

Учреждение образования
«Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь»

Г.А. Василевич, Л.В. Саленик

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

*Допущено Министерством образования Республики Беларусь
в качестве учебного пособия для курсантов и студентов
учреждений высшего образования по специальностям
«Правоведение», «Экономическое право»,
«Судебные криминалистические экспертизы»,
«Государственное управление и право»*

Минск
Академия МВД
2019

УДК 342
ББК 67.400
В19

Рецензенты:

кафедра теории и истории права факультета права
УО «Белорусский государственный экономический университет»;
судья Конституционного Суда Республики Беларусь,
кандидат юридических наук, доцент *С.П. Чигринов*

Василевич, Г.А.

В19 Конституционное право : учебное пособие / Г.А. Василевич,
Л.В. Саленик ; учреждение образования «Акад. М-ва внутр. дел
Респ. Беларусь». – Минск : Академия МВД, 2019. – 411, [1] с.
ISBN 978-985-576-192-2.

Содержит нормы Конституции Республики Беларусь и актов законодательства, определяющих форму правления и государственного устройства, основы конституционного строя, основные формы народовластия, правовой статус человека и гражданина, порядок формирования и организации деятельности органов государственной власти, а также результаты научных исследований в указанных областях.

Предназначено для курсантов и студентов учреждений высшего образования юридического профиля.

УДК 342
ББК 67.400

ISBN 978-985-576-192-2

© Г.А. Василевич, Л.В. Саленик, 2019
© УО «Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь», 2019

ПРЕДИСЛОВИЕ

Конституционное право является важнейшим регулятором социальных, прежде всего публичных отношений. В Республике Беларусь оно заметно стало развиваться в 90-х гг. XX в. Начало этого процесса можно связывать с принятием Декларации о государственном суверенитете Республики Беларусь, в которой провозглашалось право белорусской нации на самоопределение. В ней же определялось верховенство народа в определении своей судьбы, устанавливалось верховенство Конституции и др. Эти и иные общественные ценности (правовое государство, политический плюрализм, разделение властей и т. д.) были закреплены в Конституции Республики Беларусь 1994 г. В этот период были приняты законы, регулирующие наиболее важные публичные отношения: «Об основных принципах народо-властия в Республике Беларусь», «О Верховном Совете Республики Беларусь», «О политических партиях», «Об общественных объединениях» и др.

Примерно в это же время на юридических факультетах (отделениях) учреждений высшего образования стали преподаваться учебные дисциплины «Конституционное право», «Конституционное право Республики Беларусь», «Конституционное право зарубежных стран». В программах этих учебных дисциплин нашли отражение упомянутые ценности в виде конституционно-правовых институтов.

В последующие годы параллельно с формированием, а затем и с развитием конституционного законодательства совершенствовались и программы подготовки специалистов, направленные в том числе на формирование компетенций в области конституционного права. Для качественной подготовки требовались прежде всего учебные издания. Среди таковых следует отметить учебное пособие по конституционному праву зарубежных стран М.Ф. Чудакова (2001), учебные пособия по праву прав человека Л.Г. Павловой и А.В. Шавцовой (соответственно

2005 и 2011 гг.), учебник по конституционному праву Д.М. Демичева (2012) и др.

Надеемся, что представленное учебное пособие будет положительно оценено читателями, а изложенный в нем учебный материал поможет обучающимся не только в успешном усвоении вопросов конституционного права, но и в профессиональной деятельности.

Благодарим рецензентов и своих коллег, высказавших замечания и предложения с целью улучшения содержания настоящего учебного издания. Выражаем признательность членам секции юридических дисциплин научно-методического совета при Министерстве образования Республики Беларусь по профессионально-техническому, среднему специальному, высшему, послевузовскому образованию и дополнительному образованию взрослых, работникам Республиканского института высшей школы.

Г.А. Василевич, Л.В. Саленик

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО – ВЕДУЩАЯ ОТРАСЛЬ ПРАВА БЕЛАРУСИ

1.1. Понятие, предмет и метод конституционного права как отрасли права. Место конституционного права в системе права. Значение и задачи конституционного права в развитии государства, общества, личности

Конституционное право обычно рассматривается как отрасль права, область юридических знаний (наука) и учебная дисциплина. В Республике Беларусь название данной отрасли права как «конституционное право» закрепилось недавно, начиная с 90-х гг. XX в. До этого использовался термин «государственное право» или «советское государственное право».

В учебных изданиях конституционное право определяется по-разному. Чаще всего под **конституционным правом** понимается совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, составляющие основы конституционного строя и правового положения личности, государственное и административно-территориальное устройство, систему и виды органов государства, принципы их организации и деятельности, порядок принятия конституции и законов.

Конституционное право как отрасль национальной системы права отличается своим *предметом*, т. е. теми общественными отношениями, которые регулируются его нормами. Предмет конституционного права составляют следующие области наиболее важных общественных отношений:

- основы конституционного строя Республики Беларусь;
- основы правового положения личности в Республике Беларусь;
- административно-территориальное устройство Республики Беларусь;

- организация и деятельность государственных органов, прежде всего органов государственной власти;
- порядок принятия, изменения и дополнения Конституции Республики Беларусь (далее – Конституция) и законов Республики Беларусь;
- правовой режим государственной символики.

Под **методами** конституционного права следует понимать способы воздействия на субъектов конституционно-правовых отношений (далее – субъект). В литературе чаще всего упоминаются такие методы, как предписание, запрет, дозволение.

Предписание предусматривает возложение на субъекта обязанности действовать в соответствии с конституционно-правовой нормой (далее – норма). Предписание в большинстве случаев имеет место при регулировании вопросов, касающихся организации и деятельности органов государственной власти. Например, согласно ч. 1 ст. 116 Конституции, Конституционному Суду Республики Беларусь (далее – Конституционный Суд) предписывается осуществлять контроль за конституционностью нормативных актов в государстве.

Запрет предусматривает возложение на субъекта обязанности воздержаться от действий в соответствии с нормой. Запрет как метод правового регулирования необходим для охраны прав и свобод граждан и других субъектов конституционно-правовых отношений. Так, исходя из ч. 2 ст. 62 Конституции противодействие оказанию правовой помощи в Республике Беларусь запрещается.

Дозволение обеспечивает поведение субъекта, при котором разрешается действовать в соответствии с нормой либо воздержаться от действий по своему усмотрению. Методу дозволения свойственны усмотрение и мера правовых возможностей. Речь идет не просто о мере возможного поведения, а только о такой, которая обеспечивает возможность субъекту выбрать вариант поведения. Например, как следует из п. 25 ст. 84 Конституции, Президент Республики Беларусь (далее – Президент) имеет право отменять акты Правительства Республики Беларусь (далее – Правительство).

В научных публикациях предлагаются и иные подходы к методам регулирования конституционно-правовых отношений¹.

¹ Например, С.А. Авакьян отмечает методы государственно-властного регулирования, общих установлений, детального регулирования, метод установления статусов и др. См. об этом: Авакьян С.А. Методы конституционно-правового регулирования и их специфика // Конституц. и муницип. право. 2005. № 1. С. 2–6.

Конституционное право *взаимосвязано с другими отраслями права*. Многие нормы данной отрасли права получают свое дальнейшее развитие в других отраслях права. Так, в отрасли конституционного права закрепляются система и основы правового статуса органов государственной власти и иных государственных органов, чем устанавливаются основные начала административного права. В конституционном праве закреплены уголовно-правовые принципы (равенство всех перед законом, виновность только по приговору суда и др.). В уголовном праве, в свою очередь, объединяются нормы, которые определяют круг деяний, признаваемых в обществе преступлениями, и устанавливают уголовную ответственность за их совершение. В конституционном праве закреплен также принцип ограничения или лишения личной свободы в случаях и порядке, установленных законом. Этот принцип получает свое развитие в нормах уголовно-исполнительного права, которыми регулируются отношения в сфере отбывания уголовного наказания, назначенного судом. Кроме того, в конституционном праве содержатся принципы, закрепляющие основные начала уголовного судопроизводства (отсутствие обязанности у обвиняемого доказывать свою невиновность, утрата юридической силы доказательств, полученных с нарушением закона, и др.). Уголовно-процессуальным правом определяется деятельность государственных органов по собиранию доказательств виновности лица в совершении преступления.

В конституционном праве находятся истоки гражданского, финансового, трудового и других, не указанных выше отраслей права. В связи с чем можно утверждать, что конституционное право, закрепляя основные принципы регулирования общественных отношений, тем самым определяет вектор развития всего текущего законодательства.

Значение и задачи конституционного права состоят в том, что оно является не просто отраслью национального права (причем ведущей), но и основой всей правовой системы и каждой отдельной отрасли. Следовательно, *задачами* конституционного права являются:

- закрепление и обеспечение равновесия между такими ценностями, как власть, собственность, свобода;
- обеспечение общества и государства механизмами разрешения возникающих противоречий (между властью и свободой, государством и личностью и т. п.);
- определение начал правовой системы государства, регулирование государственной и общественной жизни, политического, экономического и социального развития.

Кроме того, конституционное право не только является отраслью публичного права, но и сочетает в себе элементы частного права и, следовательно, является базовым для регулирования частных отношений¹.

1.2. Система конституционного права.

Конституционно-правовые нормы, их особенности и виды.

Конституционно-правовые институты, принципы и презумпции

Конституционное право систематизировано. Система конституционного права включает в себя конституционно-правовые нормы, которые объединяются в институты, а также конституционно-правовые принципы и презумпции.

Конституционно-правовые нормы (нормы конституционного права), с одной стороны, обладают признаками, свойственными всем правовым нормам: устанавливаются государством и поэтому являются выражением его воли; имеют формальную определенность, что выражается обычно в письменной форме; подкрепляются силой государства; носят общеобязательный характер и рассчитаны на многократное применение, а с другой – имеют присущие только им признаки, что также подчеркивает специфичность данной отрасли права.

Сравнивая с нормами других отраслей права, можно отметить следующие специфические черты (особенности) конституционно-правовых норм:

- регулирование наиболее важных общественных отношений, что проявляется в предмете конституционного права;
- сосредоточение в собственных формах (источниках), в которых они фиксируются. Основным источником, содержащим конституционно-правовые нормы, является Конституция. Наряду с ней эти нормы могут быть выражены и в других источниках;
- учредительный характер. Ими не только регулируются отношения, составляющие предмет конституционного права, но и закрепляются основы для формирования и развития норм других отраслей права;
- специфичность субъектов их применения. К таковым относятся народ, избиратель, депутат, Президент, Парламент Республики Беларусь (далее – Парламент) и др.

¹ О значении и задачах конституционного права в развитии государства, общества, личности см. подробнее: Бондарь Н.И. Российское конституционное право в ценностном измерении: как правовой отрасли, юридической науки, учебной дисциплины // Конституц. и муницип. право. 2013. № 11. С. 4–13.

Следовательно, **конституционно-правовые нормы** – установленные государством правила поведения в сфере отношений, составляющих предмет конституционного права.

Конституционно-правовые нормы весьма разнообразны. Их можно классифицировать по ряду признаков.

По своему **назначению** конституционно-правовые нормы подразделяются на регулирующие отношения посредством предоставления прав и возложения обязанностей – *регулятивные* и регламентирующие ответственность или защиту прав – *охранительные*.

Например, в ст. 40 Конституции предусмотрено право каждого направлять личные или коллективные обращения в государственные органы, которые обязаны рассмотреть обращение и дать ответ по существу в срок, определенный законом, – регулятивная норма. В соответствии с ч. 2 ст. 24 Конституции государство защищает жизнь человека от противоправных посягательств – охранительная норма.

По **характеру** содержащихся в конституционно-правовых нормах предписаний они классифицируются на предписывающие возможное поведение – *управомочивающие*, устанавливающие конкретные обязанности – *обязывающие*, устанавливающие обязанность воздержаться от определенных действий – *запрещающие*.

Так, в ч. 1 ст. 101 Конституции содержится норма, в соответствии с которой Президент в определенных случаях уполномочен на издание декретов – управомочивающая норма.

В ч. 1 ст. 59 Конституции изложено обязательство государства принимать все доступные ему меры для создания внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь, предусмотренных Конституцией, – обязывающая норма.

В ч. 3 ст. 5 Конституции предусмотрен запрет на создание и деятельность политических партий, других общественных объединений, имеющих целью насильственное изменение конституционного строя либо ведущих пропаганду войны, социальной, национальной, религиозной и расовой вражды, – запрещающая норма.

По **степени определенности** содержащихся в конституционно-правовых нормах предписаний они подразделяются на содержащие категорическое предписание, которое не может быть изменено – *императивные*, допускающие выбор в поведении – *диспозитивные*.

Например, согласно ст. 27 Конституции никто не должен принуждаться к даче показаний и объяснений против самого себя, членов своей семьи, близких родственников – императивная норма.

В соответствии с ч. 1 ст. 65 Конституции избиратель лично решает, участвовать ли ему в выборах и за кого голосовать, – диспозитивная норма.

В зависимости от выполняемой роли конституционно-правовые нормы классифицируются на закрепляющие права и обязанности – *материальные*, регулирующие порядок реализации материальных норм – *процессуальные*.

Материальные нормы обладают верховенством по отношению к процессуальным нормам.

Отдельные материальные нормы конституционного права рассматриваются в порядке уголовно-процессуального, административно-процессуального или гражданско-процессуального производства.

В Конституции не содержатся процессуальные нормы, за исключением тех норм, которыми регламентируются общие условия законодательного процесса (ст. 99–101). Процессуальные нормы содержатся в других источниках конституционного права – отдельных законах и подзаконных актах. Например, в Избирательном кодексе Республики Беларусь регламентируется избирательный процесс (стадии выборов), начиная от назначения выборов и заканчивая подсчетом голосов и установлением результатов выборов.

Нормы конституционного права можно классифицировать и по другим основаниям.

В конституционно-правовые институты (институты конституционного права) объединяются обособленные группы взаимосвязанных правовых норм, регулирующих общественные отношения. Конституционно-правовые институты (далее – институты) многочисленны и, в свою очередь, связаны с родо-видовой классификацией. Такая классификация позволяет разделить их на два основных уровня: *родовые институты*, объединяющие родовые нормы, и *видовые институты*, объединяющие видовые нормы (обычно называемые подотраслями конституционного права). К родовым институтам можно отнести народовластие, суверенитет, права и свободы человека и гражданина, избирательную систему, президентство, парламентаризм и др. Среди видовых институтов следует выделить конституционный строй, основы правового статуса человека и гражданина, избирательное право, органы государственной власти и др. Надо отметить, что содержание одних институтов могут составлять другие институты. Например, в институт избирательной системы входят такие институты, как основные принципы проведения выборов, выдвижение кандидатов, предвыборная агитация и др.

Конституционно-правовые принципы – основополагающие нормы (совокупность норм) конституционного права, т. е. имеющие более

высокий уровень обобщенности и более высокую юридическую силу. На основе конституционно-правовых принципов формируются другие нормы как конституционного, так и иных отраслей национального права. Конституционное право как ни одна из отраслей национального права насыщено правовыми принципами. Если, например, обратиться к разд. I Конституции, то в большинстве статей этого раздела закреплены правовые принципы, которые определяются как основы конституционного строя: демократическое социальное правовое государство, суверенитет, народовластие, многообразие идеологий и мнений и т. д.

Конституционно-правовые презумпции являются разновидностью правовых презумпций. Правовая презумпция, закрепленная в конституционной норме, становится конституционным установлением. Выведенная официальным толкованием из конституционно-правовых норм презумпция приобретает значение конституционного допущения. Суждения конституционно-правовой презумпции содержат закономерные предположения о существовании юридического факта, события, явления, свойства, нацеливают на должное поведение субъектов и действуют до возможного официального опровержения.

Следовательно, **конституционно-правовая презумпция** – правило, закрепленное в Конституции или другом акте конституционного законодательства (прямо или косвенно), согласно которому допускается с высокой долей вероятности существование (отсутствие) юридического факта без полного его доказательства.

Конституционно-правовые презумпции формируются на основе причинно-следственной связи между возникшим юридическим фактом и подобными достоверными юридическими фактами, подтверждаемыми предшествующим опытом. Конституционно-правовые презумпции имеют юридическую силу до их опровержения.

В конституционном праве закреплен ряд презумпций. Наиболее известная из них – презумпция невиновности. Так, согласно ст. 26 Конституции 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, а также в актах конституционного законодательства закреплены и другие презумпции: непризнания обратной силы закона, добросовестности граждан и т. д.¹

¹ Об этом см. подробнее: Сухина И. Конституционные презумпции в сфере прав и свобод человека и гражданина // Рос. юстиция. 2003. № 9. С. 11–13.

1.3. Конституционное право в правовых системах иностранных государств

В иностранных государствах конституционное право определяется по-разному. Так, в Великобритании считается, что конституционным правом охватываются вопросы, связанные с регулированием со стороны государства управленческих процессов, отношений граждан и органов государства, их основных функций.

В США предмет конституционного права сводится к регулированию отношений, связанных с организацией государственной власти, соблюдением законности и охраны прав граждан, непротиворечивости конституционных норм при сохранении в них буквы и духа конституции, особенно в судебной практике. В этой связи исследования конституционных проблем в США в отличие от Великобритании прежде всего связаны с толкованием конституции со стороны Верховного Суда США. Англосаксонский подход воспринят в науке прежде всего англоязычных стран, бывших британских колоний.

В развивающихся странах (Кения, Малайзия, Мексика, Перу и др.) преобладает формальный подход, который ранее использовался в англосаксонской системе права. Исходя из этого подхода конституционное право понимается как право о конституции, ее толковании и изменении.

Французская доктрина в конституционном праве выдвигает в первую очередь политическую власть и политический режим.

В немецкой науке конституционного права существует собственный подход – о наличии конституционного и государственного права. При этом государственное право в узком смысле совпадает с конституционным правом, а в широком смысле оно включает все, что относится к государству.

По-своему видится конституционное право в Италии, Испании, странах Латинской Америки. Так, итальянская доктрина, опираясь на традиционное понимание конституционного права (власть и права человека), склоняется к более широкой его трактовке: предметом данной отрасли являются политические партии, государство, свобода личности и социальные институты.

В мусульманских странах (где существуют конституции) в рамках конституционного права особое внимание уделяется изучению Корана, религиозных норм, комментированию конституции¹.

¹ Здесь и далее, если не оговаривается особо, о конституционном праве иностранных государств см. подробнее: Василевич Г.А., Кондратович Н.М., Приходько Л.А. Конституционное право зарубежных стран : учебник / под общ. ред. Г.А. Василевича. Минск : Кн. дом, 2006. 480 с.

НАУКА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО КАК УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

2.1. Понятие и предмет науки конституционного права. Методологические основы исследования в науке конституционного права. Источники науки конституционного права

Наука конституционного права является отраслевой юридической наукой, изучающей одноименную отрасль права, представляет собой совокупность теорий, учений, взглядов, гипотез по вопросам конституционного права, изложенных в трудах ученых-юристов. Наука конституционного права отличается от одноименной отрасли права своим предметом, методами и источниками.

Предметом науки конституционного права в основном являются закономерности (устойчивые и повторяющиеся связи) формирования, функционирования и развития:

– *конституционно-правовых норм, институтов, процессов, связанных с реализацией этих норм.* Основной научной проблемой является определение структуры конституционно-правовых норм и санкций за их неисполнение. Целью является выработка норм прямого действия и их конституционной защиты, чтобы обеспечить в полной мере силу государственного принуждения в вопросе неукоснительного соблюдения этих норм. Научный интерес представляют комплексные правовые институты с точки зрения их содержания и связи норм конституционного права с нормами других отраслей права;

– *конституционно-правовых отношений.* Научные изыскания при этом связаны с изучением процесса возникновения, изменения и прекращения конституционно-правовых отношений. Целями таких изысканий являются формирование объема субъективных прав и обязан-

ностей, а также обнаружение и обоснование критериев отграничения этих отношений от всеобщих правовых связей;

– *организации и деятельности государственных органов*. В сфере изучения закономерностей организации и деятельности государственных органов актуальной является дальнейшая разработка принципа разделения властей и проблемы их взаимодействия на основе сдержек и противовесов;

– *правового статуса личности*. Исследование проблем правового статуса личности, прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, взаимосвязи государства и личности может быть направлено на изучение механизма реализации предоставленных прав и свобод, способов их государственной защиты, а также исполнения взаимных обязанностей. Целью, которая может быть достигнута при этом, является создание оптимальной модели взаимодействия человека и государства;

– *конституционных основ гражданского общества*. В данной сфере возникает необходимость в дальнейшем изучении правового статуса структур гражданского общества (политические партии, общественные объединения, местное самоуправление, средства массовой информации и др.). Целью такого изучения может быть совершенствование их статуса, прежде всего прав и обязанностей, а также юридического закрепления устоявшихся форм их взаимодействия с государством и форм общественного контроля;

– *основ конституционного строя*. В рамках изучения основ конституционного строя перспективным направлением представляется разработка проблемы, касающейся реализации норм указанного института. Целью является определение гарантий, норм, факторов, влияющих на их стабильность и выражение.

Предмет науки конституционного права составляют и иные закономерности.

В процессе научных исследований используется ряд методов научного познания. Основными *методами* науки конституционного права являются:

– *диалектический метод* – предполагает изучение процесса формирования указанных выше закономерностей во взаимосвязи. Критерием истинности (достоверности) полученных при этом знаний является практика применения конституционного законодательства;

– *формально-логические методы* – анализ, синтез, дедукция и индукция позволяют исследовать структуру и содержание процессов, собы-

тий, явлений и состояний, регулируемых нормами конституционного права;

– *историко-правовой метод* – посредством данного метода исследуются в историческом развитии прежде всего конституционно-правовые институты с целью установления преемственности содержащихся в них стабильных нормативных предписаний, которые не зависят от изменяющихся социально-политических условий развития общества. Этот метод также применяется с целью формулирования научных выводов о соответствии состояния конституционного законодательства современному состоянию развития общественных отношений;

– *сравнительно-правовой метод* – заключается в обнаружении тождества (различий) конституционно-правовых норм (институтов), содержащихся в национальном законодательстве и конституционном законодательстве других стран. Это способствует заимствованию положительного опыта и внедрению прогрессивных моделей регулирования конституционно-правовых отношений;

– *социологический метод* – позволяет выяснить мнение граждан (населения) относительно эффективности влияния конституционного законодательства на общественные отношения. В этом плане значимым представляется вопрос о факторах, оказывающих влияние (положительное или отрицательное) на общественное мнение и, как следствие, правомерное поведение граждан;

– *метод доктринального толкования* – сводится к разъяснению правовых норм учеными в монографических исследованиях, научных статьях, комментариях к законодательству и других трудах. Несмотря на то что такие разъяснения не являются обязательными для субъектов, применяющих конституционно-правовые нормы, они носят глубоко аргументированный, обоснованный характер и построены, как правило, на основе анализа правоприменительной практики. В этом значение и сила такого толкования.

При формировании теорий, учений, взглядов, гипотез в науке конституционного права используются такие *источники*, как:

– *научные труды* – осмысление трудов отечественных и зарубежных ученых, в том числе содержащих не только правовые, но и философские суждения по указанным и иным проблемам, позволяет совершенствовать теоретическую часть науки конституционного права;

– *акты конституционного законодательства* – правовой анализ актов законодательства позволяет их систематизировать, выявлять иерархию и соподчиненность (юридическую силу), исследовать состояние конституционного законодательства и предлагать рекоменда-

ции по приведению его в соответствие потребностям общественного развития;

– *практика применения норм конституционного законодательства* – научному анализу подлежит практика применения норм Президентом, Парламентом, Правительством, Конституционным Судом, другими органами государственной власти, должностными лицами и гражданами. Это позволяет научному сообществу определять их эффективность и вносить обоснованные предложения по улучшению качества норм конституционного права, повышению их действенности, устранению недостатков в их реализации.

2.2. Возникновение и развитие науки конституционного права, ее современное состояние

Наука конституционного права применительно к Российской империи, Советскому Союзу и Республике Беларусь имеет глубокие корни в истории белорусской государственности. В этой связи можно выделить три этапа развития конституционной мысли: дореволюционный, советский и современный, для каждого из которых характерна своя специфика.

В *дореволюционный период* конституционное право как часть государственного права являлось достаточно развитой отраслью науки. Выдающимися представителями этого периода были А.Д. Градовский, Н.М. Коркунов, Н.И. Лазаревский, С.А. Котляревский и др. В их трудах обосновывались идеи народного представительства, конституционализма, разделения властей, суверенитета, федерализма и автономии.

Для *советского периода* (1917–1991 гг.) характерны идеологизация и повышенный интерес к институтам публичной власти. В трудах ученых-государствоведов советского периода поднимались разноплановые теоретические проблемы: понятие и предмет отрасли (С.С. Кравчук, А.Х. Махненко), сущность государственной власти и формы ее реализации (Л.А. Григорян, А.И. Ким, В.Ф. Коток), конституционализм, теория конституции (Ю.П. Еременко, И.П. Ильинский, Н.А. Михалева), сущность федерализма (Д.Л. Златопольский, А.И. Лепешкин) и автономии (И.М. Кислицын, К.Д. Коркмасова). Однако идеологический уклон не позволял объективно оценить действительность и предложить модели реформирования государственного механизма на федеральном, региональном и местном уровнях.

Третий – *современный период* развития науки конституционного права имеет точкой отсчета принятие Декларации о государственном суверенитете Республики Беларусь и Конституции. Именно Консти-

туция аккумулировала достижения мировой либерально-демократической доктрины и ее лучшее из опыта прошлого конституционного развития страны. Действующая Конституция послужила стимулом для модернизации конституционного законодательства и развития конституционно-правовой мысли.

Ученые-конституционалисты активно включились в разработку концепции либерально-демократического государственного устройства, нового характера взаимосвязей личности, общества и государства и др. В этом смысле наука конституционного права приблизилась к международным стандартам, сохранив в определенной степени преемственность, т. е. все ценное, что было создано отечественным правоведением в предшествующие годы.

Внимание белорусских ученых обращено к вопросам формулирования понятийного аппарата конституционного права, исследованию принципов конституционного строя, толкованию Конституции и т. д. В этом смысле можно выделить «Энциклопедический словарь по конституционному праву» М.И. Пастухова, В.Г. Тихини (1996); монографии А.А. Головки «Теоретические основы демократии (конституционно-правовой аспект)» (2003), Г.А. Василевича «Конституция Республики Беларусь. Научно-практический комментарий» (2000, 2001, 2005), Г.А. Василевича «Белорусское государство на рубеже веков» (2006), М.Ф. Чудакова «Конституционный процесс в Беларуси (1447–1996 гг.)» (2004), В.П. Гуйды, В.И. Шабайлова «Союзное государство: организационно-правовые проблемы становления и развития» (2014) и др.

Следует отметить вклад кафедры конституционного и международного права учреждения образования «Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь» в развитие науки конституционного права.

Преподавание государственного права и конституционного права буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости, обеспечивалось кафедрой общеправовых дисциплин, которая в 60-х – середине 70-х гг. XX в. входила в структуру Минского очно-заочного факультета Высшей школы Министерства охраны общественного порядка СССР. В конце 70-х – начале 80-х гг. кафедра общеправовых дисциплин функционировала в рамках Минской высшей школы МВД СССР. В 1982 г. на базе этой кафедры была образована кафедра государственно-правовых дисциплин. Происшедшие перемены в конце 80-х – начале 90-х гг. XX в. вызвали необходимость более углубленного изучения и понимания многих отраслей права.

Образованная в 1992 г. кафедра конституционного и административного права обеспечивала преподавание трех учебных дисциплин: конституционного права, конституционного права зарубежных стран, административного права.

С февраля 2000 г. кафедра была переименована в кафедру конституционного права и обеспечения прав человека. В мае 2001 г. кафедра получила нынешнее название – кафедра конституционного и международного права.

Трудами, подготовленными на кафедре, являются учебное наглядное пособие по конституционному праву Республики Беларусь под ред. А.И. Сухарковой (2002), монография «Убежище в конституционном измерении» К.Д. Сазона (2016), учебное пособие по конституционному праву, практикум А.И. Курака, А.А. Подупейко (2018) и др.

2.3. Конституционное право как учебная дисциплина

Конституционное право как учебная дисциплина занимает значительное место в системе подготовки специалистов для органов внутренних дел и других государственных органов, по заявкам которых она осуществляется.

Изучение институтов конституционного права позволяет обучающимся усвоить соответствующие знания об особенностях белорусской модели организации государственной власти, о месте и роли органов внутренних дел, пограничной службы, предварительного следствия, финансовых расследований, судебно-экспертной деятельности в государственной системе. Им предоставляется возможность приобрести умения по защите конституционных прав и свобод личности, важнейших общественных и государственных интересов. В ходе обучения у них формируются компетенции, связанные с реализацией норм конституционного права в профессиональной деятельности.

Конституционное право взаимосвязано с другими учебными дисциплинами.

Для достижения целей и задач изучения конституционного права необходимо усвоить ряд вопросов, относящихся к предмету общей теории права: о сущности государства, его механизме и формах, о сущности права, нормах права, правотворчестве и др. В то же время в рамках конституционного права изучаются правовые нормы и институты, которые получают свое развитие в административном праве, уголовном праве, уголовном процессе, финансовом праве

и других отраслевых дисциплинах. Подобная взаимосвязь позволяет реализовать комплексный подход в вопросах формирования профессиональных компетенций выпускников и приобретения ими знаний, умений и навыков, которые определены в образовательных стандартах для специальностей 1-24 01 02 «Правоведение», 1-24 01 03 «Экономическое право», 1-99 02 01 «Судебные криминалистические экспертизы», 1-26 01 02 «Государственное управление и право».

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

3.1. Понятие, разновидности и структура конституционно-правовых отношений

Конституционно-правовые отношения – общественные отношения, урегулированные нормами конституционного права, их содержанием является юридическая связь между субъектами в форме прав и обязанностей.

Конституционно-правовые отношения разнообразны. С точки зрения *времени функционирования* эти правоотношения можно разделить на постоянные и временные. Период действия *постоянных правоотношений* не установлен, однако при определенных условиях они могут прекратить свое существование. Так, выход из гражданства прекращает отношения гражданства. *Временные правоотношения* возникают, как правило, в результате реализации конкретных норм – правил поведения и действуют до того времени, пока те или иные права и обязанности сохраняют свою значимость. В частности, на механизме временных правоотношений построена избирательная система. Отношения между избирателями и кандидатами в Президенты, в депутаты, между избирательными комиссиями и другими субъектами избирательного права действуют на период конкретных выборов.

По *содержанию* конституционно-правовые отношения подразделяются на материальные и процессуальные. В *материальных правоотношениях* реализуются права и обязанности субъектов. *Процессуальные правоотношения* возникают при реализации процессуальных норм. Так, процессуальные правоотношения возникают между Конституционным Судом и другими субъектами конституционного права при рассмотрении дел, отнесенных к его компетенции. Выделяются и другие разновидности конституционно-правовых отношений.

Структурно конституционно-правовые отношения состоят из следующих элементов: норм права, субъектов (не менее двух субъектов, поскольку один субъект не может находиться в правовом отношении с самим собой), праводееспособности субъектов, объектов, юридического факта.

Конституционно-правовые отношения как юридическая форма общественных отношений могут возникать, развиваться и прекращаться на основе правовых норм. В Конституции содержится ряд таких норм. Так, в ч. 5 ст. 95 Конституции указано, что Палата представителей и Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь (далее – Палата представителей и Совет Республики) в случае особой необходимости созываются на внеочередную сессию по инициативе Президента, а также по требованию большинства не менее двух третей голосов от полного состава каждой из палат по определенной повестке дня.

Однако, и это важно для понимания предмета конституционного права, не всегда на основе конституционно-правовых норм могут возникать правоотношения. Если обратиться к Конституции, то в ней обнаруживается немало правовых норм, на основе которых возникают не правоотношения, а всеобщие правовые связи, которые имеют нормативное значение. Это так называемые нормы-цели, нормы-принципы и т. д. Их отличие состоит в том, что в них может быть определен один субъект (участник, сторона) общественного отношения либо вовсе отсутствует четкая градация этих субъектов. Например, в ч. 2 ст. 13 Конституции содержится норма о предоставлении государством всем равных прав для осуществления хозяйственной и иной деятельности. В ч. 1 ст. 46 Конституции установлено, что каждый имеет право на благоприятную окружающую среду. Из названных норм усматривается, что вместо конкретных субъектов правоотношений, здесь употребляются термины «все», «каждый». В данном случае о конкретных правовых связях (правоотношениях) речь не идет. Подобное понимание конституционно-правовых отношений характерно для правовой системы Республики Беларусь и других государств, правовые системы которых относятся к романо-германской правовой семье.

3.2. Субъекты и объекты конституционно-правовых отношений

Субъектами конституционно-правовых отношений являются их участники, которые осуществляют права и исполняют обязанности, а также, имея праводееспособность, порождают правовые состояния.

Субъекты конституционно-правовых отношений разнообразны, и их праводееспособность (правосубъектность) отличается.

Народ является тем субъектом, который не встречается в правоотношениях, регулируемых другими отраслями права. Более того, народ является особым субъектом конституционно-правовых отношений. Его правосубъектность заметно отличается от правосубъектности других субъектов. Так, преамбула Конституции начинается со слов: «Мы, народ Республики Беларусь (Беларуси)...» и заканчивается словами: «...принимаем настоящую Конституцию – Основной Закон Республики Беларусь». Как видим, никто другой из субъектов конституционного права таким правомочием не обладает.

Государство является активным субъектом конституционно-правовых отношений, выступая как в целом, так и через органы и должностных лиц. Как правило, это правоотношения, которые основаны на взаимодействии государства и личности, на международных договорах либо связаны с проведением выборов, референдумов и реализацией других форм народовластия.

Следующим субъектом конституционно-правовых отношений являются *граждане Республики Беларусь*. Это основной субъект правоотношений. Они участвуют в правоотношениях, как правило, в сферах обеспечения прав и свобод, исполнения обязанностей, избирательного права. В смысле обеспечения конституционных прав и свобод, выполнения обязанностей (за исключением воинской службы) граждане Республики Беларусь обладают одинаковой правосубъектностью. Если рассматривать их правосубъектность с точки зрения избирательного права, то она возникает по достижении 18 лет. Правосубъектность граждан меняется в зависимости от степени их участия в избирательных кампаниях. Например, для выдвижения кандидатом в депутаты Палаты представителей требуется достижение возраста 21 года, а для избрания (назначения) членом Совета Республики – 30 лет и т. д.

Иностранные граждане (подданные) и лица без гражданства обычно принимают участие в конституционно-правовых отношениях наравне с гражданами Республики Беларусь. Вместе с тем их правосубъектность в отдельных вопросах (по общему правилу, свойственному конституционному праву многих государств) имеет некоторые ограничения. Так, они не участвуют в избирательном процессе, на них не распространяется воинская обязанность, они не могут замещать должности в государственных органах и т. д.

Президент, а также органы государственной власти и иные государственные органы (палаты Парламента, Правительство, Конституционный Суд и т. д.) вступают в отношения между собой, с другими субъектами в основном в сфере законотворчества. Они обладают

правосубъектностью и правовым статусом, которые определяется законодательством.

В конституционно-правовых отношениях участвуют и другие субъекты.

Отношения между субъектами возникают по поводу объекта. **Объект конституционно-правового отношения** – различные блага (материальные и духовные), на которые направлены интересы субъектов и ради которых реализуются их субъективные права и обязанности.

К объектам конституционно-правовых отношений принято относить:

- *территорию*;
- *материальные ценности* (например, средства республиканского бюджета, выделяемые на проведение выборов, ежемесячное денежное вознаграждение депутата Палаты представителей, члена Совета Республики, работающих на профессиональной основе, и др.);
- *действия* (определенные виды поведения) субъектов, имеющие юридическое значение (например, созыв сессии, предвыборная агитация, рассмотрение проекта закона и др.);
- *неимущественные блага* (например, неприкосновенность депутата Палаты представителей, члена Совета Республики, право на труд) и другие объекты.

3.3. Юридические факты как основания возникновения, изменения и прекращения конституционно-правовых отношений

Для возникновения, изменения и прекращения конституционно-правовых отношений требуется наличие **юридических фактов** – событий, которые не зависят от воли субъектов и происходят помимо их воли, и деяний (действий), связанных с проявлением воли субъектов. Деяния, в свою очередь, могут быть правомерными и неправомерными. Например, событиями, которые могут вызвать конституционно-правовые отношения, являются стихийное бедствие, катастрофа, беспорядки, сопровождающиеся насилием либо угрозой насилия со стороны группы лиц и организаций, в результате которых возникает опасность жизни и здоровью людей, территориальной целостности и существованию государства. Руководствуясь п. 22 ст. 84 Конституции, Президент в связи с одним из таких событий вводит на территории Республики Беларусь или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение. Введение Президентом чрезвычайного положения является в данном случае правомерным деянием. Примером неправомерного деяния может быть решение местного Совета депутатов, ограничивающее или нарушающее права, свободы и законные интересы граждан.

Различаются правоустанавливающие, правоизменяющие и право-прекращающие юридические факты. Такое деление юридических фактов производится на основе последствий, которые этими фактами вызываются.

Правоустанавливающим юридическим фактом, например, является вступление Президента в должность.

Правоизменяющим юридическим фактом можно назвать голосование депутатов Палаты представителей с целью избрания из своего состава постоянных комиссий и иных органов для ведения законопроектной работы, предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению палат.

К *правопрекращающему юридическому факту* относится, например, сложение полномочий депутатом Палаты представителей в связи с назначением на должность, связанную с членством в Правительстве.

Для возникновения, изменения или прекращения отдельных правоотношений в некоторых случаях требуется юридический состав, т. е. совокупность юридических фактов. Например, исходя из ст. 94 Конституции для роспуска палат Парламента необходимо обращение в Конституционный Суд Президента, заключение Конституционного Суда о систематическом или грубом нарушении Конституции палатами Парламента, отсутствие препятствий (введенное чрезвычайное или военное положение) для принятия решения о роспуске.

ИСТОЧНИКИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

4.1. Нормативные правовые акты как источники конституционного права, их характеристика

Нормы конституционного права сосредоточены в источниках – внешних формах его выражения.

Одной из форм выражения конституционного права являются нормативные правовые акты. Их перечень приведен в гл. 2 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах». Здесь же приводятся их определения. Обратимся к характеристике нормативных правовых актов, учитывая положения данного Закона.

Конституция, как отмечено в ее преамбуле, является Основным Законом Республики Беларусь, что предполагает регулирование ею важнейших сторон государственной и общественной жизни. Конституция также является основным вектором развития всего законодательства.

Законы о внесении изменений и дополнений в Конституцию, о введении в действие указанных законов, акты о толковании Конституции составляют отдельную группу законов и относятся к **конституционным законам**. Конституционные законы могут как поглощаться текстом Конституции (например, о внесении в нее изменений и дополнений), так и существовать в виде отдельного документа (акт о толковании Конституции), тесно примыкающего к Основному Закону. В связи с чем закрепленные в них предписания являются базовыми для других актов – законов, декретов Президента и т. д. В истории белорусской государственности имелось несколько конституционных законов. В качестве примера можно назвать Закон Республики Беларусь от 25 августа 1991 г. № 1017-XII «О придании статуса конституционного закона Декларации Верховного Совета Республики Беларусь о государственном суверенитете Республики Беларусь». Другим примером кон-

ституционного закона является Закон Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. № 2876-ХІІ «О порядке вступления в силу Конституции Республики Беларусь». Эти законы утратили силу. Что касается актов о толковании Конституции, то был один случай ее толкования. Так, Законом от 12 июня 1997 г. № 43-З «О толковании части первой статьи 143 Конституции Республики Беларусь» дано разъяснение содержания конституционной нормы, посвященной статусу депутата Верховного Совета. В частности, разъяснен вопрос о том, кто является депутатом Верховного Совета, вошедшим в состав Палаты представителей.

Решения референдума, если они не носят консультативный характер, являются нормативными правовыми актами, направленными на регулирование важнейших вопросов государственной и общественной жизни. К источникам конституционного права относятся решения республиканских и местных референдумов, носящие обязательный характер. В Республике Беларусь состоялось несколько республиканских референдумов. В результате этих референдумов были приняты решения, отдельные из которых включены в текст Конституции.

Международные договоры являются источниками конституционного права после вступления их в силу. Вступившим в силу является тот международный договор, в отношении которого Республика Беларусь выразила согласие об обязательности его выполнения.

Следующим источником конституционного права являются **законы**. В них закрепляются принципы и нормы регулирования наиболее важных общественных отношений.

Наряду с конституционными законами они подразделяются на программные законы, кодексы и текущие законы.

Виды *программных законов* определены в ч. 4 ст. 104 Конституции. К ним относятся законы о внутренней и внешней политике и о военной доктрине. В настоящее время действующими являются два программных закона. Одним из них является Закон Республики Беларусь от 14 ноября 2005 г. № 60-З, утвердивший такой политико-правовой акт, как Основные направления внутренней и внешней политики Республики Беларусь. В п. 20 данного акта, например, определены основные направления в сфере борьбы с преступностью. Это предупреждение, выявление и пресечение правонарушений против жизни и здоровья человека; связанных с торговлей людьми в целях сексуальной и иной эксплуатации; против имущественных и связанных с ними личных неимущественных прав граждан; в экономической сфере; связанных с оборотом наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров и аналогов, оружия, боеприпасов, радиоактивных, ядови-

тых и иных опасных веществ, историко-культурных ценностей; борьба с коррупцией и организованной преступностью и др. Программным также является Закон Республики Беларусь от 20 июля 2016 г. № 412-З, утвердивший другой политико-правовой акт – Военную доктрину Республики Беларусь. В ней представлены официальные основополагающие взгляды и принципы обеспечения военной безопасности, а также основные направления военной политики государства на современном этапе. Как источник конституционного права Военная доктрина имеет значение с точки зрения сохранения суверенитета Республикой Беларусь.

Отдельную группу законов составляют *кодексы* (кодифицированные нормативные правовые акты). Они формируются на основе кодификации, т. е. процесса сведения воедино нормативных правовых актов путем переработки их содержания. В связи с чем они обычно содержат большее (в сравнении с обыкновенными законами) число норм и отличаются сложной структурой, могут состоять из нескольких частей (например, *Общей* и *Особенной*: смотри Уголовный кодекс, Налоговый кодекс и др.). Особенность кодексов в том, что ими обеспечивается полное системное регулирование отношений в определенной области. В этом случае содержание кодексов часто составляют комплексные правовые институты, где присутствуют конституционно-правовые нормы. Например, отношения в сфере избирательного права регулируются Избирательным кодексом, Уголовным кодексом и Кодексом об административных правонарушениях (относительно ответственности за нарушения избирательного законодательства).

Наиболее значительной группой источников конституционного права являются *текущие (обыкновенные, обычные) законы*. Ими чаще всего регулируются отдельные виды общественных отношений. В качестве примеров таких законов можно привести Закон Республики Беларусь от 5 октября 1994 г. № 3266-XII «О политических партиях», Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 105-З «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» и др.

Декреты Президента являются одним из новых видов источников конституционного права. Ими регулируются наиболее важные общественные отношения. Из ст. 101 Конституции вытекает право Президента на издание двух видов декретов. Один вид декретов может издаваться на основании закона о делегировании Президенту законодательных полномочий (делегированные декреты). Другой вид декретов может издаваться силу особой необходимости (временные декреты). Такие декреты представляются для последующего рассмотрения в палаты Парламента.

В качестве примера можно привести Декрет Президента от 26 января 1999 г. № 2 «О некоторых мерах по упорядочению деятельности политических партий, профессиональных союзов, иных общественных объединений». Этим Декретом постановлялась перерегистрация политических партий, профессиональных союзов, иных общественных объединений.

К источникам конституционного права также относятся указы Президента. Издание указов предусмотрено Конституцией. В ч. 1 ст. 85 Конституции закреплена норма о том, что Президент на основе и в соответствии с Конституцией издает указы, имеющие обязательную силу на всей территории Республики Беларусь. Из этой нормы Конституции усматривается возможность издания Президентом двух видов указов: издаваемых на основе конституционных полномочий; издаваемых на основе полномочий, предоставляемых законом. В качестве примера указа, издаваемого на основе конституционных полномочий, можно привести Указ Президента Республики Беларусь от 6 июня 2016 г. № 190 «О назначении выборов в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь шестого созыва». Примером указа, издаваемого на основе полномочий, которые предоставляются законом, может являться Указ Президента Республики Беларусь от 8 апреля 2004 г. № 174 «О передаче сельских населенных пунктов Минского района в административное подчинение минских городских Совета депутатов и исполнительного комитета и об установлении административных границ некоторых районов г. Минска».

Разновидностью указов являются *директивы* Президента. Они являются программными нормативными правовыми актами, издаваемыми Главой государства в целях системного решения вопросов, имеющих приоритетное политическое, социальное или экономическое значение. Президентом издано несколько директив. Как источник конституционного права следует рассматривать Директиву Президента от 27 декабря 2006 г. № 2 «О дебиюрократизации государственного аппарата и повышении качества обеспечения жизнедеятельности населения». В абзаце шестом подп. 1.1 п. 1 в целях улучшения работы с гражданами предписывается исключить случаи необоснованного вызова граждан в государственные органы, в том числе в органы внутренних дел, их нахождения в этих органах сверх установленного законодательными актами времени, а также сверх времени, необходимого для производственных процессуальных действий.

Здесь необходимо заметить, что Конституция, законы, декреты и указы Президента объединяются в отдельную группу нормативных правовых актов, именуемых **законодательными актами**.

Постановлениями палат Парламента регулируются конституционно-правовые отношения, возникающие в связи с реализацией палатами возложенных на них полномочий в соответствии со ст. 97 и 98 Конституции. В качестве примера можно привести постановление Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь от 30 июня 2015 г. № 603-П5/VII «О назначении выборов Президента Республики Беларусь».

К источникам конституционного права относятся *заключения и решения Конституционного Суда*. Конституционным Судом чаще всего принимаются решения. Тем не менее в его практике имеются случаи принятия заключений. В качестве примера можно привести заключение от 12 июня 2014 г. «О соответствии Конституции Республики Беларусь пункта 7 части 1 статьи 29 и пункта 1 части 1 статьи 303 Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь». В данном заключении Конституционный Суд признал ряд норм Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь (далее – УПК), определяющих, что уголовное дело в отношении умершего не может быть возбуждено, а по возбужденному делу подлежат прекращению предварительное расследование и производство по уголовному делу при назначении судьей судебного заседания, а также в судебном заседании, кроме случаев, когда производство по уголовному делу необходимо для реабилитации умершего, не соответствующими ч. 1 ст. 25, ст. 26, 28 и 60 Конституции в той мере, в какой эти положения в системе действующего законодательства позволяют органу, ведущему уголовный процесс, в случае смерти подозреваемого или обвиняемого отказать в возбуждении уголовного дела, а по возбужденному делу прекратить производство без согласия его близких родственников.

В соответствии с ч. 1 ст. 108 Конституции Правительство издает постановления, имеющие обязательную силу на всей территории Республики Беларусь. Отдельные из *постановлений Правительства* являются источниками конституционного права, если ими регулируются отношения, составляющие предмет данной отрасли права. Например, в ч. 2 ст. 34 Конституции предусмотрено право гражданина Республики Беларусь на ознакомление с материалами, затрагивающими его права и законные интересы. Отношения по поводу использования данного права регулируются в том числе постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30 декабря 2012 г. № 1256 «О некоторых вопросах выдачи и свидетельствования копий документов, касающихся прав и (или) законных интересов граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и юридических лиц».

Среди источников конституционного права следует выделить **ведомственные нормативные правовые акты**, т. е. акты министерств, государственных комитетов. Например, Министерства внутренних дел, Министерства труда и социальной защиты и т. д.

К источникам конституционного права следует относить **постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь** (далее – Верховный Суд), **Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь** (до его упразднения), **Национального банка Республики Беларусь** (далее – Национальный банк) и приказы **Генерального прокурора Республики Беларусь** (далее – Генеральный прокурор) по регулированию конституционно-правовых отношений. Например, Пленумом Верховного Суда в постановлении от 25 сентября 2014 г. № 15 «О применении судами норм Общей части Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях» дано толкование ст. 1.5 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – КоАП) на соответствие ей ч. 6 ст. 104 Конституции. В этой статье КоАП содержится норма о том, что закон не имеет обратной силы, за исключением случаев, когда он смягчает или отменяет ответственность граждан.

Источниками конституционного права являются **решения местных органов самоуправления** (местные Советы депутатов, местные собрания) и **управления** (исполнительные комитеты, местные администрации). Чаще всего такими источниками являются решения указанных органов по вопросам утверждения (исполнения) местных бюджетов, отдельных программ развития, изменения (установления) границ административно-территориальных единиц, определения мест для осуществления предвыборной агитации и др.

В качестве источников конституционного права следует рассматривать **регламенты** – акты, содержащие совокупность правил о процедуре деятельности соответствующих органов. Наиболее известными среди указанных источников конституционного права являются регламенты палат Парламента.

4.2. Юридическая сила нормативных правовых актов

Для конституционного права свойственна соподчиненность (иерархичность) нормативных правовых актов. Их иерархия (верховенство одного нормативного правового акта над другим) в зависимости от юридической силы выглядит следующим образом.

Конституция, как отмечено в ст. 137 самой Конституции, обладает высшей юридической силой.

Законы о внесении изменений и дополнений в Конституцию, о введении в действие указанных законов, акты о толковании Конституции обладают верховенством по отношению к другим источникам конституционного права, поскольку, по сути, являются частью Конституции. Приоритет данных законов перед другими источниками конституционного права вытекает из ч. 1 ст. 140 Конституции. В ней предусмотрен особый порядок принятия таких законов. В частности, они считаются принятыми, если за них проголосовало не менее двух третей от полного состава каждой из палат Парламента.

Следующее место в рассматриваемой иерархии занимают *решения референдумов*, имеющие императивный характер, поскольку в ч. 8 ст. 124 Избирательного кодекса Республики Беларусь устанавливается, что решения, принятые референдумом, могут быть отменены (изменены) посредством другого референдума. Решения республиканских референдумов об изменении и дополнении Конституции имеют юридическую силу, равнозначную конституционным законам.

Международные договоры обладают верховенством по отношению к внутреннему законодательству. Об этом свидетельствует правило, закрепленное в ч. 1 ст. 8 Конституции о том, что Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства. В то же время международные договоры носят подконституционный характер, поскольку в соответствии с ч. 3 ст. 8 Конституции не допускается заключение международных договоров, которые противоречат Конституции.

Очередными актами в иерархии являются *законы, декреты и указы* Президента, издаваемые с целью реализации конституционных полномочий. Программные законы обладают верховенством по отношению к кодексам и обычным законам, поскольку, как следует из ч. 4 ст. 104 Конституции, они считаются принятыми, если за них проголосовало не менее двух третей от полного состава палат Парламента. Программные законы обладают также верховенством перед декретами Президента, так как согласно ч. 2 ст. 101 Конституции не допускается делегирование полномочий Президенту на издание декретов, предусматривающих изменение и дополнение программных законов. Кодексы, в свою очередь, обладают верховенством по отношению к обычным законам в связи с тем, что ими обеспечивается наиболее полное правовое регулирование определенной сферы общественных отношений.

В ст. 23 Закона «О нормативных правовых актах» решается вопрос о юридической силе других нормативных правовых актов, которые

могут быть источниками конституционного права. Так, законы, декреты, указы имеют большую юридическую силу по отношению к постановлениям палат Парламента, Совета Министров, Пленума Верховного Суда, Пленума Высшего Хозяйственного Суда (до его упразднения), Национального банка, актам Генерального прокурора и иным нормативным правовым актам. Кроме того, перечисленные акты имеют большую юридическую силу по отношению к нормативным правовым актам министерств, иных республиканских органов государственного управления, местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов. Юридическая сила уставов, положений, инструкций, регламентов и правил определяется юридической силой нормативного правового акта, которым они утверждаются. Кроме того, нормативный правовой акт вышестоящего государственного органа (должностного лица) имеет большую юридическую силу по отношению к нормативным правовым актам нижестоящего государственного органа (должностного лица). В случае принятия совместного нормативного правового акта, его юридическая сила определяется юридической силой нормативного правового акта (должностного лица), который указан первым в числе принявших такой акт. Новый нормативный правовой акт имеет большую юридическую силу по отношению к ранее принятому (изданному) по тому же вопросу нормативному правовому акту того же государственного органа (должностного лица). Если же нормативные правовые акты приняты (изданы) разными государственными органами одного уровня, то большую юридическую силу имеет нормативный правовой акт того органа, который специально уполномочен на регулирование определенной области конституционно-правовых отношений.

4.3. Опубликование нормативных правовых актов и вступление их в силу

Порядок опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов, в том числе являющихся источниками конституционного права, регламентируется нормами гл. 7 Закона «О нормативных правовых актах».

Так, законы, декреты, указы Президента и другие нормативные правовые акты, которые могут быть источниками конституционного права, подлежат официальному опубликованию. **Официальным опубликованием** нормативных правовых актов, включаемых в Нацио-

нальный реестр правовых актов Республики Беларусь, является доведение этих актов до всеобщего сведения путем размещения их текстов на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь. Датой официального опубликования считается дата размещения текста нормативного правового акта на этом портале.

Официальным опубликованием решений местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов первичного территориального уровня является воспроизведение текстов этих актов в официальных периодических печатных изданиях, определяемых этими Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами. Данные решения могут воспроизводиться на интернет-сайтах этих органов либо на страницах интернет-сайтов вышестоящих государственных органов. Аналогичным образом осуществляется официальное опубликование решений, принятых городским (городов районного подчинения), поселковым, сельским референдумом. Датой официального опубликования указанных решений является дата их размещения в периодических печатных изданиях либо на интернет-сайтах.

Решения местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов областного, Минского городского и базового территориальных уровней и референдумов включаются в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь.

Нормативные правовые акты, включенные в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, могут быть обнародованы (опубликованы) в официальных периодических печатных изданиях, определяемых Президентом. Обнародование (опубликование) нормативных правовых актов в этих изданиях является неофициальным.

Законом допускается официальное опубликование нормативных правовых актов в неполном изложении в определенных случаях и, наоборот, устанавливается запрет на опубликование и обнародование нормативных правовых актов, содержащих служебную информацию ограниченного распространения.

Решения, принятые республиканским референдумом, законы, декреты Президента вступают в силу через 10 дней после их официального опубликования.

Указы Президента, постановления Совета Министров и иные упомянутые выше нормативные правовые акты, за исключением постановлений палат Парламента, заключений и решений Конституционного Суда, вступают в силу со дня их включения в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь.

Постановления палат Парламента, заключения, решения Конституционного Суда вступают в силу со дня их принятия.

В указанных актах может быть установлен иной срок вступления их в силу.

Нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности граждан и юридических лиц, вступают в силу только после их официального опубликования.

4.4. Правовые обычаи, судебные прецеденты, правовые доктрины, их место среди источников конституционного права

К источникам конституционного права могут относиться правовые обычаи, судебные и административные прецеденты, правовые доктрины и общие принципы права.

Правовой обычай – устанавливаемое государством правило поведения, которое ранее сложилось в результате многократного повторения. Исторически обычай предшествует закону, т. е. до появления писаных актов (нормативных правовых актов) уже существовали многократно повторяемые варианты поведения людей, которые передавались от поколения к поколению. Однако для правовой системы Республики Беларусь правовой обычай как самостоятельный источник конституционного права не свойствен. Тем не менее отдельные правовые обычаи нашли отражение в конституционном законодательстве. Например, нормы ст. 10 Закона Республики Беларусь от 21 февраля 1995 г. № 3602-ХІІ «О Президенте Республики Беларусь» определяют порядок вступления Президента в должность. Содержание этих норм является как раз правовым обычаем вступления в должность Главы государства.

Наряду с правовыми обычаями и нормативными правовыми актами к источникам права относят **судебный и административный прецеденты**. Сущность прецедента (судебного, административного) состоит в том, что ранее принятое решение суда (иного уполномоченного на то органа) в связи с рассмотрением конкретного вопроса является правовой основой для последующего разрешения аналогичных дел. Прецедентное право зародилось в Англии. Судебный прецедент – более распространенная форма права, нежели административный прецедент. В странах, где он признается в качестве источника права, суды, по существу, занимаются правотворческой деятельностью. В этом отношении весьма показательно и выражение: закон – это то, что о нем говорят судьи. Вместе с тем судебные (административные) прецеденты, равно как и правовые обычаи, в Республике Беларусь не относятся к источни-

кам права. Однако полагаем, что и в условиях Беларуси роль прецедентного права может возрасти.

В качестве источника права в отдельных странах рассматривается **правовая доктрина** – компетентное суждение известных ученых или юристов по правовым вопросам. В англоязычных странах, например, труды видных юристов используются судьями для обоснования своих решений. В значительной мере это справедливо также и по отношению к США, где еще в конце XVIII в. влиянием на правовую систему страны и на судебную практику пользовался доктринальный труд У. Блэкстона «Комментарии законов Англии». Несмотря на то что правовая доктрина не рассматривается в качестве источника конституционного права Республики Беларусь, она, тем не менее, может оказывать влияние на формирование и реализацию права, выступать источником иных форм (нормативных правовых актов, судебных и административных прецедентов). Например, правовая доктрина о нормативном правовом акте успешно реализована в Законе Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах».

Тенденции развития правовых систем государств свидетельствуют о том, что источниками права являются и **общие принципы права**. Последние рассматриваются в качестве источников права в таких странах, как Австрия, Германия, Греция, Испания. Это такие принципы, как конституционность (верховенство конституции), недопустимость придания актам, устанавливающим или усиливающим ответственность, а также ухудшающим правовое положение граждан и субъектов хозяйствования, обратной силы, стабильность законодательства, закрепляющего права граждан, и др.

4.5. Реализация общепризнанных принципов международного права и норм международных договоров в источниках конституционного права

В конституционном, как впрочем во всем белорусском законодательстве, не имеется общей формулировки о том, что международные договоры, заключенные в соответствии с конституционной процедурой, составляют неотъемлемую его часть. В отдельных нормативных правовых актах (кодексах, законах) иногда подчеркивалось верховенство международного договора по отношению к этим нормативным правовым актам. Однако для непосредственного применения международного договора этого еще недостаточно. Необходимо, чтобы международный договор являлся частью действующего на территории Республики

Беларусь законодательства, т. е. вступил в силу. Вступившим в силу является тот международный договор, в отношении которого Республика Беларусь выразила согласие об обязательности его выполнения в соответствии с процедурами внутригосударственного законодательства и международного права. Примером международного договора является Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., который вступил в силу для Республики Беларусь (тогда – Белорусской ССР) 23 марта 1976 г.

В соответствии со ст. 19 и 20 Закона Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 421-З «О международных договорах Республики Беларусь» международные договоры вступают в силу после их ратификации. Ратификация осуществляется Национальным собранием в форме закона. Наряду с ратификацией в указанном Законе предусмотрены и иные способы выражения согласия Республики Беларусь на обязательность для нее международных договоров.

4.6. Нормативные правовые акты республиканских органов государственного управления как источники конституционного права

Нормативные правовые акты республиканских органов государственного управления (министерства, государственные комитеты), в том числе Министерства внутренних дел Республики Беларусь (далее – Министерство внутренних дел) и Государственного пограничного комитета Республики Беларусь (далее – Государственный пограничный комитет), а также нормативные правовые акты Следственного комитета Республики Беларусь (далее – Следственный комитет) и Государственного комитета судебных экспертиз Республики Беларусь (далее – Государственный комитет судебных экспертиз) издаются в виде постановлений, инструкций, правил и уставов (положений).

Постановления принимаются коллегиально, на основе и во исполнение нормативных правовых актов большей юридической силы. Ими могут утверждаться инструкции, правила и другие виды нормативных правовых актов. Например, постановлением Министерства внутренних дел Республики Беларусь от 22 июня 2017 г. № 173 утверждена Инструкция о порядке организации работы при рассмотрении ходатайства о предоставлении статуса беженца, дополнительной защиты или убежища в Республике Беларусь, заявления о продлении срока предоставления дополнительной защиты в Республике Беларусь, заявления о содействии в воссоединении семьи, принятии решений об

утрате, аннулировании статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь и подготовке предложений о необходимости принятия решений об утрате или о лишении убежища в Республике Беларусь. Здесь же можно упомянуть постановление Государственного пограничного комитета Республики Беларусь от 15 марта 2016 г. № 7, которым утверждена Инструкция о порядке въезда (входа) в пограничную зону, пребывания и передвижения в ней физических лиц и транспортных средств. Нередко указанными государственными органами принимаются совместные постановления. В качестве примера можно привести постановление Национального статистического комитета Республики Беларусь, Следственного комитета Республики Беларусь, Государственного комитета судебных экспертиз Республики Беларусь от 15 мая 2017 г. № 20/75/1, которым утвержден Порядок взаимодействия при установлении или уточнении обстоятельств смерти граждан.

Самостоятельными источниками конституционного права могут являться инструкции, правила и уставы (положения). В *инструкциях* детально определяются содержание и методические вопросы регулирования, в том числе конституционно-правовых отношений. *Правила* являются кодифицированным нормативным правовым актом, конкретизирующим нормы более общего характера с целью регулирования поведения субъектов в определенных сферах и по процедурным вопросам. *Уставы (положения)* – акты, определяющие порядок деятельности государственного органа (организации) или порядок деятельности государственных служащих и иных лиц в определенных сферах деятельности. Как правило, данная группа актов вводится в действие (утверждается) актами более высокой юридической силы, чаще всего указами Президента или постановлениями Правительства. Так, постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 11 декабря 2009 г. № 1623 утверждены Правила охраны жизни людей на водах Республики Беларусь.

Однако следует заметить, что нормативные правовые акты республиканских органов государственного управления могут являться источниками конституционного права в случаях, когда их нормами регулируются конституционно-правовые отношения. Это редкие случаи. Как правило, такие случаи возникают при осуществлении (использовании) гражданами конституционных прав и свобод либо исполнении ими конституционных обязанностей. Поэтому указанные акты чаще всего являются источниками административного права.

КОНСТИТУЦИЯ – ОСНОВНОЙ ИСТОЧНИК КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

5.1. Конституция как основной источник конституционного права, ее социальная, политическая и правовая природа.

Роль Конституции в развитии белорусской правовой системы

Конституция происходит от латинского слова *constitutio*, которое переводится как установление, строение.

В настоящее время в юридической литературе приводится много определений конституции. В них, как правило, содержится два положения – место конституции в системе правовых актов и регулируемый ею предмет (общественные отношения).

С учетом этого **Конституцию Республики Беларусь** можно определить как Основной Закон Республики Беларусь, имеющий высшую юридическую силу и закрепляющий основополагающие принципы и нормы правового регулирования важнейших общественных отношений. Данное определение Конституции содержится в части первой с. 12 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах».

С формальной точки зрения Конституцию Республики Беларусь, как и конституции других государств, можно рассматривать как нормативный правовой акт, обладающий высшей юридической силой. По этой причине ей нередко сопутствует другое название – Основной Закон. Предыдущие конституции нашей республики имели это второе (сопутствующее) название. Сейчас определение Конституции Республики Беларусь 1994 г. как Основного Закона содержится в ее преамбуле.

Однако для определения Конституции формальной констатации ее как акта высшей юридической силы недостаточно. Ведь само по себе приращение ей такового (формального значения) должно быть предопре-

делено ее материальным содержанием, т. е. значимостью тех общественных отношений, которые попадают в орбиту конституционного регулирования.

Современные конституции имеют социальную, политическую и правовую природу. Во-первых, они призваны обеспечить социальную стабильность в обществе. Этому способствует закрепление в них общепризнанных ценностей человеческой цивилизации (права и свободы человека и гражданина, народный суверенитет, разделение властей, разграничение государственной власти и местного самоуправления, социальная справедливость и др.), призванных способствовать наиболее оптимальному развитию личности, общества и государства на основе баланса частных и публичных интересов. Во-вторых, в них закрепляется политическая система, в том числе место государства среди политических институтов, а также решается вопрос о принадлежности власти. В третьих, ими регулируются важнейшие общественные отношения в экономической, политической, социальной и других областях общественного развития, в них закрепляются принципы взаимоотношений государства и личности, в том числе его гарантии и обязанности по обеспечению прав и свобод человека и гражданина.

Как уже отмечалось выше, конституция является главным, основным законом государства. Это значит, что на ее основе формируется вся система текущего законодательства, в ней определяется компетенция государственных органов. Она основной, первичный источник национального права. По этой причине конституцию нередко называют ядром правовой системы. Часто в самой конституции содержатся отсылочные нормы о принятии законов для дальнейшего развития содержащихся в ней положений. Например, в белорусской Конституции ссылка на закон (прямо или косвенно) имеется около 100 раз.

В Конституции нашли отражение политические и социально-экономические перемены, предусмотрена программа совершенствования демократии, гарантии прав и свобод. С ее принятием главной задачей является формирование конституционной практики, отвечающей букве и духу Основного Закона, обеспечение непосредственного действия Конституции, ее единообразного применения. Необходимо сделать все, чтобы юридическая и фактическая Конституции совпадали¹.

¹ Юридическая конституция – совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения. Фактическая конституция – реально существующие отношения. Об этом см.: Зиновьев А.В. Конституционное право : конспект лекций. СПб. : Альфа, 1998. С. 10–11.

5.2. Структура Конституции

Современные конституции состоят, как правило, из трех частей: 1) преамбулы; 2) основной части; 3) действие конституции, ее изменение, заключительные и переходные положения. Такая структура конституций является стандартной. Она представляет собой группировку конституционных норм и их последовательное расположение внутри групп (применительно к Конституции Республики Беларусь – это разделы и главы). В структуре Конституции Республики Беларусь отчетливо выделяется преамбула, девять разделов, семь из которых составляют основную часть, и оставшиеся два раздела из девяти, – заключительную часть.

В *преамбуле* (от франц. *preamble* – предисловие) в сжатом виде содержатся нормы-цели (нормативные целевые предписания), которые определяет для себя народ Республики Беларусь, принимая Конституцию (стремление к утверждению прав и свобод каждого гражданина Республики Беларусь, желание обеспечить гражданское согласие, неизбежность устоев народовластия и правового государства и др.).

В *разд. I «Основы конституционного строя»* закрепляются характеристики Республики Беларусь как унитарного демократического социального правового государства, основные принципы организации и деятельности государства и общества, в том числе принципы регулирования политических, экономических, социальных и духовных отношений: народовластия, политического плюрализма, разделения властей, верховенства права и др.

В *разд. II «Личность, общество, государство»* определяются принципы правового статуса личности, ее взаимоотношений с другими лицами (обществом) и с государством, основные права, свободы и обязанности личности, гарантии и обязательства государства по обеспечению этих прав и свобод.

Разд. III «Избирательная система. Референдум» состоит из двух глав. В гл. 1 «Избирательная система» закрепляются основные принципы проведения выборов. В гл. 2 «Референдум (народное голосование)» определяются основная цель республиканских и местных референдумов, а также субъекты, иницилирующие, назначающие и участвующие в этих референдумах.

Разд. IV «Президент, Парламент, Правительство, суд» состоит из четырех глав, в которых определяются основы конституционно-правового статуса Президента и органов государственной власти. В гл. 3 «Президент Республики Беларусь» определяются основные задачи и функции Президента, предъявляемые к нему требования, основные

положения, относящиеся к избранию и вступлению в должность, конституционные полномочия, виды издаваемых актов, срок полномочий и основания их досрочного прекращения. В гл. 4 «Парламент – Национальное собрание» определяются основные задачи и функции данного органа государственной власти, порядок его формирования, срок полномочий и основания досрочного прекращения полномочий, компетенция каждой из палат, их структура (избираемые органы), основные формы работы, акты и основы законодательного процесса (принятия законов). Здесь же определяются требования, предъявляемые к депутатам Палаты представителей, членам Совета Республики и некоторые основы их правового статуса. В гл. 5 «Правительство – Совет Министров Республики Беларусь» определяются назначение данного органа государственной власти, его место в системе разделения властей, основы формирования, структура, компетенция, акты, а также основы правового статуса Премьер-министра. В гл. 6 «Суд» закрепляются конституционные принципы правосудия и построения судебной системы, а также определяются порядок формирования Конституционного Суда, основы конституционного контроля и правового статуса судей.

В разд. V «Местное управление и самоуправление» определяется сущность местного управления и самоуправления, основы формирования местных Советов депутатов, предназначение и основы формирования местных исполнительных и распорядительных органов, вопросы исключительной компетенции местных Советов депутатов, срок их полномочий и некоторые другие вопросы конституционно-правового статуса.

Разд. VI «Прокуратура. Комитет государственного контроля» состоит из двух глав. В гл. 7 «Прокуратура» определяются сущность прокурорского надзора, некоторые его направления, порядок формирования органов прокуратуры и основы правового статуса Генерального прокурора. В гл. 8 «Комитет государственного контроля» определяются основные задачи данного государственного органа и основы его формирования.

В разд. VII «Финансово-кредитная система Республики Беларусь» определяются составляющие финансово-кредитной системы, виды бюджетов и их составляющие, основы бюджетного процесса (рассмотрения и утверждения бюджетов), составляющие банковской системы и основные функции Национального банка.

Разд. VIII «Действие Конституции Республики Беларусь и порядок ее изменения» закрепляется принцип верховенства Конституции и определяются способы ее изменения и дополнения.

В разд. IX «Заключительные и переходные положения» устанавливается порядок введения в действие Конституции, а также решаются отдельные вопросы, связанные с формированием Парламента и образованием других государственных органов, в ней указанных.

5.3. Функции, юридические свойства и принципы Конституции. Порядок ее изменения и дополнения. Толкование Конституции

Роль и значение конституции в обществе и государстве проявляется в ее функциях. **Функции конституции** – основные направления ее воздействия на социальную действительность, характеризующие ее предназначение в обществе и государстве.

Конституции, как правило, выполняют следующие основные функции: политическую, идеологическую и юридическую.

Политическая функция проявляется прежде всего в определении политико-правового значения государственного и народного суверенитетов, а также в подходе к политической системе общества. Так, в ч. 2 ст. 1 Конституции определено, что Республика Беларусь обладает верховенством и полнотой власти на своей территории, самостоятельно осуществляет внутреннюю и внешнюю политику. В ч. 1 ст. 3 Конституции определяется самостоятельность народа в осуществлении своей власти.

Подход к политической системе общества, как следует из ст. 4 Конституции, выражается в многообразии политических институтов.

Идеологическая функция в конституциях выражается в первую очередь в определении подхода к вопросу отношения государства к идеологиям и мнениям. Например, исходя из ст. 4 Конституции демократия в Республике Беларусь осуществляется на основе многообразия идеологий и мнений. Причем идеология политических партий, религиозных и иных общественных объединений, социальных групп не может устанавливаться в качестве обязательной для граждан.

Юридическая функция конституций заключается в том, что в них содержатся нормы высшей юридической силы, на основе которых формируется и функционирует вся система правового регулирования. Так, в ч. 2 ст. 7 Конституции содержится норма, регламентирующая деятельность государства, всех его органов и должностных лиц в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства. В ч. 3 ст. 7 закрепляется правило, согласно которому правовые акты или отдельные их положения, признанные в установленном порядке противоречащими положениям Конституции, не имеют юридической силы. По сути, в этих нормах закрепляется принцип верховенства права.

Национальной Конституции также присущ ряд **юридических свойств**:

– *верховенства*. Данное свойство означает то обстоятельство, что Конституция обладает верховенством по отношению ко всем иным правовым актам. Свойство верховенства вытекает не только из того положения, что, как уже было отмечено, Конституция является Основным Законом. Данное свойство прямо закреплено в Конституции. Так, в ч. 1 ст. 137 Конституции определено, что Конституция обладает высшей юридической силой. Законы, декреты, указы и иные акты государственных органов издаются на основе и в соответствии с Конституцией;

– *стабильности (устойчивости)*. Свойство стабильности зависит прежде всего от гарантий защиты положений Конституции. Например, в ч. 2 ст. 137 Конституции содержится норма, согласно которой в случае расхождения закона, декрета или указа с Конституцией действует Конституция.

Необходимо иметь в виду, что стабильность конституции любого государства может зависеть от стабильности общественных отношений. В качестве образца стабильности можно упомянуть Конституцию США, которая была принята в 1787 г. и действует уже более 200 лет, в нее внесено всего 27 поправок;

– *легитимности*. Под свойством легитимности подразумевается установленный особый порядок принятия, введения в действие Конституции, внесения в нее изменений и дополнений. Так, Конституция была принята законодательным органом – Верховным Советом Республики Беларусь и введена им в действие Законом от 15 марта 1994 г. № 2876-ХІІ «О порядке вступления в силу Конституции Республики Беларусь». Решением республиканского референдума от 24 ноября 1996 г. принята новая редакция Конституции. В разд. VIII новой редакции определен порядок внесения в нее изменений и дополнений.

В литературе описываются и другие функции, а также юридические свойства конституций.

Как отмечалось выше, конституционное право как ни одна из отраслей национального права насыщена правовыми принципами. То же самое можно сказать и о Конституции. **Принципы Конституции** – те же нормы, только более обобщенные. Принципы Конституции сочетают в себе как обязательные на данный момент правила (что свойственно и нормам), так и юридический вектор, указывающий на развитие национальной правовой системы в будущем. В этом отношении даже в преамбуле Конституции содержатся основополагающие идеи, которые можно определить как конституционные (а значит, обладающие юридическим верховенством) принципы: неотъемлемость государственного сувере-

нитета, народовластие, обеспечение прав и свобод каждого человека, обеспечение гражданского согласия и т. д. Поэтому конституционные принципы и нормы соотносятся как общее и частное. Первые помогают понять конкретные факты жизни. Без конституционных принципов связи между людьми утрачивают цивилизованную основу, а юридическое регулирование общественных отношений приобретает субъективный характер, признаком которого является хаотичность правовой регламентации. Соблюдение конституционных принципов позволяет исключить формирование значительных пробелов в национальной правовой системе. В этой связи можно утверждать о стабилизирующей роли конституционных принципов.

Среди принципов Конституции наряду с упомянутыми принципами можно назвать признание человеческого достоинства, универсальность прав и свобод человека, равенство всех перед законом и судом, верховенство права, соразмерность ограничения прав и свобод конституционно значимым целям и т. д.

Порядок внесения изменений и дополнений в Конституцию предусмотрен в разд. VIII Конституции. Из ст. 138–140 Конституции вытекают два способа внесения в нее изменений и дополнений: посредством внесения проекта закона в Парламент и посредством референдума.

Субъектами инициирования *проекта закона* о внесении изменений и (или) дополнений в Конституцию являются Президент или не менее 150 тыс. граждан Республики Беларусь, обладающих избирательным правом. Закон об изменении (дополнении) Конституции может быть принят после двух обсуждений и одобрений Парламентом с промежутком не менее трех месяцев. Подобный закон считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от полного состава каждой из палат Парламента. При этом проект закона не рассматривается Парламентом в период чрезвычайного положения, а также в последние шесть месяцев полномочий Палаты представителей.

Изменения и дополнения Конституции могут быть проведены через *референдум*. Решение об изменении и дополнении Конституции путем референдума считается принятым, если за него проголосовало большинство граждан, внесенных в списки для голосования. Разд. I, II, IV, VIII Конституции могут быть изменены только путем референдума.

Возможны различные разновидности **толкования (интерпретации) норм** Конституции в случае обнаружения неясностей и различий, а также противоречий в правоприменительной практике. В нашем случае интерес представляет официальное толкование – аутентичное и казуальное. Аутентичное толкование Конституции осуществляется

органом, принявшим Конституцию, а казуальное – органом, уполномоченным разъяснять ее нормы. Толкование как деятельность этих органов предусматривает принятие нормативного правового акта. При этом не допускается внесение изменений и дополнений в Конституцию.

Аутентичное толкование Конституции осуществляется Парламентом – Национальным собранием. Так, согласно п. 1 ч. 1 ст. 97 Конституции Палата представителей рассматривает по предложению Президента либо по инициативе 150 тыс. граждан Республики Беларусь, обладающих избирательным правом, проекты законов о толковании Конституции. Совет Республики, в свою очередь, как следует из п. 1 ч. 1 ст. 98 Конституции, одобряет или отклоняет принятые Палатой представителей проекты таких законов. При этом, как отмечается в ч. 1 ст. 140 Конституции, акты о толковании Конституции считаются принятыми, если за них проголосовало не менее двух третей от полного состава каждой из палат Парламента. *Казуальное толкование* осуществляется Конституционным Судом в решениях.

5.4. Конституции современных государств

В современных конституциях обычно отражаются: определение основ конституционного строя и формы государства, провозглашение и гарантирование прав и свобод человека и гражданина, организация государственной власти. Данные аспекты учитываются в вопросе современного (демократического) понимания сущности конституции. Оно состоит в том, что конституция должна быть ограничителем власти государства, средством установления пределов вторжения государства в область прав и свобод человека и гражданина.

Современные конституции можно классифицировать по сроку действия, форме и способу принятия.

В зависимости от срока действия конституции подразделяются на временные и постоянные. Во временных конституциях указывается период ее действия. Например, временными можно назвать Конституции Южно-Африканской Республики (1993), Таиланда (2006) и др. Обычно конституции принимаются на неопределенный срок, т. е. они являются постоянными.

В зависимости от формы, в которой они выражены, конституции можно делить на писанные и неписанные. *Писанные конституции* – это те конституции, которые приняты в виде отдельных актов. К *неписанным* относятся конституции в виде нескольких кодифицированных актов (например, Великобритания).

В зависимости от способа принятия конституции делятся на принятые:

- *путем референдума*. В последние годы таким способом были приняты Конституции Казахстана, Литвы, России и др.;
- *законодательным органом* (например, Украина). Это второй наиболее распространенный способ принятия конституции;
- *специально создаваемым учредительным органом*. К таким учредительным органам можно отнести учредительное собрание и др. (Португалия (1976), Бразилия (1988) и др.);
- *путем октроирования*. Октроирование – односторонний акт «дарования» конституции народу со стороны главы государства (монарх, президент) или органа государственной власти. В настоящее время это редко встречающийся способ введения конституции. Например, в 1990 г. народу Фиджи даровалась Конституция правительством этой республики.

В зависимости от порядка внесения изменений и дополнений конституции подразделяются на гибкие и жесткие, а также смешанные (сочетающие в себе различные элементы). Конституцию называют *гибкой* в связи с тем, что она может изменяться (дополняться) в том же порядке, что и обычные законы. Для этого не предусматривается каких-либо специальных процедур. Типичными примерами гибких конституций являются совокупности неcodифицированных законодательных актов Великобритании и Новой Зеландии. *Жесткими конституциями* являются те из них, которые изменяются (дополняются) в особом, более сложном порядке. Сейчас нередко парламент или иной учредительный орган ограничивается в пределах изменений (дополнений) конституции, т. е. может устанавливаться возможный предмет пересмотра или, иначе говоря, содержание пересмотра. Наиболее важные с точки зрения субъекта, принявшего конституцию, положения объявляются не подлежащими изменению. К ним часто относят основы конституционного строя, основы правового статуса личности (содержание основных прав и свободы). В Италии, например, республиканская форма правления не может быть предметом конституционного пересмотра. В соответствии с Конституцией России Федеральное Собрание не может пересматривать главы, посвященные основам конституционного строя, правовому статусу личности, порядку изменения Конституции. Подобного рода ограничения способствуют стабильности, устойчивости конституции.

В литературе указываются и другие основания, по которым производится различие конституций зарубежных стран.

КОНСТИТУЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ БЕЛАРУСИ

6.1. Значение, основные принципы, особенности и структура конституций Советской Белоруссии

В период Советской Белоруссии принято четыре конституции.

Первая *Конституция Социалистической Советской Республики Белоруссии принята 3 февраля 1919 г.* В ней содержалась Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа Белоруссии. В этой Декларации Белоруссия объявлялась республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. В Декларации постановлялось об отмене частной собственности на землю, об объявлении природных ресурсов национальным достоянием, о введении всеобщей трудовой повинности.

В структуру Конституции входили три раздела. В разделе первом «Общие положения Конституции» ставилась задача для Конституции на переходный период – установления диктатуры пролетариата и беднейшего крестьянства. Здесь же устанавливалось отделение церкви от государства, школы от церкви и провозглашались свободы: религиозной и антирелигиозной пропаганды; выражения мнений; собраний и др. Способы реализации этих свобод были своеобразными. Например, свобода собраний достигалась путем предоставления помещений с обстановкой. Труд признавался обязанностью, при этом провозглашался лозунг: «Не трудящийся да не ест».

В разделе втором «Конституция Советской власти» устанавливалась система органов власти, основы их формирования и вопросы компетенции. Отмечалось, что высшей властью обладает съезд Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов Белоруссии, а в период между съездами – Центральный Исполнительный Комитет (ЦИК), который формировался съездом посредством избрания и являлся высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом.

В разделе третьем Конституции «О гербе и флаге» приводилось описание указанных символов республики.

В декабре 1920 г. приняты дополнения к Конституции 1919 г. Можно отметить два наиболее существенных дополнения. Во-первых, определялся состав съезда (по одному представителю от городского Совета из расчета – 1 депутат от 2 000 избирателей и по одному представителю от волостного и уездного съездов из расчета – 1 депутат от 10 000 избирателей). Во-вторых, образовывался Совет Народных Комиссаров (СНК), которому принадлежало общее управление делами республики.

11 апреля 1927 г. принят очередной *Основной Закон (Конституция) Белорусской Социалистической Советской Республики*. В гл. I «Общие положения» констатировалось, что БССР есть социалистическое государство диктатуры пролетариата, в котором вся власть принадлежит Советам рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. Далее в этой главе в той или иной мере дублировались положения Конституции 1919 г.: о социалистической собственности на землю; о признании труда обязанностью всех граждан; об упомянутых свободах, о всеобщей воинской повинности и т. д. Одновременно устанавливалось полное равноправие белорусского, еврейского, русского и польского языков.

В гл. II определялись вопросы, относящиеся к исключительному ведению Всебелорусского съезда Советов. Это, например, такие вопросы, как установление основных начал Конституции, их дополнение и изменение, решение вопросов изменения границ республики, право амнистии и реабилитации, а также решение иных вопросов, не отнесенных к компетенции Союза ССР.

В гл. III «О Всебелорусском съезде Советов» определялись нормы представительства в данный орган (эти нормы те же, что и в дополнениях к Конституции 1919 г.), а также некоторые вопросы созыва съезда (например, созыв не реже одного раза в два года), и его компетенции (например, избрание ЦИК).

Гл. IV посвящалась статусу ЦИК и его Президиуму. ЦИК являлся верховным органом власти в период между съездами, а Президиум ЦИК – высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом. К компетенции ЦИК относились вопросы издания кодексов, декретов и постановлений, утверждение законопроектов, утверждение республиканских бюджетов, образование Совета Народных Комиссаров и т. д.

В гл. V определялись вопросы, касающиеся статуса СНК и народных комиссариатов. Так, определялся состав СНК и его предназначение (общее управление в республике). СНК был правомочен издавать акты

(декреты, постановления), однако их издание находилось в пределах, которые устанавливались ЦИК, и др.

В гл. VI перечислялись народные комиссариаты (финансов, труда, внутренних дел и т. д.). В ней, кроме того, определялись вопросы статуса народных комиссаров (избрание и отзыв через ЦИК, право на единоличное принятие решений и некоторые другие).

В гл. VII определялись органы местной власти и предмет их ведения. Так, высшим органом местной власти объявлялись окружной или районный съезд Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов, а их исполнительными органами – окружные или районные исполнительные комитеты. Задачами данных органов являлись разрешение всех вопросов местного значения, составление и утверждение местных бюджетов, обеспечение в пределах данной территории революционной законности, общественной безопасности и др.

В гл. VIII устанавливались нормы представительства на окружные и районные съезды Советов (например, на окружные съезды из расчета: от городских Советов – 1 депутат на 500 избирателей и от районных Советов – 1 депутат на 2 500 жителей). В данной главе также устанавливалось, что могут быть созваны очередные и внеочередные съезды и определялись субъекты, обладающие правом созыва внеочередных съездов (например, вышестоящие съезды Советов или их исполнительные комитеты).

В гл. IX определялись основы статуса исполнительных комитетов. Они предназначались для руководства всей текущей работой по управлению соответствующей территорией и проведению в жизнь постановлений и декретов центральной власти.

Гл. X посвящалась местным Советам рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. Так, в этой главе устанавливались нормы представительства (например, в сельский, деревенский или местечковый Совет – из расчета 1 депутат на каждые 200 человек). Здесь же указывалось о регулярных отчетах депутатов Совета перед избирателями и о возможности отзыва депутатов.

Следует отметить, что в рассматриваемой Конституции имелись положения, относящиеся к избирательному праву и проведению выборов. Эти положения содержались в гл. XI и XII Конституции. Так, правом избирать и быть избранными в Советы обладали граждане БССР, которым ко дню выборов исполнилось 18 лет, при условии, что они занимались общественно полезным трудом либо состояли в рабоче-крестьянской Красной Армии или Флоте. Одновременно определялись категории лиц, лишенных избирательного права: лица,

прибегающие к наемному труду или живущие на нетрудовой доход, частные торговцы и посредники, духовные служители религиозных культов. Лишались избирательного права также служащие и агенты бывшей полиции, душевнобольные и лица, осужденные за корыстные преступления.

В гл. XIII приводилось описание символов БССР – Государственного герба и Государственного флага, а также определялась столица – г. Минск.

Третья Конституция (Основной Закон) Белорусской Советской Социалистической Республики принята 19 февраля 1937 г. Она состояла из XI разделов.

В разд. I закреплялось, что Белорусская Советская Социалистическая Республика является социалистическим государством рабочих и крестьян. В данном разделе устанавливалось, что политическую основу БССР составляют Советы депутатов трудящихся, а вся власть принадлежит трудящимся города и деревни в лице указанных Советов. Экономическую основу составляли социалистическая система хозяйствования и социалистическая собственность на орудия и средства производства. Земля, природные ресурсы, заводы, фабрики, крупные сельскохозяйственные предприятия и некоторые другие объекты признавались государственной собственностью. Допускалось право частной собственности граждан в виде трудовых доходов и сбережений, жилого дома и подсобного домашнего хозяйства, предметов домашнего хозяйства и предметов личного потребления.

В разд. II «Государственный строй» содержались положения о том, что БССР добровольно объединилась с советскими республиками в целях осуществления взаимопомощи по линиям экономической и политической, а также по линии обороны. Исходя из этого БССР обязалась обеспечить за СССР в лице его высших органов власти и управления права, определяемые Конституцией СССР. Далее отмечалось, что БССР оставляет за собой право свободного выхода из СССР, а граждане БССР являются одновременно гражданами СССР. Ведению БССР в лице ее высших органов власти и управления подлежат вопросы установления Конституции и контроля за ее исполнением, установления границ административно-территориальных единиц, законодательства БССР, охраны правопорядка и прав граждан и др.

Разд. III посвящен высшим органам власти. Так, отмечалось, что высшим органом власти является Верховный Совет БССР, который избирается гражданами и является законодательным органом БССР. Здесь же определялись основы правового статуса данного органа. В частно-

сти, констатировалось о том, что деятельностью Верховного Совета руководит председатель Верховного Совета. Верховный Совет также избирает Президиум, который наделялся рядом полномочий (созыв сессии, толкование законов, помилование граждан и др.). Одновременно решались некоторые вопросы организации деятельности Верховного Совета, срока его полномочий и законодательного процесса (две сессии в год, утверждение закона простым большинством голосов депутатов, назначение новых выборов не позднее двух месяцев до окончания полномочий действующего созыва и т. д.). Здесь же имелись положения, относящиеся к статусу депутата Верховного Совета (невозможность привлечения к уголовной ответственности либо ареста без согласия Верховного Совета или его Президиума).

В разд. IV определялся статус органов государственного управления в лице СНК как высшего исполнительного и распорядительного органа государственной власти. Одновременно устанавливалось, что СНК является органом, ответственным перед Верховным Советом (между сессиями – его Президиумом) и ему подотчетен. Упомянулось правомочие СНК на издание постановлений и распоряжений, обязательных к исполнению на территории БССР. Устанавливались также полномочия СНК (объединение и направление работы народных комиссариатов, составление народнохозяйственного плана и государственного бюджета, обеспечение общественного порядка, охрана прав граждан и др.). В разделе перечислялись народные комиссариаты (союзно-республиканские и республиканские), определялись правовые основы их деятельности и основы правового статуса народных комиссаров. Примечательно то, что устанавливалась обязанность Правительства, т. е. СНК, и народных комиссариатов давать ответы в трехдневный срок на вопросы депутатов в Верховном Совете.

В разд. V рассматривались вопросы правового статуса местных органов государственной власти – окружных, районных, городских, сельских, местечковых, деревенских, поселковых Советов депутатов трудящихся и соответствующих исполнительных комитетов. В частности, определялся порядок формирования и срок деятельности Советов (прямые выборы, срок деятельности – два года), их компетенция (руководство культурно-политическим строительством на соответствующей территории, утверждение местного бюджета, формирование и руководство деятельностью органов государственного управления, обеспечение охраны правопорядка и др.) и правомочие на принятие решений и издание распоряжений в пределах, установленных законом. В ряде статей этого раздела рассматривался статус исполнительных комите-

тов, а именно: их структура (виды отделов, комиссий, секторов), подчиненность (соответствующему Совету и вышестоящим исполнительным комитетам), срок полномочий (деятельность в течение срока полномочий Совета).

Разд. VI посвящался государственному бюджету. Отмечалось, что государственный бюджет БССР формируется СНК и вносится на утверждение Верховного Совета. Таким же образом рассматривался отчет об исполнении государственного бюджета.

В разд. VII «Суд и прокуратура» устанавливались судебная система БССР и конституционные принципы правосудия. Так, отмечалось, что правосудие осуществляется Верховным Судом, окружными, народными и специальными судами. При этом состав Верховного Суда избирается Верховным Советом, состав остальных судов формируется посредством прямого избирательного права. Среди конституционных принципов правосудия назывались: рассмотрение дел с участием народных заседателей, открытость судебных заседаний, независимость судей и их подчинение только закону и др. В этом же разделе определялся статус прокуратуры как органа, осуществляющего высший надзор за точным исполнением законов народными комиссариатами, подчиненными им учреждениями, должностными лицами и гражданами. Определялся также порядок формирования органов прокуратуры. Так, предусматривалось, что на должность Прокурора БССР лицо назначается Прокурором СССР сроком на пять лет, а назначение на должности прокуроров окружных, районных и городских прокуратур осуществлялись Прокурором БССР с утверждением Прокурором СССР.

В разд. VIII перечислялись основные права и обязанности граждан. В частности, это право на труд, отдых, материальное обеспечение по старости, образование и свободу совести, слова, печати, собраний, митингов, демонстраций, объединений и др. Здесь же отмечалось, что гражданам БССР обеспечивается неприкосновенность личности, и никто не может быть арестован иначе как по постановлению суда или с санкции прокурора. Отмечалось также, что неприкосновенность жилища и тайна переписки охраняются законом. В нем также предусматривались обязанности: исполнять Конституцию, законы, беречь и укреплять социалистическую собственность, выполнять воинскую обязанность. При этом констатировалось, что лица, которые посягают на социалистическую собственность, являются врагами народа, а измена родине в виде нарушения присяги, перехода на сторону врага, нанесения ущерба военной мощи государства считалась как самое тяжкое преступление.

В разд. IX излагались основные принципы выборов в Советы депутатов трудящихся. В частности, указывалось, что выборы депутатов являются всеобщими, т. е. все граждане Республики Беларусь, которые достигли возраста 18 лет, вправе участвовать в выборах депутатов и быть избранными, за исключением утративших разум и лиц, осужденных судом с лишением избирательных прав. Следующий принцип состоял в том, что выборы депутатов являются равными: каждый гражданин имеет один голос; все граждане участвуют в выборах на равных основаниях. Далее закреплялось, что выборы депутатов являются прямыми: выборы проводятся гражданами непосредственно путем прямых выборов, а голосование является тайным. Следующие положения данного раздела указывали на мажоритарную избирательную систему, а именно то, что кандидаты на выборах выставляются по избирательным округам. Устанавливалась обязанность депутатов делать отчеты перед избирателями о своей работе и о работе в Совете, а также то, что они могут быть в любое время отозваны по решению большинства избирателей.

В разд. X дано описание символов БССР – Государственного герба и Государственного флага.

В разд. XI содержались положения о порядке изменения Конституции, а именно изменения делаются по решению Верховного Совета, которое принято большинством не менее двух третей голосов депутатов Верховного Совета.

Четвертая Конституция (Основной Закон) Белорусской Советской Социалистической Республики принята 14 октября 1978 г.

Конституция начиналась с преамбулы, в которой перечислялись достижения советского народа под руководством Коммунистической партии (установление диктатуры пролетариата, создание БССР, построение социализма и др.). Далее в преамбуле указывались основные поводы, приведшие народ БССР к принятию данной Конституции: руководство идеями научного коммунизма, признание себя неотъемлемой частью советского народа, наличие преемственности конституционного развития страны и др.

Конституция состояла из разделов, глав и статей.

Разд. I назывался «Основы общественного строя и политики Белорусской ССР».

В гл. 1 «Политическая система» содержались положения о принадлежности власти народу и осуществлении власти народом через Советы народных депутатов, об организации и деятельности Советского государства на принципах демократического централизма (выборность органов государственной власти, их подотчетность народу, обязательность решений вышестоящих органов для нижестоящих) и др.

В гл. 2 «Экономическая система» закреплялось, что ее основу составляет социалистическая собственность на средства производства в форме государственной (общенародной) и колхозно-кооперативной собственности. Основу же личной собственности граждан составляют трудовые доходы. В пользовании граждан могут находиться участки земли в целях ведения подсобного хозяйства и индивидуального жилищного строительства. Источником роста общественного богатства является свободный от эксплуатации труд советских людей в соответствии с принципом «От каждого – по способностям, каждому – по труду».

В гл. 3 «Социальное развитие и культура» устанавливалось, что социальной основой является союз рабочих, крестьян и интеллигенции. Государство содействует укреплению социальной однородности граждан, стиранию классовых различий, различий между городом и деревней, умственным и физическим трудом, всестороннему развитию и сближению всех наций и народностей СССР и др.

В гл. 4 «Внешнеэкономическая деятельность и оборона социалистического Отечества» отмечалось, что пропаганда войны в БССР запрещается. Оборона социалистического Отечества относится к важнейшим функциям государства. В целях обороны социалистических завоеваний, суверенитета и территориальной целостности государства созданы Вооруженные Силы СССР, установлена всеобщая воинская обязанность и др.

Разд. II «Государство и личность» состоял из двух глав.

В гл. 5 «Гражданство Белорусской ССР. Равноправие граждан» отражалось, что каждый гражданин БССР является гражданином СССР. Гражданство БССР является равным независимо от происхождения, социального и материального состояния, расовой и национальной принадлежности и других особенностей.

В гл. 6 «Основные права, свободы и обязанности граждан Белорусской ССР» перечислялись основные права и свободы: на труд, отдых, охрану здоровья, материальное обеспечение по старости, образование, а также свободы: слова, печати, собраний, объединения, вероисповедания и др. Здесь же определялось содержание некоторых прав и свобод, а также отражались условия их обеспечения. Так, право на труд означало право на получение гарантированной работы с оплатой труда в соответствии с ее количеством и качеством и не ниже установленного минимального размера. Оно обеспечивалось социалистической системой хозяйствования, бесплатным профессиональным обучением и другими условиями.

Далее в этой главе гарантировались неприкосновенность личности в виде невозможности ареста иначе как на основе судебного решения либо с санкции прокурора, неприкосновенность жилища в виде невоз-

возможности войти в жилище без законных оснований против воли проживающих в нем лиц, неприкосновенность тайны личной жизни граждан, переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений.

Граждане также имели право на судебную защиту, право на обжалование действий должностных лиц, государственных и общественных органов. Причем жалобы должны быть рассмотрены в порядке и сроки, установленные законом.

В данной главе устанавливались основные обязанности граждан: соблюдать Конституцию СССР, Конституцию БССР, советские законы, добросовестно трудиться и соблюдать трудовую дисциплину, беречь социалистическую собственность, исполнять воинскую обязанность, уважать права и законные интересы других граждан, беречь природу и охранять ее богатство и др.

В разд. III «Национально-государственное и административно-территориальное устройство Белорусской ССР» содержалось две главы. В них определялся статус Белорусской ССР в составе СССР как союзной республики и ее административно-территориальное устройство. Отмечалось, что БССР является суверенным советским социалистическим государством, самостоятельно осуществляющим государственную власть на своей территории¹ и сохраняющим за собой право свободного выхода из СССР. В этой главе упоминался предмет ведения БССР в лице высших органов государственной власти. Так, в ведении находились вопросы принятия Конституции и законодательства БССР, установления порядка организации и деятельности республиканских органов государственной власти, охраны правопорядка, прав граждан и др. Глава завершалась положениями о том, что территория БССР не может быть изменена без ее согласия. БССР имеет право вступать в отношения с зарубежными странами, заключать с ними договоры, обмениваться представительствами, участвовать в деятельности международных организаций. Что касается административно-территориального устройства (гл. 8), то оно устанавливалось на областном уровне, которое сохранилось в настоящее время (шесть областей и г. Минск).

¹ Самостоятельность осуществления государственной власти ограничивалась ст. 73 Конституции СССР. В ней определялся предмет ведения Союза ССР: 1) утверждение изменений границ между союзными республиками; 2) обеспечение единства, законодательного регулирования на всей территории СССР; 3) проведение единой социально-экономической политики, руководство экономикой страны; 4) вопросы мира и войны, защита суверенитета, охрана государственных границ и территории СССР, организация обороны, руководство Вооруженными Силами СССР; 5) обеспечение государственной безопасности и др.

В разд. IV имелись три главы, определялся статус Советов народных депутатов.

В гл. 9 закреплялись система и принципы деятельности Советов. Система Советов выглядела следующим образом: Верховный Совет Белорусской ССР, областные, районные, районные в городах, поселковые и сельские Советы.

В гл. 10 устанавливались основные принципы проведения выборов в Советы. Принцип всеобщности предполагал участие в выборах депутатов всех граждан Белорусской ССР, достигших 18 лет, имеющих право выбирать и быть избранными, за исключением лиц, признанных в установленном порядке потерявших разум. Принцип равенства заключался в наличии у каждого избирателя равного количества голосов, т. е. одного голоса, и их участия на равных основаниях. Принцип прямых выборов означал непосредственное избрание гражданами народных депутатов. Принцип тайны голосования предусматривал недопустимость контроля за волеизъявлением избирателей.

В гл. 11 устанавливался статус народного депутата. Народные депутаты рассматривались как полномочные представители народа в Советах. Полномочия ими осуществлялись без отрыва от производственной или служебной деятельности. Они имели право запроса к государственными органам и должностным лицам. Им обеспечивались условия для беспрепятственного и эффективного осуществления прав и обязанностей, в том числе неприкосновенность.

Разд. V посвящен высшим органам государственной власти и управления.

Так, в гл. 12 отмечалось, что высшим органом государственной власти в БССР является Верховный Совет. Он уполномочен решать все вопросы, отнесенные Конституцией СССР и Конституцией БССР к ведению БССР. Это принятие Конституции БССР, внесение в нее изменений и дополнений, утверждение государственных планов развития и государственных бюджетов БССР и отчетов об их выполнении, создание подотчетных органов и т. д. В этой главе определялись, кроме того, состав Верховного Совета (485 депутатов), структура (Председатель Верховного Совета, его заместители, Президиум, постоянные комиссии), некоторые вопросы организации деятельности и законодательного процесса, в том числе право законодательной инициативы.

В гл. 13 рассматривался статус Совета Министров БССР как высшего исполнительного и распорядительного органа государственной власти, создаваемого Верховным Советом, ответственного перед ним и ему подконтрольного. Совет Министров уполномочен решать все

вопросы государственного управления, отнесенного к ведению БССР. Совет Министров наделяется правом издания постановлений и распоряжений. В структуре Совета Министров предусмотрено создание постоянно действующего органа – Президиума Совета Министров, с возложением на него вопросов, связанных прежде всего с обеспечением управления народным хозяйством.

В разд. VI определялись органы местной власти и управления, основы их компетенции, организации и деятельности.

В гл. 14 указывалось, что органами государственной власти в областях, районах, городах, районах в городах, поселках, сельских населенных пунктах являются соответствующие Советы народных депутатов. Местные Советы депутатов решают все вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, которые проживают на территории Совета, проводят в жизнь решения вышестоящих государственных органов, руководят деятельностью нижестоящих Советов, участвуют в обсуждении вопросов республиканского и общесоюзного значения, вносят по ним свои предложения.

В гл. 15 устанавливалось, что исполнительными и распорядительными органами местных Советов являются исполнительные комитеты, которые выбираются из числа депутатов. Исполнительные комитеты подотчетны как Совету, который их избрал, так и вышестоящему исполнительному и распорядительному органу. Исполнительные комитеты руководят государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством на территории соответствующих Советов.

В разд. VII определялись содержание, основы разработки и утверждения государственного плана экономического и социального развития (госплан) и государственного бюджета (госбюджет) Белорусской ССР.

В гл. 16 отмечалось, что госплан БССР является составной частью госплана СССР. В нем определялись задачи в областях экономики и социально-культурного строительства, содержались целевые показатели в указанных областях. Госпланы разрабатывались Советом Министров БССР и утверждались Верховным Советом. Организация выполнения этих планов возлагалась также на Совет Министров.

Согласно гл. 17 госбюджет БССР также являлся составной частью госбюджета СССР. В нем объединялись республиканский и местные бюджеты. Госбюджет, разрабатывался и утверждался в том же порядке, что и госплан. Аналогичным образом готовились и утверждались отчеты о выполнении госбюджета.

Разд. VIII посвящался правосудию, арбитражу и прокурорскому надзору.

В гл. 18 определялась система судов (Верховный Суд, областные, районные и городские суды) и закреплялись принципы правосудия (избрание судей и народных заседателей, их ответственность перед избирателями и органами, сформировавшими суды, коллегиальность рассмотрения дел, независимость судов, равенство всех граждан перед судом, презумпция невиновности и др.). В этой же главе отмечалось, что разрешение хозяйственных споров между предприятиями, учреждениями и организациями осуществляется органами государственного арбитража.

В гл. 19 устанавливались основы прокурорского надзора. Положения данной главы аналогичны главе о прокурорском надзоре, содержащейся в предыдущей Конституции БССР.

В разд. IX имелось описание Государственного герба, Государственного флага и определялась столица – г. Минск.

В разд. X устанавливалось, что все законы и другие акты государственных органов издаются на основе и в соответствии с Конституцией, а ее изменение проводится решением Верховного Совета, принятым не менее чем двумя третями от общей численности депутатов Верховного Совета.

В Конституцию 1978 г. на протяжении 1989–1993 гг. внесен ряд изменений и дополнений. Наиболее существенными из них являлись:

- о нахождении в должности, которую могут занимать должностные лица, избираемые или назначаемые Советами, не более двух сроков подряд и о возможности освобождения такого лица от должности досрочно;
- создании органов народного контроля и определении их компетенции (проверка выполнения требований законодательства, ведение борьбы с нарушениями служебной дисциплины и т. д.);
- недопустимости ограничения (прямого или косвенного) избирательных прав граждан и наказании такого ограничения по закону;
- проведении выборов народных депутатов по одномандатным избирательным округам;
- требованиях, предъявляемых к депутатам (возраст – 18 лет, невозможность совмещения депутатских обязанностей с руководящей деятельностью в исполнительных и распорядительных органах или нахождении в должности судьи и др.);
- ограничении в избирательных правах лиц, признанных недееспособными, а также лиц, содержащихся в местах лишения свободы или принудительного лечения (позднее – лиц, находящихся по приговору суда в местах лишения свободы, а также не принимающих участие в голосовании лиц, в отношении которых в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством, избрана мера пресечения – содержание под стражей);

– создании Комитета конституционного контроля, его составе и основной функции (представление по собственной инициативе или по предложению Верховного Совета, его Президиума или постоянных комиссий заключений о соответствии Конституции актов Верховного Совета, Совета Министров, решений местных Советов);

– составе Верховного Совета (360 депутатов);

– праве законодательной инициативы (депутаты, Президиум Верховного Совета, Совет Министров, Комитет конституционного контроля и др.);

– недопустимости привлечения депутата Верховного Совета к уголовной ответственности, ареста или наложения административных взысканий, налагаемых в судебном порядке, без согласия Верховного Совета или его Президиума;

– реформировании политической системы по принципу многопартийности и о запрете создания и деятельности политических партий и общественных объединений, имеющих целью изменение советского конституционного строя, выступающих против целостности и безопасности республики, конституционных прав и свобод граждан и др.

Указанные и другие изменения и дополнения вносились в Конституцию 1978 г., во-первых, в целях приведения норм этой Конституции в соответствие тем отношениям, которые складывались в республике и белорусском обществе в обозначенный период времени, и, во-вторых, в целях упрочения суверенитета республики и самостоятельности национальных органов государственной власти относительно органов СССР.

6.2. История подготовки и принятия

Конституции Республики Беларусь от 15 марта 1994 г.

Основные отличия действующей Конституции

Республики Беларусь от предыдущих конституций

Стремление к обретению государственного суверенитета, созданию условий для достойного и свободного развития личности означало, что именно на новой Конституции республики должна строиться вся система правового регулирования. В связи с чем Верховный Совет Республики Беларусь (тогда – Белорусской ССР) принял решение о подготовке новой Конституции.

В работе Верховного Совета Республики Беларусь по подготовке Конституции можно выделить несколько этапов.

1-й этап – образование Конституционной комиссии, рассмотрение проекта Конституции в первом чтении. Конституционная комиссия

(далее – Комиссия) по подготовке проекта Конституции была образована Верховным Советом 22 июня 1990 г. Она состояла из двух рабочих групп, которыми были созданы альтернативные проекты. После этого они были объединены в один проект, представленный на рассмотрение Верховному Совету в ноябре 1991 г. В процессе обсуждения обнаружились существенные разногласия между представителями различных политических течений, существовавших в Верховном Совете. Эти разногласия касались вопросов о форме правления – президентская или парламентская республика; об условиях деятельности депутатов, т. е. работают ли они только в парламенте или совмещают свои депутатские обязанности с производственной (служебной) деятельностью; об административно-территориальном устройстве и о местном самоуправлении. Дискуссия также развернулась относительно закрепления в Конституции государственности белорусского языка, возможности придания такого же статуса русскому языку. Отмеченный круг вопросов оставался нерешенным долгое время, вплоть до принятия новой Конституции.

Верховный Совет 11 ноября 1991 г. принял постановление по проекту Конституции. Основные положения проекта были одобрены. Решено опубликовать проект в печати для всенародного обсуждения. После этого работа над проектом Конституции вступила в свой важнейший этап: началась и в редакционном отношении, и по существу доработка многих положений проекта.

2-й этап – обсуждение проекта Конституции во втором чтении. Важную роль в приближении сроков принятия Конституции сыграло постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 29 октября 1992 г. «О необходимости ускорения конституционных преобразований в Республике Беларусь». В постановлении был решен важный вопрос о завершении работы над проектом Конституции в 1993 г.

Обсуждение проекта Конституции в Верховном Совете во втором чтении проходило в октябре 1992 г. Ко второму чтению проект Конституции претерпел существенные изменения. Более четкое содержание получил разд. I «Основы конституционного строя», прежде всего положения, связанные с закреплением государственного суверенитета, народовластия, некоторых иных институтов демократии, статуса белорусского языка. В разд. II «Личность, общество, государство» с учетом международных пактов по правам человека и собственного исторического опыта были уточнены формулировки, относящиеся к правам, свободам и обязанностям граждан. Уделено особое внимание не только личным, политическим правам и свободам, но и социально-экономиче-

ским правам, особенно тем, которые вызвали наибольшую заинтересованность граждан в процессе обсуждения проекта, а именно праву на труд, жилище, образование, медицинское обслуживание. Были внесены изменения и в другие разделы.

Проект Конституции во втором чтении был одобрен постановлением Верховного Совета Республики Беларусь от 5 февраля 1993 г., в котором Комиссии было поручено доработать проект с закреплением в нем следующих основных положений: 1) государство образуется на принципе разделения властей; 2) Верховный Совет является органом государственной власти, в котором депутаты могут работать на постоянной основе или совмещать свои обязанности с производственной или служебной деятельностью. Беларусь – президентская республика, в которой Президент является руководителем исполнительной власти; 3) местное самоуправление осуществляется гражданами через местные представительные органы, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия населения в общественных делах; 4) гражданам предоставляются государственные гарантии равных прав для осуществления хозяйственной и другой деятельности, кроме запрещенной законом, и др.

3-й этап – постатейное голосование по проекту Конституции. Постатейное голосование по проекту Конституции началось 19 мая 1993 г. К этому времени проект состоял из 8 разделов, 9 глав и 153 статей. В него был включен раздел «Государственный контроль и надзор», объединивший такие главы, как «Конституционный Суд», «Прокуратура» и новую главу «Контрольная палата». Много изменений по содержанию претерпели другие разделы и главы, предусмотрен приоритет принципов и норм международного права, получил закрепление статус государственного языка белорусский язык. В результате постатейного голосования конституционным большинством была принята частично преамбула, полностью 69 статей и 19 статей частично. Если по отдельным статьям чувствовалось, что можно найти взаимопонимание и оптимальное, устраивающее различные политические силы решение, то относительно формы правления острые разногласия оставались. Поэтому рабочая группа предложила Верховному Совету три варианта: 1) Беларусь – президентская республика, в которой Президент является главой государства и исполнительной власти; 2) Президент является главой государства (главой исполнительной власти не является); 3) единоличный глава государства отсутствует, т. е. сохраняется существующий вариант организации власти в виде связи «Верховный Совет – Совет Министров».

4-й этап – поименное голосование по проекту Конституции и принятие Конституции. Работа над проектом Основного Закона завершилась на 13-й сессии Верховного Совета, начавшейся в ноябре 1993 г. К тому моменту большинство статей уже было принято, хотя некоторые вопросы в этой части оставались.

Принятие новой Конституции рассматривалось в качестве главной государственной задачи. Несмотря на это, необходимого числа голосов для принятия раздела, закрепляющего президентскую республику, набрать не удавалось. Поэтому Верховный Совет был вынужден 2 декабря 1993 г. образовать согласительную комиссию для выработки приемлемых предложений.

Голосование в Верховном Совете по проекту Конституции продолжилось 22 февраля 1994 г. Решающее значение для преодоления тупика в конституционном процессе имело проведенное накануне, т. е. 21 февраля 1994 г., заседание Конституционной комиссии, которая приняла решение принимать главы, посвященные Верховному Совету, Президенту и раздел «Местное управление и самоуправление» путем именных бюллетеней. Депутатам было выдано 296 именных бюллетеней. В счетную комиссию поступило 288 именных бюллетеней, недействительных – 6. Поданные голоса распределились следующим образом: «за» – 266; «против» – 16. Таким образом, за принятие указанных положений проекта высказалось при требуемых 231 голосе явное большинство депутатов. Проведенное голосование решило судьбу проекта.

Историческое решение – принятие новой Конституции, к которому очень трудно шли депутаты на протяжении почти четырех лет, состоялось 15 марта 1994 г.

30 марта 1994 г. Конституция была опубликована в республиканских газетах, и с этого дня она вступила в действие.

Отличительными признаками нового Основного Закона Беларуси являются:

- деидеологизированный характер;
- закрепление в качестве экономической основы многообразия форм собственности;
- установление равенства государства и гражданина, наличие у них взаимных обязательств;
- закрепление в качестве вектора развития для текущего законодательства приоритета общепризнанных принципов международного права;
- разделение и взаимодействие властей;
- наличие в Конституции норм прямого действия.

6.3. Изменения и дополнения в Конституцию, внесенные по итогам республиканских референдумов от 24 ноября 1996 г. и от 17 октября 2004 г.

24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. в Республике Беларусь состоялись республиканские референдумы, на которых наряду с другими были приняты решения о совершенствовании механизмов конституционно-правового регулирования.

После *референдума 24 ноября 1996 г.* в Конституции появились следующие основные новации:

1. *Изменено место и роль Президента в системе разделения властей, расширена его компетенция.* В редакции Конституции 1994 г. Президент являлся Главой государства и исполнительной власти. В новой редакции место и роль Президента в государственном механизме представляются иными: он является не только Главой государства, но и гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина. При этом Президент наделяется более весомыми полномочиями: назначение республиканских референдумов и выборов в представительные органы; роспуск палат Парламента; назначение на должность Премьер-министра и на другие высшие государственные должности с согласия палат Парламента; издание декретов, имеющих силу законов, и др. Он также признается Главнокомандующим Вооруженными Силами Республики Беларусь.

В прежней редакции Конституции подобные полномочия относились к ведению Верховного Совета.

2. *Произошли изменения в названии, структуре, составе Парламента, изменены также его функции и полномочия.* В прежней редакции Конституции термин «парламент» не использовался. Роль представительного и единственного законодательного органа выполнял Верховный Совет. Он наделялся полномочиями, которыми в настоящее время наделен Президент.

В новой редакции Конституции представительному и законодательному органу власти посвящена гл. 4, которая называется «Парламент – Национальное собрание». Парламент состоит из двух палат – Палаты представителей и Совета Республики. Основная функция обеих палат Парламента – законодательная.

3. *Изменено название, место и роль Правительства как высшего органа исполнительной власти в системе разделения властей, определена его компетенция.* В редакции Конституции 1994 г. органу исполнительной власти – Кабинету министров было посвящено несколько статей, его полномочия не определялись.

В редакции 1996 г. конституционные нормы о Правительстве – Совете Министров Республики Беларусь сосредоточены в гл. 5 Конституции. В данной главе определены не только правовой статус Правительства, но и его полномочия как центрального органа государственного управления.

4. *Изменено место и роль Конституционного Суда в системе судебной власти.* Имеется несколько принципиальных отличий в редакциях Конституции, касающихся Конституционного Суда.

Во-первых, изменен круг субъектов, по предложениям которых Конституционный Суд дает заключения о соответствии Конституции нормативных правовых актов. В прежней редакции ими являлись Председатель Верховного Совета, постоянные комиссии Верховного Совета, не менее 70 депутатов Верховного Совета, Генеральный прокурор. В настоящее время к таким субъектам относятся Президент, Палата представителей, Совет Республики, Верховный Суд, Высший Хозяйственный Суд (до его упразднения), Совет Министров.

Во-вторых, исключена норма, согласно которой Конституционный Суд по своему усмотрению мог рассматривать вопрос о соответствии нормативных актов любых государственных органов, общественных объединений Конституции.

В текст Конституции после республиканского референдума, состоявшегося 24 ноября 1996 г., внесены и другие изменения и дополнения.

Что же касается *республиканского референдума, состоявшегося 17 октября 2004 г.*, то решением данного референдума в Конституцию было внесено одно изменение, а именно, если в ч. 1 ст. 81 Конституции определялось, что Президент избирается на пять лет, но не более двух сроков подряд, то согласно новой редакции этой части Президент может избираться на пять лет неограниченное количество сроков подряд.

6.4. Преемственность в конституционном строительстве Республики Беларусь

Несмотря на очевидное отличие Конституции 1994 г. от предыдущих конституций, все же в ней сохранилась преемственность в конституционном строительстве. Прежде всего она сохранилась в системе органов государственной власти: названия органов, их место в разделении властей (хотя принцип разделения властей в предыдущих конституциях не закреплялся, однако пусть и не в полной мере он выдерживался), порядок формирования и некоторые другие положения, касающиеся статуса указанных органов. Институт избирательного права, местное

управление и самоуправление во многом сходны, особенно если учитывать конституции 1937 и 1978 гг. Разделы конституций об основных правах, свободах и обязанностях человека и гражданина имеют сходство, по крайней мере, в их перечнях и содержании. Наблюдается преемственность в вопросах судебной системы и конституционных принципах правосудия, назначения и формирования органов прокуратуры. Она же наблюдается и в вопросах, касающихся внесения изменений и дополнений в Конституцию (первично в тексте Конституции 1994 г. устанавливался порядок, предусматривающий изменения и дополнения в Конституцию путем голосования двумя третями голосов депутатов Верховного Совета). Можно выделить и другие признаки преемственности.

РЕАЛИЗАЦИЯ НОРМ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

7.1. Понятие и методы реализации норм конституционного права

Реализация норм конституционного права – правомерное осуществление нормативных предписаний субъектами конституционно-правовых отношений.

Реализация норм конституционного права (как впрочем любых правовых норм) всегда связана с правомерным поведением субъектов конституционных правоотношений (далее – субъект). В одном случае это активные действия, связанные с использованием прав или исполнением обязанностей, а в другом – пассивное поведение, связанное с воздержанием от совершения противоправных действий. Речь идет о том, каким образом субъект реализует предписания норм, т. е. как воплощаются правовые предписания в практической деятельности граждан, органов государственной власти, других субъектов по осуществлению ими своих прав и исполнению обязанностей.

Реализация норм конституционного права (далее – реализация) играет существенную роль в развитии конституционно-правовых отношений. В процессе реализации формируется правосознание личности, удовлетворяются ее духовные и материальные потребности, совершенствуется взаимодействие между личностью, обществом и государством в области основных прав и свобод. Реализация происходит посредством таких *методов*, как соблюдение запретов, исполнение обязанностей, использование прав и применение норм.

Соблюдение запретов – выполнение правовых предписаний, которые запрещают совершение определенных действий, т. е. субъект следует строго установленным запретам. Сущность данного метода состоит в том, что субъект воздерживается от совершения действий, которые

наносят вред личности, обществу или государству. Не совершая действий, запрещенных нормами конституционного права, субъект реализует требования этих норм. В отличие от исполнения обязанностей соблюдение предполагает пассивное поведение и всегда связано с осуществлением запрещающих норм. Так, в ч. 4 ст. 109 Конституции содержится норма о запрете образования чрезвычайных судов.

Исполнение обязанностей – осуществление субъектом обязывающих правовых предписаний. Так, согласно ст. 52 Конституции каждый, кто находится на территории Республики Беларусь, обязан соблюдать ее Конституцию, законы и уважать национальные традиции. Особенностью данного метода является то, что субъект обязан независимо от собственного желания совершать активные действия, предусмотренные конституционно-правовыми нормами, т. е. в данном случае реализуются обязывающие нормы. Побудительные мотивы могут быть разными для исполнения обязанностей. Это и осознание своего общественного долга перед обществом и государством, и страх перед будущими неблагоприятными последствиями, которые могут наступить в случае нарушения конституционно-правовых норм, и желание получить определенные выгоды – быть морально или материально поощренным.

Соблюдение запретов и исполнение обязанностей конституционно-правовых норм являются одними из важнейших и необходимых предпосылок для утверждения в Республике Беларусь конституционной законности. Эти методы взаимосвязаны и дополняют один другого. Например, гражданин Республики Беларусь, исполняя конституционные обязанности, тем самым соблюдает Конституцию и другие акты конституционного законодательства.

Использование прав – осуществление субъектом своих прав, которые закреплены в Конституции и других актах конституционного законодательства. Осуществление прав предполагает активное правомерное поведение субъекта, что отличает данный метод от других методов реализации. Путем использования прав реализуются чаще всего управомочивающие конституционно-правовые нормы. Например, в ч. 2 ст. 44 Конституции определяется, что собственник имеет право владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом как единолично, так и совместно с другими лицами.

Граждане при использовании своих прав свободно выбирают сферу своей деятельности в рамках закона для достижения тех или иных целей. При этом государство обязуется гарантировать провозглашенные права и свободы, создавая необходимые условия для реализации этих прав с тем, чтобы гражданин мог полнее осуществлять свои права. Следует заметить,

что государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и должностные лица в рамках своих полномочий также используют предоставленные им права. Тем не менее осуществление правомочий этими субъектами значительно отличается от использования прав гражданами, так как это является не только правом, но и обязанностью этих органов и должностных лиц. Например, в ч. 1 ст. 112 Конституции определяется, что суды осуществляют правосудие на основе Конституции и принятых в соответствии с ней иных нормативных актов.

Реализация конституционно-правовых норм, как правило, осуществляется непосредственно самим субъектом, но иногда правомерных действий для достижения результата недостаточно. В данной ситуации требуется властное вмешательство государства в лице уполномоченных государственных органов и должностных лиц. Например, реализация права на судебную защиту невозможна без властного содействия государства. В этих и многих других ситуациях государственно-властный субъект активно включается в процесс реализации, обеспечивает его, доводит до конца претворение конституционно-правовых норм в реальную жизнь путем их применения.

Применение норм (конституционное правоприменение) – деятельность компетентных государственных органов и должностных лиц, обеспечивающих реализацию норм конституционного права в конкретных условиях.

Применение норм является разновидностью реализации, отличающейся использованием государственно-властных полномочий. Его особенностями являются:

- осуществление от имени государства уполномоченными органами и должностными лицами в рамках их компетенции;
- наличие признака соподчиненности, т. е. когда процесс применения норм конституционного права имеет властный характер;
- конституционное правоприменение всегда предполагает принятие управленческих решений, оформляемых актами: постановлениями, приказами, судебными решениями и т. п.

Целью конституционного правоприменения является индивидуализация норм конституционного права применительно к конкретным условиям. При этом происходит властное разрешение уполномоченными государственными органами конкретных жизненных ситуаций¹.

¹ Подробнее о реализации норм права см.: Вишневский А.Ф., Горбаток Н.А., Кучинский В.А. Общая теория государства и права : учебник / под ред. В.А. Кучинского. 3-е изд., пересмотр. Минск : Акад. МВД, 2017. С. 304–326.

7.2. Коллизии в конституционном праве и механизм их разрешения

Коллизии в конституционном праве (далее – коллизия) – противоречия в его нормах (двух или нескольких) либо расхождения между содержанием принципов и конкретных норм. Суть разрешения коллизий заключается в выборе одной из норм правоохранительными органами или иными субъектами конституционного права.

Механизмы разрешения коллизий различные: толкование, принятие нового нормативного правового акта, отмена действующего нормативного правового акта, внесение в него изменений и дополнений, конституционное судопроизводство и др.

Для разрешения коллизий можно руководствоваться следующими *правилами*:

- вначале учитывается приоритет нормы, обладающей более высокой юридической силой. Она зависит от органа, издавшего нормативный правовой акт, вида самого акта и процедуры его принятия. Например, программные законы принимаются двумя третями голосов от полного состава палат Парламента, а кодексы или текущие законы – большинством голосов;

- затем учитывается приоритет специальной нормы перед общей нормой. Специальный характер нормы зависит от указания в нормативном правовом акте на особенности правового регулирования в других актах, а также от сфер действия норм по субъекту или объекту. Например, нормы Гражданского кодекса имеют приоритет перед нормами Избирательного кодекса при регулировании гражданско-правовых отношений, возникающих во время проведении выборов¹.

7.3. Гарантии реализации Конституции и иных норм конституционного права

Гарантии реализации Конституции и иных норм конституционного права различны. Можно выделить политические, экономические, социальные и иные гарантии. В нашем случае интерес представляют правовые гарантии. Они сосредоточены в Конституции и иных источниках конституционного права в виде отдельных норм или их совокупностей – право-

¹ См. подробнее: Жуков А.Е., Пашков О.И. Коллизии в праве и способы их разрешения // Вестн. Всерос. ин-та повышения квалификации сотрудников МВД России. 2012. № 2. С. 66–69.

вых механизмов. Следовательно, **гарантиями реализации Конституции** являются нормы Конституции и их совокупности, обеспечивающие ее устойчивую и эффективную реализацию других ее норм.

Анализ Конституции позволяет выделить несколько гарантий реализации ее норм:

– *наличие в Конституции норм прямого действия.* Несмотря на то что (в отличие, например, от Конституции Российской Федерации) в Конституции отсутствует упоминание о том, что ее нормы действуют напрямую, все же в ней содержится значительное количество норм прямого действия. Это в большей мере запретительные, обязывающие и регулятивные нормы. Так, в ч. 3 ст. 5 Конституции содержится норма о запрете создания и деятельности политических партий, имеющих целью насильственное изменение конституционного строя, ведущих пропаганду войны, социальной, национальной, религиозной и расовой вражды. В ч. 3 ст. 32 Конституции имеется норма, согласно которой родители и лица, их заменяющие, обязаны воспитывать детей, заботиться об их здоровье, развитии и обучении. В ст. 26 Конституции определяется, что обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность;

– *возложение на государство обязанностей, направленных на обеспечение прав и свобод личности.* Важно то, что в ч. 1 ст. 21 Конституции закрепляется высшая цель для Республики Беларусь как государства – обеспечить права и свободы граждан Республики Беларусь. Для того чтобы эта высшая цель была достигнута, в Конституции определены обязанности Республики Беларусь перед ее гражданами. В частности, как следует из ч. 2 ст. 21 Конституции, государство обязано обеспечить достойный уровень жизни граждан, включая достаточное питание, одежду, жилье и постоянное улучшение необходимых для этого условий. Согласно ч. 1 ст. 59 Конституции 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, и т. д.;

– *возложение на государственные органы обязанности по принятию мер, необходимых для осуществления и защиты прав и свобод личности, и ответственности за действия, нарушающие права и свободы личности.* В соответствии с ч. 2 и 3 ст. 59 Конституции на государственные органы, должностных и иных лиц, которым доверено исполнение государственных функций, возлагается обязанность принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности. Эти

органы и лица несут ответственность за действия, нарушающие права и свободы личности;

– *закрепление за Конституцией статуса Основного Закона; издание нормативных правовых актов на основе Конституции.* В ч. 1 ст. 137 Конституции закрепляется, что Конституция обладает высшей юридической силой. Законы, декреты, указы и иные акты государственных органов издаются на основе и в соответствии с Конституцией;

- *наличие механизма защиты конституционных положений;*
- *возможность толкования Конституции.*

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

8.1. Конституционно-правовая ответственность как вид юридической ответственности: понятие, отличие от иных видов юридической ответственности и от политической ответственности

Особенностью конституционного права является то, что оно характеризуется наличием отраслевого института юридической ответственности. Благодаря существованию данного института конституционное право приобретает достаточно убедительное свидетельство своей полноты и внутренней завершенности. Конституционно-правовая ответственность (или конституционная ответственность), являясь видом юридической ответственности, необходима для повышения действенности конституционно-правовых норм и эффективности функционирования публичных институтов. С учетом этого ее можно определить следующим образом.

Конституционно-правовая ответственность – ответственность субъекта конституционно-правового отношения за поведение, не соответствующее диспозиции конституционно-правовой нормы, обеспечиваемая мерами государственного (или общественного) воздействия.

Конституционную ответственность необходимо отличать от иных видов юридической ответственности (уголовной, административной, дисциплинарной) и от политической ответственности. Это отличие можно проводить по основаниям указанных разновидностей ответственности, субъектам, мерам и процедуре реализации.

Основанием конституционной, уголовной, административной и дисциплинарной ответственности как видов юридической ответственности является правонарушение (проступок), однако оно совершается

в разных областях общественных отношений, составляющих предмет той или иной отрасли права: конституционного, уголовного, административного или трудового права.

Субъекты данных видов ответственности также различаются. Субъектами конституционной ответственности могут быть не только физические, но и юридические лица в виде государственных органов (например, Парламент, Правительство), что не характерно для других указанных видов юридической ответственности.

Меры конституционной ответственности также различные. Так, к мерам конституционной ответственности относятся лишение статуса (общего или специального), досрочное прекращение полномочий, отмена регистрации, запрещение деятельности и др. Мерами уголовной ответственности являются лишение свободы, ограничение свободы и др. Мерой административной ответственности чаще всего является штраф. К мерам дисциплинарной ответственности относятся замечание, выговор, увольнение.

Процедуры реализации (субъекты и механизмы применения) хотя и имеют некоторое сходство (например, субъектом применения является суд), также отличаются прежде всего механизмами, регламентированными нормами конституционного, уголовно-процессуального, административно-деликтного и трудового законодательства. Что касается политической ответственности, то она находится за пределами правового регулирования и не обладает признаками юридической ответственности. Политическая ответственность – это прежде всего ответственность органов государственной власти, должностных лиц (лиц, обладающих специальным конституционно-правовым статусом) перед обществом (избирателями) за выполнение принятых на себя обязательств, обещаний и программ, за надлежащую реализацию полномочий.

8.2. Основания, субъекты, санкции конституционно-правовой ответственности

Основания конституционно-правовой ответственности – это те обстоятельства, при которых в соответствии с конституционно-правовыми нормами она наступает. Основанием конституционно-правовой ответственности прежде всего является факт недолжного поведения в конституционно-правовой сфере.

В литературе основание конституционно-правовой ответственности обозначается как конституционный деликт (правонарушение, проступок).

Конституционный деликт – деяние (действие или бездействие) субъекта конституционно-правовых отношений, не соответствующее должному поведению, предусмотренному нормами конституционного права, и влекущее за собой применение установленных мер конституционно-правовой ответственности.

подавляющее большинство конституционных деликтов совершаются путем активных действий. Бездействие – это невмешательство в развитие событий, которые субъект конституционного права обязан был предотвратить.

Можно выделить несколько **видов** конституционно-правовых деликтов:

- *нарушение Конституции, законодательства, посягательство на конституционный строй*. К данному основанию может быть сведено большинство конституционных деликтов. Например, согласно ст. 123 Конституции в случае систематического или грубого нарушения местным Советом депутатов требований законодательства он может быть распущен;

- *нарушение (отклонение, принесение с оговоркой) присяги*. Такое основание предусматривается обычно в отношении лиц, непосредственно осуществляющих государственную власть (глава государства, судья и др.) и в силу этого обязанных перед вступлением в должность принести присягу о добросовестном исполнении своих обязанностей. Так, согласно абзацу шестому ч. 1 ст. 108 Кодекса Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей в качестве основания для прекращения полномочий судьи является отказ от принесения присяги;

- *нарушение требований несовместимости мандата*. Ответственность для субъекта наступает в случае нарушения им ограничений, связанных с мандатом. Например, в ч. 5 ст. 1 Закона Республики Беларусь от 4 ноября 1998 г. № 196-З «О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь» содержится норма о том, что член Совета Республики не может быть одновременно членом Правительства;

- *недостойное (неэтичное) поведение*. Например, в ст. 336 Регламента Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь предусмотрена норма о том, что члену Совета Республики недопустимо совершать действия, направленные на фальсификацию результатов голосования на заседании Совета Республики или постоянной комиссии, в состав которой он входит;

- *совершение государственной измены или другого деяния (преступления, проступка), которое несовместимо со статусом субъекта кон-*

ституционно-правовых отношений. Так, согласно ч. 2 ст. 88 Конституции Президент может быть смещен с должности в связи с совершением государственной измены или иного тяжкого преступления.

В конституционном законодательстве встречаются и другие деликты.

Субъектом конституционно-правовой ответственности (конституционного деликта) является участник конституционно-правового отношения, на которого возлагается закрепленная нормами конституционного права обязанность отвечать за свое юридически значимое поведение в сфере конституционно-правового регулирования, обеспечиваемая возможностью применения к нему конституционно-правовых санкций.

Субъектами конституционно-правовой ответственности являются Президент, Парламент, Правительство, политические партии, должностные лица, депутаты, граждане Республики Беларусь, иностранцы и др.

Конституционно-правовая санкция – установленная нормами конституционного права мера государственного или приравненного к нему общественного воздействия в сфере конституционно-правовых отношений, которая применяется в отношении субъекта конституционного права, совершившего деяние, не соответствующее диспозиции конституционно-правовой нормы, и которая содержит итоговую оценку такого деяния.

Можно выделить следующие *виды* конституционно-правовых санкций:

– *ропуск*. Применяется, например, к местным Советам депутатов в случае систематического или грубого нарушения требований законодательства;

– *письменное предупреждение, приостановление деятельности, ликвидация*. Данные конституционно-правовые санкции могут применяться к общественным объединениям, если ими допускаются нарушения (несоблюдение) прав и свобод человека и гражданина. Так, в отношении религиозной организации могут быть применены указанные санкции в случае вовлечения несовершеннолетних в свою деятельность помимо их воли и без согласия их родителей или лиц, их заменяющих;

– *отмена регистрации*. Названная санкция обычно применяется к кандидатам на выборные должности. Например, за нарушение запрета раздавать во время предвыборной агитации денежные средства, подарки и иные материальные ценности, проводить льготную распродажу товаров и др.;

– *отзыв* как конституционно-правовая санкция может применяться к депутатам Палаты представителей, членам Совета Республики, депутатам местных Советов депутатов, например в случае невыполнения ими депутатских обязанностей;

– *отказ* как санкция применяется чаще всего в случае нарушения законодательства, определяющего статус субъекта конституционно-правовых отношений. Так, в отношении политической партии может быть отказано в государственной регистрации, если был нарушен установленный порядок ее создания.

В конституционном законодательстве содержатся и иные санкции.

ПОНЯТИЕ И ХАРАКТЕРНЫЕ ЧЕРТЫ ОСНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ

9.1. Понятие и черты конституционного строя.

Конституционный строй, общественный и государственный строй: общее и особенное. Основы конституционного строя

Конституционный строй можно определить как форму или способ организации государства, закрепленный в его конституции. Однако такое определение будет неполным, поскольку в нем не отражено несколько обстоятельств. Во-первых, это должна быть организация государства, обеспечивающая подчинение его праву. Во-вторых, конституция должна соблюдаться, и она (конституция) является демократической. В-третьих, в государстве должны соблюдаться права и свободы человека и гражданина, а само государство действует в соответствии с конституцией.

Принимая во внимание указанные обстоятельства, **конституционный строй** можно определить как государственный и общественный строй, который определен демократической конституцией.

Конституционный строй в силу демократизма конституции должен обладать следующими **чертами**:

- *подчинение государства праву* (причем не формально провозглашенное, а реально воплощенное);
- *признание и гарантированность неотъемлемых прав человека*, существование такого статуса личности, который соответствует принципам и нормам международного права;
- *разделение властей*, наличие системы сдержек и противовесов как важнейшее начало, сдерживающее власть от авторитаризма и тирании;
- *многообразие форм собственности* и реальные возможности для существования и развития частной собственности;

– *политический плюрализм*, т. е. многообразие мнений, суждений и взглядов, возможность создания и деятельности политических партий, придерживающихся различных идеологических установок, кроме экстремистских;

– *наличие гражданского общества*, т. е. общественных институтов, функционирующих в государстве, но независимых от него и обеспечивающих проведение на практике частных интересов граждан и их общностей.

Необходимо отметить, что конституционный строй определяется всем конституционным законодательством страны.

В науке конституционного права термин «конституционный строй» появился сравнительно недавно. Введение в научный оборот этого термина связано с принятием Верховным Советом Республики Беларусь (в то время – Белорусской ССР) Закона от 28 июля 1990 г. № 212-ХП «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Белорусской ССР». В указанном Законе закреплялось новое понятие «конституционный строй». В дальнейшем оно стало упоминаться неоднократно. Вместе с тем ранее в литературе, да и в конституционном законодательстве (как это и было в Конституции 1978 г.), использовалось и характеризовалось понятие «общественный и государственный строй».

Несмотря на взаимообусловленность обозначенных понятий, между ними имеется разница. Так, **общественный строй** – система отношений, существующая в обществе. Такая система отношений складывалась длительное время с учетом влияния на них производительных сил, особенностей сознания и традиций взаимодействующих людей.

Государственный строй – система политико-правовых, экономических и социальных отношений, закрепленных в конституции (законах) государства, определяющих организацию данного государства и порядок осуществления в нем государственной власти.

В этой связи конституционный строй следует рассматривать и как часть общественного строя, и как разновидность государственного строя. Но в отличие от них концептуально конституционный строй включает не все общественные отношения, а только урегулированные демократической конституцией.

В отличие от конституционного строя в целом **основы конституционного строя** (уже даже в силу значения слова «основы») представляют собой наиболее важные принципы и нормы конституции, предопределяющие характер и содержание устройства государства.

9.2. Основные принципы конституционного строя Республики Беларусь, их конституционно-правовая регламентация

Основы конституционного строя Республики Беларусь составляют следующие **общие правовые положения (принципы)**:

1. *Республика Беларусь – унитарное демократическое социальное правовое светское государство.* К основам конституционного строя следует относить характеристики Республики Беларусь как государства. Большая часть этих характеристик перечислена в ч. 1 ст. 1 Конституции: Республика Беларусь – унитарное демократическое социальное правовое государство.

Республику Беларусь следует считать унитарным (единым) государством с точки зрения ее государственного устройства. Несмотря на деление ее территории на административно-территориальные образования (области, районы, города и т. д.), как следует из ч. 3 ст. 9 Конституции, эти образования не содержат элементов статуса государственного образования. Признак отсутствия у административно-территориальных образований элементов, свидетельствующих об их суверенитете, является, на наш взгляд, единственным признаком, который указывает на унитарную форму того или иного государства, в том числе Республики Беларусь. В литературе кроме отмеченного признака приводятся и иные признаки унитарного государства (наличие конституции, единые высшие органы власти, единое гражданство, единые денежные знаки и т. д.). Однако мы полагаем, что эти признаки свойственны и другим формам государственного устройства.

Тезис о том, что Республика Беларусь рассматривается, как демократическое государство основывается прежде всего на двух положениях Конституции:

- об обеспечении народовластия (непосредственного либо через представительные органы, в том числе на местном уровне (ч. 1 ст. 3, ст. 117 Конституции);

- о разнообразии политических взглядов, идеологий и мнений, многопартийности (ч. 1 ст. 4 и ч. 1 ст. 5 Конституции).

В ч. 2 ст. 2 Конституции дана характеристика Республики Беларусь как социального государства: государство ответственно перед гражданином за создание условий для свободного и достойного развития личности. Эта норма-принцип конкретизируется в других нормах Конституции, в основном сосредоточенных в разд. II:

- о достойном уровне жизни, включая достаточное питание, одежду, жилье и постоянное улучшение необходимых для этого условий (ч. 2 ст. 21 Конституции);

– гарантированном праве на охрану здоровья, включая бесплатное лечение в государственных учреждениях здравоохранения (ч. 1 ст. 45 Конституции) и т. д.

В разд. I Конституции содержится несколько норм, характеризующих Республику Беларусь как правовое государство. Во-первых, в ч. 1 ст. 2 Конституции закреплено, что человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства. Тем самым государство и общество признают и гарантируют реализацию прав и свобод личности. Во-вторых, в ч. 1 и 2 ст. 7 Конституции записано, что в Республике Беларусь устанавливается принцип верховенства права; государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства. Верховенство права означает связанность государства и его органов правовыми нормами. Кроме того, в разд. II Конституции имеются нормы, дополняющие эту характеристику:

– о гарантировании государством прав и свобод граждан Республики Беларусь, закрепленных в Конституции, законах, а также предусмотренных международными обязательствами государства (ч. 3 ст. 21 Конституции);

– обязанности государственных органов, должностных лиц принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности (ч. 2 ст. 59 Конституции) и др.

В то же время необходимо отметить, что указанные нормы только провозглашают Республику Беларусь как правовое государство. Важно обеспечить реализацию этих норм на практике.

В качестве основы конституционного строя рассматривается еще одна характеристика Республики Беларусь, а именно как светского государства. Непосредственно светскому характеру Республики Беларусь посвящено несколько статей Конституции. Так, в ч. 2 ст. 4 Конституции определено, что идеология религиозных объединений не может устанавливаться в качестве обязательной для граждан. В ч. 2 ст. 16 Конституции указывается, что взаимоотношения государства и религиозных организаций регулируются законом с учетом их влияния на формирование традиций белорусского народа. В ст. 31 Конституции закреплено право каждого самостоятельно определять свое отношение к религии, единолично или совместно с другими исповедовать любую религию или не исповедовать никакой.

2. Приоритет прав и свобод человека, их защита – главная обязанность государства, взаимная ответственность государства и гражда-

нина. Этот принцип закреплён в ст. 2 Конституции, согласно которому человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства.

Во взаимодействии государства и человека не следует отдавать предпочтение только правам и свободам отдельного человека. Необходим оптимальный баланс интересов человека и государства.

3. *Верховенство и полнота власти на своей территории (принцип суверенитета).* В ч. 2 и 3 ст. 1 Конституции закрепляется, что Республика Беларусь обладает верховенством и полнотой власти на своей территории, самостоятельно осуществляет внутреннюю и внешнюю политику. В этой норме Конституции речь идет о независимости Республики Беларусь, ее суверенитете.

4. *Народовластие.* В ч. 1 ст. 3 Конституции по примеру конституций других государств указано, что единственным источником государственной власти в Республике Беларусь является народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, через представительные и иные органы.

Из данной нормы вытекает то обстоятельство, что воля народа является приоритетной по отношению к решениям органов государства. В то же время формы и пределы власти (волеизъявления) народа определяются Конституцией и законами. Они (формы и пределы власти народа) рассматриваются в отдельной главе.

5. *Республиканская форма правления.* В разд. I Конституции не имеется положений о форме правления в Республике Беларусь, хотя в конституциях других государств (например, в Конституции Российской Федерации) форма правления прямо закрепляется. Однако это не означает, что ее не следует относить к основам конституционного строя Республики Беларусь. Уже сам по себе факт названия государства «Республика Беларусь» свидетельствует о республиканской форме правления. Для Республики Беларусь как государства с республиканской формой правления характерны признаки республики: выборность и сменяемость представительной власти, подконтрольность власти народу, коллегиальность правления и др.

6. *Политический плюрализм – основа демократии.* Принцип политического плюрализма закреплён в ст. 4 Конституции: демократия в Республике Беларусь осуществляется на основе многообразия политических институтов, идеологий и мнений. Идеология политических партий, религиозных и иных общественных объединений, социальных групп не может устанавливаться в качестве обязательной для граждан.

Нормы, развивающие и конкретизирующие принцип политического плюрализма, содержатся в ст. 5 Конституции, в Законе Республики Беларусь от 5 октября 1994 г. № 3266-ХП «О политических партиях». Совокупностью этих норм регулируются отношения в политико-идеологической области государства.

7. *Разделение властей.* Принцип разделения властей закреплён в ст. 6 Конституции: государственная власть в Республике Беларусь осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную; государственные органы в пределах своих полномочий самостоятельны: они взаимодействуют между собой, сдерживают и уравновешивают друг друга.

Приведем несколько примеров из системы сдержек и противовесов, предусмотренных Конституцией:

- Президент назначает выборы в Палату представителей, Совет Республики и местные Советы депутатов, а Палата представителей назначает выборы Президента;

- Президент распускает Палату представителей, Совет Республики, а Палата представителей выражает вотум недоверия Правительству в случае повторного отклонения программы Правительства.

8. *Верховенство права.* Данный принцип изложен в нормах ст. 7 Конституции: в Республике Беларусь устанавливается принцип верховенства права. Государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства.

Под данным принципом подразумевается то обстоятельство, что противоречия в наиболее важных областях отношений должны разрешаться только на основе правовых норм. Нормы Конституции при этом обладают верховенством.

9. *Приоритет общепризнанных принципов международного права.* Этот принцип изложен в ч. 1 и 3 ст. 8 Конституции: Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства.

В разд. I Конституции содержатся и иные принципы конституционного строя. Можно выделить такие принципы, как единство и неотчуждаемость территории; защита государством прав и законных интересов граждан (принцип защиты и покровительства); равенство всех форм собственности и равенство в осуществлении экономической деятельности; обеспечение гражданского мира и согласия; сохранение историко-культурного наследия и свободное развитие культуры; полноправное участие Республики Беларусь в делах мирового сообщества.

9.3. Элементы конституционного строя

Конституционный строй можно рассматривать как систему важнейших отношений, состоящую из отдельных частей. В науке конституционного права эти части именуются элементами конституционного строя. Так, выделяются следующие элементы: политическая система, экономическая система, социальная система, внешняя политика.

Возникновение и развитие института, называемого «элементы конституционного строя», связано с делением разд. I конституций Союза ССР и конституций союзных республик на одноименные главы. Например, разд. I «Основы общественного строя и политики Белорусской ССР» Конституции Белорусской ССР 1978 г. содержал главы: «Политическая система», «Экономическая система», «Социальное развитие и культура», «Внешнеэкономическая деятельность и защита социалистического Отечества». С принятием конституций в государствах, образовавшихся на постсоветском пространстве, разд. I которых не делится на главы, значение этого конституционно-правового института заметно уменьшилось. Тем не менее в литературе элементы конституционного строя рассматриваются.

Так, **политическая система** представляет собой комплекс государственных органов, политических партий, общественных объединений, институтов прямой демократии, посредством которых народ осуществляет принадлежащую ему власть.

Экономическая система – строй экономической жизни страны, определяемый формами собственности и принципами экономических отношений.

Под **социальной системой** понимается комплекс социальных отношений в сфере трудовой деятельности, межнациональных отношений, отношений в сферах образования, здравоохранения, социального обеспечения, культуры, искусства и т. д.

Внешнеполитическая деятельность определяется принципами внешней политики Беларуси, а также формами внешнеполитического и экономического сотрудничества (дипломатические отношения, представительство в международных организациях и др.)¹. В новых изданиях термин «элементы конституционного строя», как правило, не применяется, а его составные части называются основами: политические основы конституционного строя, основы экономических отношений и т. п.

¹ См.: Конституционное право Республики Беларусь: в понятиях и схемах / С.П. Чигринов [и др.] ; под общ. ред. А.И. Сухарковой. Минск : Амалфея, 2002. С. 34, 48, 57, 62.

9.4. Закрепление основ конституционного строя в конституциях других государств

В конституциях зарубежных государств также закрепляются основы конституционного строя, как правило, в виде самостоятельного раздела. Например, в *Основном Законе Германии* от 23 мая 1949 г. нормы, которые обычно закрепляют основы конституционного строя, сосредоточены в разд. II «Федерация и земли». Так, устанавливается, что Федеративная Республика Германия является демократическим и социальным федеративным государством. Здесь же закрепляется принцип народовластия и говорится об охране государством природных основ жизни. Далее содержатся нормы, определяющие принцип политического плюрализма: о содействии со стороны партий формированию политической воли народа; о свободном образовании политических партий; об антиконституционности политических партий. В разделе говорится также о приоритете норм международного права перед законами. Одновременно отмечается, что действия, предпринимаемые с целью подготовки к ведению агрессивной войны, должны быть наказуемы. Отдельно упоминаются формы народовластия: референдум, народная инициатива, народный опрос. В рассматриваемом разделе содержатся принципы и нормы, регулирующие другие вопросы конституционного устройства: о взаимоотношениях между федерацией и землями; о внешней политике государства, в том числе участия в Европейском союзе; о соотношении федерального права и права земель и т. д.

В *Конституции Литовской Республики* от 25 октября 1992 г. основы конституционного строя сформулированы в гл. I «Литовское государство». В ней закрепляется, что Литовское государство является независимой демократической республикой. Далее закрепляются принципы народовластия и суверенитета: о принадлежности суверенитета народу; о невозможности ущемления или ограничения суверенитета народа; о праве народа оказывать противодействие любому, кто насильственным путем посягает на независимость, территориальную целостность, конституционный строй Литовского государства; об осуществлении суверенной воли народа непосредственно либо через своих представителей, избранных демократическим путем. В главе устанавливается верховенство Конституции: недействительным является любой закон или иной акт, противоречащий Конституции, а также определяется, что захват государственной власти или ее института насильственным путем считается антиконституционным действием. Отдельные статьи

посвящены принципу единства и неделимости территории, институтам гражданства и покровительства, а также государственному языку, государственным символам и столице.

В Конституции Республики Польша от 2 апреля 1997 г. основы конституционного строя закреплены в разд. I «Республика». Здесь определяется, что Республика Польша есть демократическое правовое государство, осуществляющее принципы социальной справедливости. Одновременно закрепляется, что верховная власть в Республике Польша принадлежит нации, которая осуществляет власть через своих представителей или непосредственно. В разделе имеется статья, посвященная целям государства: обеспечение независимости и нерушимости территории; обеспечение свобод и прав человека и гражданина; обеспечение безопасности граждан; обеспечение национального наследия, охраны окружающей среды. В нем закрепляются принципы ограничения правом деятельности органов публичной власти, верховенства Конституции, разделения и равновесия властей. В нем также закрепляются основы правового статуса политических партий, профессиональных союзов, социально-профессиональных организаций земледельцев, обществ, гражданских движений, иных добровольных объединений, а также фондов. В разделе, кроме того, закрепляются основы экономического устройства в виде свободы хозяйственной деятельности, частной собственности, солидарности, диалога и сотрудничества социальных партнеров, государственной охраны собственности и права наследования, семейного хозяйства, а также основы взаимоотношений государства и религий. В завершении раздела определяются государственный язык, символы и столица.

Следовательно, можно заметить:

- в конституциях зарубежных государств закрепляются основы конституционного строя, как правило, в виде самостоятельного раздела;
- содержание основ конституционного строя составляют такие принципы, как суверенитет, народовластие, разделение властей, верховенство права и др.

ФОРМЫ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ВЛАСТИ

10.1. Народ и народовластие

Народ, нации, национальности достаточно давно в правовой науке рассматриваются как субъекты правоотношений. Еще в XIX – начале XX в. отмечалось, что народ (нации) как субъекты правоотношений имеют права и обязанности по отношению к другим народам (нациям), их правовой статус определяется общими началами права, а также договорами, заключаемыми с другими народами (нациями). В этой связи они являются носителями первоначального суверенитета¹.

Изменения в общественно-политическом устройстве, приведшие к созданию Советского государства, отразились на оценке «народа» как правовой категории, тем не менее народ, а точнее советский народ, рассматривался как обладатель всей полноты государственной власти².

На современном этапе развития конституционного права считается, что народ, образующие его нации и народности в силу обстрактности самих понятий являются субъектами узкого круга конституционно-правовых отношений. Тем не менее это важнейшие отношения. Так, роль народа определяется тем, что он должен укреплять свое государство, содействовать его развитию, защищать суверенитет и территориальную целостность, обеспечивать его единство. Одновременно народ выступает источником всей власти в обществе, является основой госу-

¹ См., например: Дюги Л. Конституционное право. М. : Тип. И.Д. Сытина, 1908. С. 111.

² См., например: Лепешкин А.И. Курс советского государственного права. Т. 1. М. : Госюриздат, 1961. С. 36–40 ; Советское конституционное право / под ред. С.И. Русановой, В.А. Рянжина. Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1975. С. 13.

дарства и рассматривается как субъект отношений по принятию конституции¹.

Термин «народ» употребляется в Конституции довольно редко. Так, в преамбуле закрепляется положение о том, что народ Республики Беларусь принимает Конституцию Республики Беларусь.

В ч. 1 ст. 9 Конституции содержится норма о том, что территория Республики Беларусь является естественным условием существования и пространственным пределом самоопределения народа.

В ч. 2 ст. 16 Конституции отмечается, что взаимоотношения государства и религиозных организаций регулируются законом с учетом их влияния на формирование духовных, культурных и государственных традиций белорусского народа.

В ч. 2 ст. 79 Конституции в качестве одного из предназначений Президента является олицетворение им единства народа.

В ч. 2 ст. 83 Конституции в качестве одной из задач, которые кланется выполнять Президент, является задача верного служения народу Республики Беларусь.

Имеются и другие нормы, в которых содержится упоминание о народе. Вместе с тем конституционно-правовой статус народа наиболее полно определяется в ч. 1 ст. 3 Конституции. В связи с чем, исходя из ст. 3 Конституции, народ Республики Беларусь выступает субъектом правоотношений по поводу:

- принятия Конституции;
- реализации властных полномочий непосредственно или через создаваемые, в том числе представительные, органы в формах и пределах, устанавливаемых Конституцией.

Здесь нужно сделать оговорку о том, что в тексте Конституции упоминаются и другие общности людей, являющиеся впрочем, как и народ, коллективным субъектом конституционно-правовых отношений: общество, социальные, национальные и другие общности, население, молодежь. Эти субъекты обладают собственной право-, дееспособностью в областях общественных отношений, регулируемых конституционным правом, но в совокупности, как и граждане Республики Беларусь, представляют одну общность – народ. Данное обстоятельство следует учитывать при формулировании правового статуса народа как субъекта конституционных правоотношений.

¹ См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. Т. 1. М. : Юристъ, 2010. С. 37 ; Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М. : Норма, 2006. С. 12 ; Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М. : Юрист, 2001. С. 325 и др.

10.2. Виды и формы народовластия. Участие граждан в создании и деятельности политических партий и общественных объединений как формы непосредственной демократии. Конституционно-правовой статус политических партий и других общественных объединений

Из ч. 1 ст. 3 Конституции усматриваются два вида народовластия (демократии): непосредственное (прямое) и опосредованное (представительное).

В ч. 2 ст. 37 Конституции отмечается, что непосредственное участие граждан в управлении делами общества и государства обеспечивается проведением референдумов, обсуждением проектов законов и вопросов республиканского и местного значения, другими определенными законом способами.

Анализ норм разд. II–IV Конституции и отдельных законов позволяет выделить ряд институтов непосредственной и представительной демократии (форм народовластия): республиканские и местные собрания, законодательная инициатива граждан, внесение предложений в государственные органы, участие граждан в деятельности политических партий и других общественных объединений, выборы, референдум, осуществление гражданами судебной власти в качестве народных заседателей и некоторые другие.

Обсуждение вопросов республиканского и местного значения может быть реализовано посредством **народных собраний**. Правовой основой для проведения народных собраний являются положения Закона Республики Беларусь от 12 июля 2000 г. № 411-З «О республиканских и местных собраниях».

Из указанного Закона следует, что республиканские и местные собрания могут созываться по мере необходимости для обсуждения вопросов государственной и общественной жизни республиканского или местного значения.

В республиканских и местных собраниях вправе принимать участие граждане Республики Беларусь, достигшие 18 лет и постоянно проживающие в Республике Беларусь на соответствующей территории, за исключением отдельных категорий лиц, не обладающих избирательным правом в полном объеме или правом избирать.

К компетенции республиканского собрания относится обсуждение важных вопросов государственной и общественной жизни республиканского значения и проектов соответствующих решений, внесение по ним предложений и принятие рекомендаций. В компетенцию мест-

ного собрания входит обсуждение вопросов, в том числе республиканского значения, затрагивающих интересы граждан соответствующей территории и внесение по ним предложений. Кроме того, следует заметить, что собрания вправе обращаться с предложениями к Президенту, в Национальное собрание, Совет Министров, другие государственные органы, а также в общественные объединения и иные организации.

В Законе «О республиканских и местных собраниях» определяется, что решение республиканского собрания оформляется резолюцией, а местного собрания – протоколом. Резолюции республиканского собрания рассматриваются Президентом и по вопросам, входящим непосредственно в его компетенцию, им принимается решение. По вопросам, относящимся к компетенции соответствующих государственных органов, Администрация Президента направляет в эти органы резолюцию республиканского собрания для рассмотрения и принятия по ней решения. Решение по резолюции республиканского собрания должно быть принято в трехмесячный срок со дня ее поступления в Администрацию Президента. О принятом решении Администрация Президента или соответствующие государственные органы информируют граждан Республики Беларусь. Местное собрание вправе обращаться (т. е. направлять протоколы) в государственные органы, иные организации, которые обязаны в установленном порядке рассмотреть эти обращения и о принятых по ним решениях информировать граждан, проживающих на соответствующей территории.

В указанном Законе также определяются субъекты инициирования республиканских и местных собраний, порядок их созыва, участники, а также порядок проведения и принятия решений.

Принципы, формы, гарантии, порядок и условия **реализации права законодательной инициативы** гражданами Республики Беларусь определяются Законом Республики Беларусь от 26 ноября 2003 г. № 248-З «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь».

В соответствии с указанным законом субъектами права законодательной инициативы являются граждане Республики Беларусь, обладающие избирательным правом (далее – граждане). При этом право внесения в Палату представителей проектов программных, кодифицированных и обычных законов принадлежит гражданам в количестве не менее 50 тыс. человек, а проектов законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию, о толковании Конституции – в количестве не менее 150 тыс. человек.

Право законодательной инициативы реализуется гражданами с учетом двух принципов:

- свободной реализации права законодательной инициативы, т. е. гражданин лично решает, участвовать ли ему в реализации права законодательной инициативы или нет;

- недопустимости препятствования законному осуществлению гражданами права законодательной инициативы, ограничения его либо принуждения к реализации этого права.

Порядок реализации права законодательной инициативы гражданами сводится к следующим стадиям:

- *образование, регистрация инициативной группы и регистрация проекта закона.* Гражданами создается инициативная группа по реализации права законодательной инициативы в количестве не менее 100 человек. Регистрация инициативной группы и проекта закона осуществляется Центральной комиссией Республики Беларусь по проведению выборов и республиканских референдумов (далее – Центральная комиссия). При этом учитываются: соблюдение порядка образования инициативной группы; установление Министерством юстиции соответствия проекта закона установленным требованиям;

- *проведение агитации за (против) предложение о внесении проекта закона в Палату представителей.* Субъектами агитации за либо против предложения о внесении проекта закона в Палату представителей являются граждане и члены инициативной группы. Агитация может проводиться посредством собраний и митингов, через средства массовой информации и во время сбора подписей;

- *сбор и установление итогов сбора подписей за предложение о внесении проекта закона в Палату представителей.* Порядок сбора подписей тот же, что и порядок сбора подписей при проведении избирательных кампаний. Проверка достоверности подписей осуществляется районным, (городским) исполнительным комитетом, местной администрацией. Свод данных о проверке достоверности подписей осуществляется вышестоящими исполнительными комитетами, которые направляют итоги сбора подписей в Центральную комиссию;

- *внесение проекта закона в Палату представителей.* Законом «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь» предписывается, что проект закона вносится инициативной группой с соблюдением установленных требований. Проект закона от имени инициативной группы при рассмотрении его в Палате представителей представляет ее председатель (заместитель председателя).

Направление предложений в государственные органы является одним из способов непосредственного участия граждан в управлении делами общества и государства. Данный способ обеспечивается ст. 37 и 40 Конституции. В ст. 37 Конституции содержится упоминавшаяся выше норма о том, что непосредственное участие граждан в управлении делами общества и государства обеспечивается способами, определенными законом. В ст. 40 Конституции содержатся нормы о праве каждого на направление личных и коллективных обращений в государственные органы и об обязанности данных органов рассмотреть обращение и дать ответ по существу в установленный срок. Порядок направления предложений в государственные органы и их рассмотрения определяется Законом Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц».

Из указанного закона вытекает, что *предложение* наряду с жалобой и заявлением является одним из видов обращения и определяется как рекомендация по улучшению деятельности организаций, совершенствованию правового регулирования отношений в государственной и общественной жизни, решению вопросов экономической, политической, социальной и других сфер деятельности государства и общества.

В Законе «Об обращениях граждан и юридических лиц» определяется порядок подачи предложений. Так, предложения подаются гражданами в письменной или электронной форме, а также излагаются в устной форме. Предложения подаются в организации, к компетенции которых относится решение вопросов, изложенных в предложениях.

Предложения излагаются на белорусском или русском языке и должны содержать:

- наименование и (или) адрес организации либо должность лица, которым направляется предложение;
- адресные данные гражданина, подающего предложение, и данные о его месте работы или учебы;
- изложение сути предложения;
- личную подпись гражданина (граждан).

Предложения, поданные в установленном порядке, подлежат обязательной регистрации. Отказ в приеме предложений не допускается.

Письменные предложения считаются рассмотренными по существу, если решены все изложенные в них вопросы. Устные предложения считаются рассмотренными по существу, если решены все изложенные в них вопросы и ответы объявлены гражданину в ходе личного приема, на котором были изложены предложения.

Письменные предложения рассматриваются в течение 15 дней, а предложения, требующие дополнительного изучения и проверки, – в течение месяца, если иной срок не установлен законодательными актами.

В Законе «Об обращениях граждан и юридических лиц» определяются требования к письменным ответам на письменные предложения. Так, письменные ответы на письменные предложения излагаются на языке предложения. Ответы должны быть обоснованными и мотивированными. Они должны содержать конкретные формулировки, опровергающие или подтверждающие доводы граждан, внесших предложение. Письменные ответы на письменные обращения подписываются руководителем организации или уполномоченными им должностными лицами.

В литературе упоминаются и консультативные формы непосредственного народовластия. Это такие формы, как публичные слушания, опросы, обсуждения, том числе проектов законов. Тем не менее в законодательстве правовые механизмы их реализации слабо разработаны либо вовсе отсутствуют.

Политические партии являются одной из организационных форм участия граждан в осуществлении государственной власти.

Политическая система в Республике Беларусь характеризуется многопартийностью.

Конституционно-правовой статус политических партий в Республике Беларусь наряду со ст. 4, 5 Конституции определяется Законом Республики Беларусь от 5 октября 1994 г. № 3266-ХІІ «О политических партиях».

Согласно указанному закону **политическая партия** является добровольным общественным объединением. Политические партии преследуют политические цели, они содействуют выявлению и выражению политической воли граждан, а также участвуют в выборах.

Государство гарантирует защиту прав и законных интересов политических партий. Вмешательство государственных органов и должностных лиц в деятельность политических партий, равно как и вмешательство политических партий в деятельность государственных органов и должностных лиц, не допускается, за исключением отдельных случаев.

Запрещается создание и деятельность политических партий иностранных государств, политических партий, пропагандирующих войну и экстремистскую деятельность, а также не прошедших государственную регистрацию.

Для создания и деятельности политической партии необходимо не менее 1 000 учредителей (членов) от большинства областей Республики Беларусь и г. Минска. В качестве учредителей политической партии имеют право выступать граждане Республики Беларусь, достигшие

18-летнего возраста и обладающие избирательным правом. Политическая партия строится исключительно по территориальному принципу и должна иметь Минскую городскую и областные организационные структуры в большинстве областей Республики Беларусь.

Политические партии со дня их государственной регистрации вправе:

- свободно распространять информацию о своей деятельности, пропагандировать свои идеи, цели и решения;
- учреждать собственные средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность;
- проводить собрания, митинги, демонстрации и другие массовые мероприятия;
- участвовать в выборах и др.

Политические партии являются некоммерческими организациями и финансируются за счет членских взносов, собственной издательской деятельности, пожертвований граждан Республики Беларусь и юридических лиц, зарегистрированных более одного года до пожертвования.

За нарушение законодательства, учредительных документов в отношении политической партии могут быть применены следующие меры ответственности: письменное предупреждение, приостановление деятельности политической партии, ликвидация политической партии.

Конституционно-правовой статус общественных объединений регламентируется Законом Республики Беларусь от 4 октября 1994 г. № 3254-ХІІ «Об общественных объединениях».

Исходя из указанного закона **общественным объединением** является добровольное объединение граждан, объединившихся на основе общности интересов для совместной реализации ими гражданских, социальных, культурных и иных прав.

Отношения между государством и общественными объединениями строятся на тех же принципах, что и отношения между государством и политическими партиями.

Запрещается создание и деятельность общественных объединений, пропагандирующих войну и экстремистскую деятельность, общественных объединений, не прошедших государственную регистрацию. Также запрещается деятельность общественных объединений, направленная на содействие предоставлению иностранными государствами гражданам Республики Беларусь льгот и преимуществ в связи с политическими, религиозными взглядами или национальной принадлежностью в нарушение законодательства.

Общественное объединение создается при наличии:

- 10 членов из числа граждан Республики Беларусь и трех членов – представителей других государств (международное);
- 10 членов из числа граждан Республики Беларусь (республиканское);
- 10 членов из числа жителей административно-территориальной единицы (местное).

В качестве учредителей общественного объединения имеют право выступать граждане, достигшие 18-летнего возраста, за исключением молодежных и детских общественных объединений, учредителями которых могут выступать граждане, достигшие 16-летнего возраста.

Общественные объединения со дня их государственной регистрации вправе:

- осуществлять деятельность, направленную на достижение уставных целей;
- беспрепятственно получать и распространять информацию, имеющую отношение к их деятельности;
- учреждать собственные средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность;
- участвовать в подготовке и проведении выборов и др.

Общественные объединения могут осуществлять предпринимательскую деятельность для реализации уставных целей и финансироваться не только за счет членских взносов и пожертвований, но и предпринимательской деятельности.

За нарушение законодательства, учредительных документов в отношении общественного объединения могут быть применены те же меры ответственности, что и в отношении политических партий.

10.3. Роль органов внутренних дел, пограничной службы, предварительного следствия, финансовых расследований Республики Беларусь в обеспечении законодательства о республиканских и местных собраниях, о реализации права законодательной инициативы гражданами, о политических партиях и общественных объединениях

Органы внутренних дел (должностные лица) участвуют в обеспечении законодательства о республиканских и местных собраниях, о реализации права законодательной инициативы гражданами, о политических партиях и общественных объединениях в следующих формах:

- прием, регистрация и рассмотрение заявлений и сообщений о преступлениях против конституционных прав и свобод человека и гражда-

нина (ст. 191–194 Уголовного кодекса Республики Беларусь (далее – УК). Это воспрепятствование реализации или нарушение законодательства о реализации права законодательной инициативы граждан; организация либо руководство общественным объединением, посягающим на личность, права и обязанности граждан, и др.;

- проведение проверки в соответствии со ст. 173–174 УПК;
- производство неотложных следственных и других процессуальных действий, а также проведение оперативно-розыскных мероприятий по уголовным делам, возбужденным об указанных преступлениях;
- составление протоколов об административных правонарушениях против прав и свобод человека и гражданина (ст. 9.7 КоАП), подготовка дел об этих административных правонарушениях в соответствии с Процессуально-исполнительным кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – ПИКоАП). Это воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них, организуемых политической партией и иным общественным объединением;
- применение мер обеспечения административного процесса по указанным административным правонарушениям, в том числе административное задержание физического лица;
- административное задержание физического лица в случаях обращения должностных лиц других органов, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 9.8 (нарушение права на свободу объединения граждан в политические партии и иные общественные объединения), ст. 9.10 (нарушение законодательства о реализации права законодательной инициативы граждан (при отсутствии признаков преступления)) КоАП;
- обеспечение общественного порядка и безопасности во время массовых мероприятий, организуемых политической партией или общественным объединением, и др.

Формами участия *органов пограничной службы* (должностных лиц) в обеспечении законодательства о республиканских и местных собраниях, о реализации права законодательной инициативы гражданами, о политических партиях и общественных объединениях являются:

- прием, регистрация и рассмотрение заявлений и сообщений об указанных преступлениях, выявляемых органами пограничной службы при выполнении возложенных на них задач;
- проведение проверки в соответствии со ст. 173–174 УПК;
- производство неотложных следственных и других процессуальных действий, а также проведение оперативно-розыскных мероприятий по

уголовным делам об указанных преступлениях, выявляемых органами пограничной службы при выполнении возложенных на них задач.

Формами участия *органов предварительного следствия* (следователей) в обеспечении отмеченного законодательства являются:

- прием, регистрация и рассмотрение заявлений и сообщений об указанных преступлениях;
- проведение проверки в соответствии со ст. 173-174 УПК;
- производство предварительного следствия по уголовным делам об указанных преступлениях.

Участие *органов финансовых расследований* в обеспечении отмеченного законодательства выражается в обязанности принять возможные меры по пресечению указанных преступлений и административных правонарушений, установлению и задержанию лиц, их совершивших, выявлению очевидцев, охране места происшествия. Причем, данная обязанность должна ими выполняться в случае обращения к ним должностных лиц, других граждан с заявлением или сообщением об этих преступлениях (административных правонарушениях) либо в случае непосредственного их выявления.

10.4. Форма правления в Республике Беларусь

В юридической литературе при оценке формы правления в Республике Беларусь авторы высказывают различные мнения: одни полагают, что Республика Беларусь – смешанная по форме правления республика, другие, их меньшинство, – что президентская.

На наш взгляд, Республика Беларусь по форме правления представляет собой президентскую республику.

Президент Республики Беларусь, как вытекает из ч. 1 ст. 79 Конституции, является Главой государства. Он представляет государство внутри страны и вовне, ведет переговоры, заключает (подписывает) международные договоры Республики Беларусь, решает вопросы, связанные с гражданством, предоставляет убежище, награждает, принимает решения о помиловании осужденных.

В качестве Главы государства Президент определяет структуру Правительства, формирует его, согласовывая с Парламентом лишь кандидатуру Премьер-министра, отправляет в отставку министров, председательствует на заседаниях Правительства, имеет право отменять акты Правительства (причем по мотивам не только противоречия их законодательству, но и нецелесообразности их принятия), формирует местную исполнительную власть.

Особенностью классической президентской республики является недопустимость роспуска Парламента, отсутствие у Парламента права на вотум недоверия Правительству. Последнее обстоятельство также является аргументом в пользу вывода о смешанной форме правления, о том, что Республика Беларусь не может рассматриваться в классическом виде президентской республикой.

По своему статусу Правительство подотчетно Президенту и ответственно перед Парламентом. В президентских республиках обычно не допускается совмещение обязанностей члена Правительства и парламентария. Согласно ст. 92 Конституции депутат Палаты представителей может быть одновременно членом Правительства.

Смешанные формы правления существуют в России, Франции, Польше. Однако в Конституции Республики Беларусь правовой статус Президента подкрепляется его правом досрочно прекратить полномочия Парламента либо отправить в отставку все Правительство. В свою очередь, Правительство обладает правом оказать воздействие на Парламент, например путем увязки принятия определенного решения с выражением ему тем самым доверия.

Для Республики Беларусь в рамках действующей системы сдержек и противовесов характерно также наделение Парламента правом отстранения Президента от должности (процедура импичмента).

Следует отметить, что после конституционной реформы 1996 г. авторы данного учебного пособия придерживались взгляда о том, что по форме правления Беларусь – президентская республика. Однако учет в определенной мере позиций других авторов, использующих вроде бы веские аргументы, привел к тому, что в некоторых публикациях было высказано мнение о смешанной форме правления. И все же более основательный анализ статуса Главы государства, Парламента, Правительства, судебной власти убеждает в однозначном выводе: Беларусь – президентская республика.

10.5. Современные формы правления и особенности правового статуса политических партий в иностранных государствах

Форма правления – организация государства, определяемая конституционно-правовым статусом главы государства, парламента, правительства, соотношением их полномочий, распределение которых основывается на принципе разделения властей.

Формы правления традиционно подразделяются на монархии и республики, которые имеют свои разновидности.

Монархия – форма правления, при которой верховную власть осуществляет единолично глава государства – монарх, который приобрел свой пост, как правило, по наследству и занимает его пожизненно. В современном мире сохраняются две исторические формы монархии: абсолютная и конституционная.

Абсолютная монархия – форма правления, при которой вся полнота государственной власти сосредоточена в руках монарха.

Конституционная монархия – форма правления, при которой власть монарха реально ограничивается конституцией. Конституционная монархия существует в двух видах, различающихся степенью ограничения власти монарха: дуалистическая и парламентарная монархии.

Дуалистическая монархия характеризуется двойственной природой власти: законодательная власть принадлежит парламенту, а исполнительная власть – монарху, который может осуществлять ее непосредственно или через правительство, назначаемое самим монархом.

Парламентарная монархия характеризуется тем, что глава государства (монарх) обладает лишь представительскими полномочиями. Определяющим признаком парламентарной монархии является ответственность правительства за свою деятельность перед парламентом, а не перед монархом.

Республика – форма правления, при которой высшие органы государственной власти избираются либо формируются общенациональными представительными учреждениями (парламентами). В более узком понимании республика – такая форма правления, которая характеризуется выборностью главы государства. В республике главой государства является президент.

В рамках республиканской формы правления принято различать три основных вида республик: президентскую, парламентарную и смешанную республику.

Основными признаками *президентской республики* являются:

- президент – глава государства и исполнительной ветви власти;
- президент не имеет права роспуска парламента;
- президент самостоятельно формирует правительство;
- президент единолично руководит исполнительной властью, должность премьер-министра отсутствует и др.

Парламентарная республика характеризуется тем, что парламент формирует правительство и, как правило, избирает президента, который исполняет, в основном, представительские функции. Основными признаками парламентарной республики являются:

- президент является главой государства, но не главой исполнительной власти, исполнительная власть принадлежит главе правительства (премьер-министр, канцлер);

- президент избирается либо парламентом, либо специально формируемым органом (в Германии, Индии);

- президент назначает главу правительства, но не по собственному усмотрению, а из числа лидеров партии или коалиции партий, располагающих большинством мест в парламенте или нижней палате;

- ключевой признак парламентарной республики – политическая ответственность правительства перед парламентом, а не перед президентом и др.

Смешанная республика – разновидность республиканской формы правления, при которой элементы президентской республики сочетаются с элементами парламентарной республики. Основными признаками смешанной республики следует назвать:

- президент является главой государства и арбитром;

- президент, не является главой исполнительной власти (правительство возглавляет глава правительства), но обладает полномочиями, позволяющими воздействовать на политику правительства;

- президент назначает главу правительства и членов правительства, при этом правительство представляется парламенту (нижней палате), излагает свою программу и просит доверия;

- правительство ответственно как перед президентом, так и перед парламентом;

- президент обладает правом роспуска парламента и др.

Правовые основы деятельности политических партий в иностранных государствах определяются прежде всего конституциями и иными законодательными актами.

В конституциях, как правило, закрепляются основные принципы организации и деятельности политических партий и иногда определяются их функции, а также почти всегда содержится запрет политических партий, призывающих к насильственному свержению существующего конституционного строя, угрожающих национальной безопасности и территориальной целостности государства, разжигающих расовую, национальную, социальную вражду и рознь. В конституциях отдельных стран могут устанавливаться и иные запреты. Например, в Конституции Казахстана содержится запрет на образование и деятельность общественных объединений, в том числе политических партий, разжигающих сословную и родовую рознь. Закрепление указанных основ правового статуса политических пар-

тий является важнейшей частью процесса их конституционализации в демократических государствах.

Законодательная институционализация политических партий осуществляется посредством законов, прежде всего законов о политических партиях. О деятельности политических партий могут быть приняты специальные законы, касающиеся какой-либо сферы их деятельности. Особое значение придается законам о финансировании политических партий, а в их рамках нормам, устанавливающим обязательность публичных отчетов о происхождении средств и имущества политических партий в целях недопущения злоупотреблений с их стороны.

В процессе институционализации политических партий важное место отводится *избирательным законам*. Ими регулируются и стимулируются отношения, касающиеся участия политических партий в выборах. В Венгрии, например, партия, которая не выдвинула дважды кандидата в депутаты, распускается. В Германии распускается политическая партия, не выдвинувшая кандидатов в Бундестаг или ландтаги земель в течение шести лет.

В регламентах парламентов содержатся положения о порядке образования политических фракций, минимальном численном составе фракций, возможности перехода депутатов из одной фракции в другую и т. д.

Что касается уставов, программ самих политических партий, хотя они не являются правовыми актами, но факт регистрации политической партии государственным органом означает согласие (одобрение) положений, содержащихся в программах политических партий, со стороны государства.

Особый интерес вызывает правовой статус оппозиционных партий.

Политическую оппозицию государство может признавать или не признавать. Демократические государства признают право политических партий на оппозицию. Конституции отдельных стран содержат иногда прямое на то указание. Примером является Конституция Португалии.

Право на политическую оппозицию признается в большинстве демократических стран исходя из принципа политического плюрализма, но далеко не все государства поднимают это право на конституционный уровень. Это очень редкая норма.

В Великобритании оппозиция имеет официальное название «Оппозиция Ее Величества». В некоторых странах (Великобритания, Индия

и др.) образуются «теневые» кабинеты (правительства), состоящие из представителей парламентской оппозиции, всегда готовые заменить действующее правительство. Руководитель «теневого» кабинета – лидер оппозиции – получает вознаграждение от государства (Акт о Королевской власти 1937 г. в Великобритании).

Любая оппозиция (парламентская, непарламентская) должна действовать в правовом поле.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ, СОЦИАЛЬНОЙ ОСНОВЫ ОБЩЕСТВА И ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

11.1. Понятие экономической системы и ее конституционные основы. Регулирующая роль государства в экономической сфере

Экономические отношения принято рассматривать в качестве базовых общественных отношений. Они (экономические отношения) возникают объективно по поводу собственности, производства, обмена, распределения и потребления материальных благ. В то же время общество (народ) во избежание стихийности в этих отношениях посредством государства и свойственных ему механизмов принуждения оказывает на данные отношения существенное влияние. Таким образом, в государстве формируется экономическая система.

Экономическая система – экономическое устройство государства, которое определяется существующими формами собственности, принципами производства, обмена и распределения материальных благ, целями общественного производства и основами управления экономикой. Современные экономические системы государств развиваются в условиях рынка. Особенность экономической системы Республики Беларусь в том, что она является социально ориентированной рыночной экономической системой.

В то же время, чтобы социально ориентированная рыночная экономика Республики Беларусь формировалась, необходимо, чтобы этот процесс соответствовал нормам разд. I Конституции. В нем содержится ряд **принципов (основ) конституционно-правовых отношений в экономической области**:

– закрепление двух форм собственности – государственной и частной, равенство защиты и условий для их развития. В ч. 1 и 2 ст. 13 Конституции содержатся нормы-принципы о двух формах собственности:

государственной и частной, а также о государственной гарантии их равной защиты и равных условий развития;

– *государственное регулирование экономической деятельности в социальных целях*. Отмеченный принцип сосредоточен в ч. 5 ст. 13 Конституции в виде норм о государственном регулировании экономической деятельности в интересах человека и общества, обеспечении направления и координации государственной и частной экономической деятельности в социальных целях;

– *признание исключительного права собственности государства на отдельные объекты, а также на осуществление отдельных видов деятельности*. Содержание данного принципа определяется в ч. 6 и 7 ст. 13 Конституции. Здесь содержатся положения об исключительной собственности государства на природные ресурсы (недра, воды и леса), о собственности государства на земли сельскохозяйственного назначения. Здесь же содержится отсылочная норма о том, что законом могут быть определены и другие объекты, которые находятся собственности государства, либо установлен особый порядок перехода их в частную собственность, а также закреплено исключительное право государства на осуществление отдельных видов деятельности;

– *свобода предпринимательской и иной экономической деятельности*. Принцип свободы предпринимательства закреплён в ч. 4 ст. 13 Конституции в виде нормы, согласно которой государство гарантирует всем равные возможности свободного использования способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

В ст. 13 Конституции содержатся и иные принципы регулирования отношений в экономической области.

11.2. Характеристика конституционных форм собственности.

Государственная и частная собственность.

Нормативное закрепление собственности на землю

Конституционно-правовой институт собственности в Республике Беларусь характеризуется следующими положениями:

– закрепляются две формы собственности – государственная и частная (ч. 1 ст. 13 Конституции и п. 1 ст. 213 Гражданского кодекса Республики Беларусь) (далее – ГК);

– субъектами права государственной собственности являются Республика Беларусь и административно-территориальные единицы (п. 2 ст. 213 ГК);

– государственная собственность выступает в виде республиканской собственности (собственность Республики Беларусь) и коммунальной собственности (собственность административно-территориальных единиц) (п. 1 ст. 215 ГК);

– субъектами права частной собственности являются физические и негосударственные юридические лица (п. 3 ст. 213 ГК).

В собственности граждан и юридических лиц (частной собственности) может находиться любое имущество, за исключением отдельных видов имущества, которое в соответствии с законом не может находиться в собственности граждан или юридических лиц (п. 1 ст. 214 ГК).

Собственность на землю характеризуется следующим:

– собственность на землю, земельные участки может быть государственной и частной (ч. 1 ст. 12 Кодекса Республики Беларусь о земле (далее – Кодекс о земле);

– земельные участки могут находиться в частной собственности граждан Республики Беларусь, негосударственных юридических лиц Республики Беларусь, собственности иностранных государств, международных организаций (ч. 3 ст. 12 Кодекса о земле).

Земельные участки могут находиться в частной собственности иностранных граждан, лиц без гражданства, являющихся родственниками наследодателя, в случае получения ими по наследству земельных участков, предоставленных наследодателю в частную собственность, если иное не установлено законодательными актами (ч. 4 ст. 12 Кодекса о земле).

В частной собственности граждан Республики Беларусь могут находиться земельные участки, предоставленные для строительства или обслуживания жилого дома, обслуживания квартиры в блокированном жилом доме, ведения личного подсобного хозяйства, коллективного садоводства, дачного строительства (ч. 5 ст. 12 Кодекса о земле).

11.3. Конституционное закрепление собственности государства на земли сельскохозяйственного назначения и другие категории земель. Исключительная собственность государства на недра, воды и леса. Объекты, находящиеся в исключительной собственности государства, и виды деятельности, на осуществление которых распространяется исключительное право государства

Как было отмечено выше, в ч. 6 ст. 13 Конституции содержится норма-принцип о том, что *земли сельскохозяйственного назначения* находятся в собственности государства. Кроме того, в ч. 1 и 2 ст. 13 Кодекса

о земле определяются и другие земли, которые не предоставляются в частную собственность: земли природоохранного, оздоровительного, рекреационного, историко-культурного назначения; земли лесного и водного фонда; земли под дорогами, иными транспортными коммуникациями; земли общего пользования и др.

Согласно ч. 6 ст. 13 Конституции *недра, воды, леса* составляют исключительную собственность государства. Данная норма-принцип получает свое развитие в ряде законов.

В частности, в п. 1 и 2 ст. 5 Кодекса Республики Беларусь о недрах указывается, что недра являются исключительной собственностью государства, которое реализует принадлежащие ему права владения, пользования и распоряжения недрами через уполномоченные государственные органы.

Исходя из ч. 1 и 2 ст. 12 Кодекса внутреннего водного транспорта Республики Беларусь внутренние водные пути составляют исключительную собственность государства. Реки, озера, водохранилища, каналы и иные поверхностные водные объекты являются внутренними водными путями общего пользования. В собственности юридических или физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, могут находиться искусственные сооружения на внутренних водных путях, не отнесенные к объектам, находящимся только в собственности государства.

В п. 1 и 2 ст. 5 Лесного кодекса Республики Беларусь содержатся нормы о том, что леса в Республике Беларусь являются исключительной собственностью государства. Республика Беларусь осуществляет владение, пользование и распоряжение лесами через уполномоченные на то государственные органы (организации).

Регулирование отношений в области владения, пользования и распоряжения ***объектами, находящимися только в собственности государства***, осуществляется нормами Закона Республики Беларусь от 15 июля 2010 г. № 169-З «Об объектах, находящихся только в собственности государства, и видах деятельности, на осуществление которых распространяется исключительное право государства» (далее – Закон об объектах, находящихся только в собственности государства).

В указанном законе перечисляются объекты, находящиеся только в собственности государства:

- наркотические средства и психотропные вещества, подлежащие государственному контролю;
- сильнодействующие ядовитые вещества, кроме отдельных случаев;

- специальные средства защиты, активной обороны, обеспечения специальных операций, обнаружения, обезвреживания и уничтожения взрывных устройств;

- оружие и боеприпасы к нему, кроме отдельных случаев;
- взрывчатые вещества и взрывные устройства, кроме отдельных случаев;

- государственные секреты и др.

Правовой режим владения, пользования и распоряжения этими объектами следующий:

- владение и пользование указанными объектами осуществляются уполномоченными государственными органами и организациями, за которыми они закреплены на праве хозяйственного ведения или оперативного управления;

- отчуждение указанных объектов осуществляется в пределах республиканской и (или) коммунальной собственности;

- негосударственные организации, иностранные государства, международные организации, физические лица имеют право создавать такие объекты или приобретать на них право собственности, а также данные объекты могут передаваться им в аренду без права выкупа или в безвозмездное пользование в определенных случаях.

К **видам деятельности**, на осуществление которых распространяется **исключительное право государства**, относятся:

- разработка и производство бланков строгой отчетности государственными органами;

- разработка, производство и реализация наркотических средств и психотропных веществ, подлежащих государственному контролю;

- деятельность по учреждению, организации и проведению лотерей;

- осуществление импорта алкогольной продукции и табачных изделий;

- скупка драгоценных металлов и драгоценных камней, за исключением отдельных случаев, и др.

Правовой режим осуществления этих видов деятельности следующий:

- указанные виды деятельности осуществляются уполномоченными государственными органами и организациями;

- отдельные виды деятельности могут осуществляться негосударственными организациями, физическими лицами на основании актов Президента или национальными и иностранными инвесторами на основе концессий.

**11.4. Конституционные основы
социальной политики Республики Беларусь.
Правовой статус национальных меньшинств.
Государство и религия. Конституционные принципы
взаимоотношений государства и религии.
Правовой статус религиозных организаций**

Исходя из п. 11–16 Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь, утвержденных Законом Республики Беларусь от 14 ноября 2005 г. № 60-З, **социальную политику** Республики Беларусь можно рассматривать как часть ее внутренней политики. Социальная политика состоит, в свою очередь, из демографической политики, политики доходов и оплаты труда, политики в сферах занятости населения, социальной защиты населения, политики в сфере охраны труда, политики в сферах здравоохранения, образования, науки, информации и информатизации, культуры и др.

Основы регулирования социальных отношений закреплены прежде всего ст. 14–16 Конституции. В них закрепляется право государства на регулирование отношений между социальными общностями на основе принципов равенства перед законом, уважения их прав и интересов. Здесь же устанавливается равенство религий и вероисповеданий перед законом. При этом устанавливается запрет деятельности религиозных организаций, направленной против суверенитета Республики Беларусь, ее конституционного строя и гражданского согласия либо сопряженной с нарушением прав и свобод граждан, а также препятствующей исполнению гражданами их государственных, общественных, семейных обязанностей или наносящей вред их здоровью и нравственности. Из этого следует, что активными участниками конституционных правоотношений в социальной области являются общности людей, среди которых можно выделить национальные и религиозные общности.

Статус национальных меньшинств определяется Конституцией и рядом законов. Наиболее подробно содержание этого статуса рассматривается в Законе Республики Беларусь от 11 ноября 1992 г. № 1926-XII «О национальных меньшинствах в Республике Беларусь».

Как следует из указанного закона, принадлежность к национальному меньшинству является вопросом индивидуального выбора гражданина Республики Беларусь. Не допускаются какие-либо ограничения прав и свобод граждан Республики Беларусь вследствие их

принадлежности к национальному меньшинству, а также попытки ассимиляции против их воли. Причем никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности, а также к доказыванию национальной принадлежности или отказу от нее.

Общественным объединениям граждан, относящих себя к национальным меньшинствам, предоставляется право осуществлять предпринимательскую деятельность в соответствии с законодательством Республики Беларусь. Эти же объединения могут создавать культурно-просветительные учреждения.

В Законе «О национальных меньшинствах в Республике Беларусь» устанавливается запрет на создание и деятельность общественных объединений граждан, относящих себя к национальным меньшинствам, если это противоречит законодательству об общественных объединениях, а также если указанные объединения имеют связь с иностранным государством или же являются частью политической организации этого государства. В нем также устанавливается запрет на любые действия, связанные с дискриминацией по национальному признаку, созданием препятствий в реализации национальными меньшинствами своих прав, разжиганием межнациональной вражды.

Статус религиозных организаций основывается на нормах, содержащихся в ч. 2 ст. 4 и ст. 16 Конституции. В этих нормах закрепляются положения о невозможности установления идеологии религиозных организаций в качестве обязательной для граждан и о регулировании отношений государства и религиозных организаций на основании закона.

Эти основы получают свое развитие в Законе Республики Беларусь от 17 декабря 1992 г. № 2054-ХІІ «О свободе совести и религиозных организациях». Так, в ст. 8 указанного закона устанавливается, что:

- государство не возлагает на религиозные организации выполнение каких-либо государственных функций, не вмешивается в их деятельность, если она не противоречит законодательству;
- религиозные организации вправе участвовать в общественной жизни;
- религиозные организации не участвуют в деятельности политических партий и других общественных объединений, преследующих политические цели, не оказывают им финансовой и иной поддержки;
- в местах богослужений не допускаются использование государственной символики, проведение собраний, митингов, предвыборной

агитации и других мероприятий политического характера, также не допускаются выступления, призывы, оскорбляющие представителей органов государственной власти, должностных лиц, отдельных граждан и др.

Как следует из Закона «О свободе совести и религиозных организациях», **религиозными организациями** в Республике Беларусь признаются добровольные объединения граждан Республики Беларусь (религиозные общины) или религиозных общин (религиозные объединения), объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения религиозных потребностей, а также монастыри и монашеские общины, религиозные братства и сестричества, религиозные миссии, духовные учебные заведения.

Религиозные организации имеют следующие признаки: вероисповедание, культовую практику, проведение богослужений, религиозное просвещение и воспитание своих последователей.

Религиозной общиной признается объединение в пределах территории одного или нескольких населенных пунктов группы граждан Республики Беларусь, являющихся приверженцами единого вероисповедания, для совместного исповедания веры и удовлетворения иных религиозных потребностей.

Религиозные общины образуются по инициативе не менее 20 граждан Республики Беларусь, достигших 18-летнего возраста и постоянно проживающих в одном или нескольких населенных пунктах, имеющих смежные территориальные пределы, и действуют только на их территории.

Религиозным объединением признается объединение религиозных общин единого вероисповедания для совместного удовлетворения религиозных потребностей их участников (членов).

Религиозные объединения образуются при наличии не менее 10 религиозных общин единого вероисповедания, из которых хотя бы одна осуществляет свою деятельность на территории Республики Беларусь не менее 20 лет. Религиозные объединения действуют через свои органы управления.

Религиозные организации **вправе**:

– *проводить богослужения, религиозные обряды, ритуалы и церемонии в культовых зданиях, сооружениях и на относящихся к ним территориях, в иных местах, предоставленных религиозным организациям для этих целей, в местах паломничества, на кладбищах и в крематориях. Религиозные обряды, ритуалы и церемонии при необходимости могут проводиться по месту жительства граждан по их просьбе при*

условии соблюдения правил общежития и общественного порядка, если они не носят массового и систематического характера. Религиозные обряды, ритуалы и церемонии в организациях здравоохранения, местах предварительного заключения и отбывания наказания проводятся по просьбам находящихся в них граждан в помещениях, специально выделяемых администрацией для этих целей. Лица, находящиеся в этих учреждениях, могут иметь, получать, приобретать и пользоваться религиозной литературой и предметами культа, если это не причиняет вреда их здоровью, не ущемляет права и законные интересы других лиц.

Порядок отправления богослужений, религиозных обрядов, ритуалов и церемоний военнослужащими устанавливается законодательством о воинской службе.

Указанные и иные массовые мероприятия, имеющие целью удовлетворение религиозных потребностей, в специально не предназначенных для этих целей местах под открытым небом и в помещениях могут проводиться только после принятия решения руководителем местного исполнительного и распорядительного органа или его заместителем в установленном порядке;

– производить, приобретать, вывозить из Республики Беларусь, ввозить в Республику Беларусь и распространять религиозные издания. Ввозить в Республику Беларусь религиозную литературу, иные печатные, аудио- и видеоматериалы религиозные организации могут только после проведения государственной религиоведческой экспертизы. При распространении религиозной литературы, иных печатных, аудио- и видеоматериалов может проводиться государственная религиоведческая экспертиза по решению республиканского органа государственного управления по делам религий. Распространение религиозной литературы, аудио-, видео- и других материалов религиозного содержания может осуществляться религиозными организациями в принадлежащих им на праве собственности или иных законных основаниях помещениях, а также местах, в установленном порядке выделяемых для этих целей местными исполнительными и распорядительными органами;

– осуществлять благотворительную деятельность, создавать средства массовой информации и духовные учебные заведения, устанавливать международные связи, в том числе в целях паломничества, получения религиозного образования, а также приглашать для этих целей иностранцев, обладать правом собственности, а также осуществлять предпринимательскую деятельность.

К религиозной организации могут применяться **меры ответственности**: письменное предупреждение, приостановление деятельности религиозной организации, ликвидация религиозной организации.

Письменное предупреждение применяется в случаях нарушения законодательства о свободе совести, вероисповедания и религиозных организациях или осуществления деятельности, противоречащей уставу. При этом к таким нарушениям относятся действия, которые выразились в деятельности, направленной:

- на осуществление пропаганды войны или экстремизма либо сопряженной с нарушением прав и свобод граждан, а также препятствующей исполнению гражданами их государственных, общественных, семейных обязанностей или наносящей вред их здоровью и нравственности;
- создание религиозной организации в государственных органах, воинских частях, образовательных учреждениях;
- вовлечение несовершеннолетних в свою деятельность, обучение религии вопреки их воле и без согласия их родителей или лиц, их заменяющих. Письменное предупреждение применяется и в случае нарушения тайны исповеди.

Если указанные нарушения в течение шести месяцев не были устранены, а также имели место повторно в течение года, регистрирующий орган имеет право обратиться в суд с заявлением о ликвидации религиозной организации. При этом регистрирующий орган вправе принять решение о *приостановлении деятельности* религиозной организации до вынесения судебного решения. В случае приостановления деятельности религиозная организация не вправе осуществлять религиозную, предпринимательскую и иную, в том числе финансовую деятельность.

Религиозная организация может быть *ликвидирована*:

- 1) по решению ее учредителей;
- 2) по решению суда в случаях:
 - повторного в течение года нарушения законодательства либо осуществления деятельности, противоречащей уставу;
 - осуществления пропаганды войны или экстремистской деятельности;
 - осуществления деятельности, сопряженной с нарушением прав, свобод и законных интересов граждан, а также препятствующей исполнению гражданами их государственных, общественных, семейных обязанностей или причиняющей вред их здоровью и нравственности и в иных случаях, предусмотренных законодательными актами.

11.5. Роль органов внутренних дел, пограничной службы, предварительного следствия, финансовых расследований Республики Беларусь в обеспечении законодательства о собственности, о национальных меньшинствах и религиозных организациях

Органы внутренних дел (должностные лица) участвуют в обеспечении законодательства о собственности, национальных меньшинствах и религиозных организациях в следующих формах:

- прием, регистрация и рассмотрение заявлений и сообщений о преступлениях против собственности и порядка осуществления экономической деятельности (разд. VIII УК), против уклада семейных отношений и интересов несовершеннолетних (ст. 193–195 УК) (кража; грабеж; разбой; незаконная предпринимательская деятельность; уклонение от уплаты сумм налогов, сборов; организация или руководство общественным объединением, религиозной организацией, посягающих на права граждан; незаконная организация деятельности общественного объединения, религиозной организации или участие в их деятельности; воспрепятствование законной деятельности общественного объединения, религиозной организации и т. д.);

- проведение проверки в соответствии со ст. 173–174 УПК;

- производство неотложных следственных и других процессуальных действий, а также проведение оперативно-розыскных мероприятий по уголовным делам, возбужденным о преступлениях против собственности и порядка осуществления экономической деятельности (разд. VIII УК), против уклада семейных отношений и интересов несовершеннолетних (ст. 193–195 УК);

- составление протоколов об отдельных административных правонарушениях против собственности и порядка осуществления экономической деятельности, отнесенных к подведомственности органов внутренних дел, подготовка дел об этих административных правонарушениях и их рассмотрение в соответствии с ПИКоАП (мелкое хищение; скупка, продажа, обмен иностранной валюты без специального разрешения; незаконная предпринимательская деятельность и др.);

- применение мер обеспечения административного процесса по указанным административным правонарушениям, в том числе административное задержание физического лица;

- административное задержание физического лица в случае обращения должностных лиц других органов, уполномоченных составлять протоколы об указанных административных правонарушениях и пра-

вонарушениях, предусмотренных ст. 9.9 КоАП (нарушение законодательства о свободе вероисповеданий и религиозных организациях);

- обеспечение общественного порядка и безопасности во время богослужений, религиозных обрядов, ритуалов и церемоний при обращениях религиозных организаций и др.

Формами участия *органов пограничной службы* (должностных лиц) в обеспечении законодательства о собственности, национальных меньшинствах и религиозных организациях являются:

- прием, регистрация и рассмотрение заявлений и сообщений об указанных преступлениях, выявляемых органами пограничной службы при выполнении возложенных на них задач;

- проведение проверки в соответствии со ст. 173–174 УПК;

- производство неотложных следственных и других процессуальных действий, а также проведение оперативно-розыскных мероприятий по уголовным делам об указанных преступлениях, выявляемых органами пограничной службы при выполнении возложенных на них задач.

Формами участия *органов предварительного следствия* (следователей) в обеспечении законодательства о собственности, национальных меньшинствах и религиозных организациях являются:

- прием, регистрация и рассмотрение заявлений и сообщений об указанных преступлениях;

- проведение проверки в соответствии со ст. 173–174 УПК;

- производство предварительного следствия по уголовным делам об указанных преступлениях.

Формами участия *органов финансовых расследований* (должностных лиц) Комитета государственного контроля в обеспечении законодательства о собственности являются:

- прием, регистрация и рассмотрение заявлений и сообщений о преступлениях, предусмотренных ст. 224–227, 233–235, 237–245, 261¹ УК, а также о коррупционных преступлениях в экономической сфере (нарушение порядка открытия счетов за пределами Республики Беларусь; легализация («отмывание») материальных ценностей, приобретенных преступным путем, совершенная должностным лицом с использованием своих служебных полномочий; выманивание кредита или субсидии; хищение путем злоупотребления служебными полномочиями и др.);

- проведение проверки в соответствии со ст. 173–174 УПК;

- производство неотложных следственных и других процессуальных действий, а также проведение оперативно-розыскных меро-

приятий по уголовным делам, возбужденным об указанных преступлениях;

- составление протоколов об отдельных административных правонарушениях, отнесенных к подведомственности органов Комитета государственного контроля, подготовка дел об этих административных правонарушениях и их рассмотрение в соответствии с ПИКоАП (нарушение порядка ведения кассовых операций; нарушение установленного порядка эмиссии и размещения ценных бумаг; совершение финансовой операции, повлекшей легализацию доходов, полученных преступным путем; незаконная предпринимательская деятельность и др.);

- применение мер обеспечения административного процесса по указанным административным правонарушениям, в том числе административное задержание физического лица.

11.6. Конституционные основы внешней политики Республики Беларусь

Основы внешней политики Республики Беларусь определяются в Конституции и Основных направлениях внутренней и внешней политики Республики Беларусь, утвержденных Законом Республики Беларусь от 14 ноября 2005 г. № 60-3 (далее – Основные направления). Так, в ч. 1 ст. 18 Конституции закрепляются принципы, из которых Республика Беларусь намерена исходить в своей внешней политике:

- равенство государств;
- неприменение силы или угрозы силой;
- нерушимость границ;
- мирное урегулирование споров;
- невмешательство во внутренние дела.

Здесь же отмечается, что Республика Беларусь наряду с указанными принципами в своей внешней политике будет исходить и из других общепризнанных принципов и норм международного права. Кроме того, как следует из ч. 2 ст. 18 Конституции, Республика Беларусь ставит своей целью сделать свою территорию безъядерной зоной, а государство – нейтральным.

Положения ст. 18 Конституции конкретизируются в гл. 2 указанных Основных направлений. Так, в п. 23 устанавливается, что внешняя политика Республики Беларусь основывается на следующих принципах:

- соблюдение общепризнанных принципов и норм международного права;

- развитие на основе общепризнанных принципов и норм международного права всестороннего сотрудничества с иностранными государствами, международными организациями и межгосударственными образованиями, взаимный учет и соблюдение интересов всех членов международного сообщества;

- добровольность вхождения и участия в международных организациях и межгосударственных образованиях;

- отсутствие территориальных претензий к сопредельным государствам, непризнание территориальных притязаний к Республике Беларусь и др.

В п. 26 Основных направлений выделяются основные сферы, в рамках которых реализуется внешняя политика Республики Беларусь:

- внешнеэкономическая деятельность;

- международная безопасность;

- гуманитарное сотрудничество и права человека;

- трансграничное сотрудничество и др.

ПОНЯТИЕ И ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЕ ЗНАЧЕНИЕ СУВЕРЕНИТЕТА

12.1. Понятие суверенитета и его виды.

Декларация о государственном суверенитете

Республики Беларусь от 27 июля 1990 г.

Провозглашение Республикой Беларусь независимости повлекло существенные изменения во всех сферах общественной жизни. Правовая и экономическая реформы, многопартийность, возможность народа активно участвовать в управлении государством и обществом позволяют по-новому осмыслить и обогатить новыми идеями основополагающие институты государственно-правовой теории, к которым относятся и институт суверенитета.

В этой связи целесообразно рассмотреть понятие, признаки (формы проявления) и гарантии суверенитета.

В разд. I Конституции в качестве основы конституционного строя Республики Беларусь указывается суверенитет государства и народа. В то же время необходимо отметить, что основы суверенитета Республики Беларусь были сформулированы в Декларации Верховного Совета Республики Беларусь о государственном суверенитете Республики Беларусь от 27 июля 1990 г.

В литературе существует несколько концепций понимания суверенитета. Наиболее распространенной, глубокой по содержанию является концепция множественности субъектов суверенитета. Согласно устоявшемуся и общепринятому в науке конституционного (государственного) права подходу субъектами суверенитета могут быть народ, нация и государство. Исходя из этого различают несколько видов суверенитета: государственный суверенитет, суверенитет народа, суверенитет нации.

Сущность **государственного суверенитета** закреплена в ч. 2 ст. 1 Конституции: Республика Беларусь обладает верховенством и полнотой власти на своей территории, самостоятельно осуществляет внутреннюю и внешнюю политику.

Признак **верховенства** государственной власти означает такое ее состояние, при котором в государстве не может быть никакой другой власти (кроме власти народа). Другими словами, верховенство государственной власти выражается в определении формы правления, системы органов государственной власти и действующего законодательства.

Свойство **полноты** – неограниченность (с известными, безусловно, оговорками) указанной власти ничем, кроме положений Конституции и естественного права.

Свойство **самостоятельности** подразумевает, что государственная власть обладает исключительными правами в вопросах определения и поддержания конституционного порядка, издания нормативных правовых актов, внешних сношений с другими государствами.

В ч. 3 ст. 1 Конституции определяются цели государственного суверенитета: Республика Беларусь защищает свою независимость и территориальную целостность, конституционный строй, обеспечивает законность и правопорядок.

Под независимостью здесь можно понимать совокупность свойств – верховенство, полноту и самостоятельность.

В то же время государственная власть является независимой в определенных пределах. Эти пределы устанавливаются волеизъявлением народа, его суверенитетом (народным суверенитетом).

Сущность **народного суверенитета** определяется нормой, содержащейся в ч. 1 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.

Из данной нормы вытекает, что народ осуществляет свою власть самостоятельно. Он выражает свою волю (волеизъявление) непосредственно либо через представительные органы. *Формы и пределы власти народа* определены самим народом на референдуме 1996 г. и закреплены в ряде статей Конституции:

- участие в управлении предприятиями, организациями и учреждениями с целью повышения эффективности их работы и улучшения социально-экономического уровня жизни (ч. 8 ст. 13 Конституции);

– непосредственное участие граждан в управлении делами общества и государства посредством проведения референдумов, обсуждения проектов законов и вопросов республиканского и местного значения (ч. 2 ст. 37 Конституции);

– участие в обсуждении вопросов государственной и общественной жизни на республиканских и местных собраниях (ч. 3 ст. 37 Конституции) и др.

В то же время народный суверенитет по отношению к государственному суверенитету является первичным, однако он может быть реализован лишь при условии существования государственного суверенитета.

Необходимо также отметить, что государственный и народный суверенитеты защищены Конституцией. В ч. 2 ст. 3 Конституции указано, что любые действия по изменению конституционного строя и достижению государственной власти насильственными методами, а также путем иного нарушения законов Республики Беларусь наказываются согласно закону.

Наряду с государственным и народным суверенитетами существует **национальный суверенитет**, который выражается в возможности нации распоряжаться своей судьбой, самоопределяться в государственной, экономической и духовной сферах. Национацией является историческая общность людей, складывающаяся в процессе формирования общности их территории, экономических связей, языка, культуры. Национация формируется из различных племен и народностей.

В тексте Конституции имеются положения, относящиеся к национальному суверенитету. Так, в ч. 1 ст. 9 Конституции говорится, что естественным условием существования и пространственным пределом самоопределения народа является территория Республики Беларусь. В ч. 1 ст. 14 Конституции закреплены принципы равенства национальных общностей перед законом, уважения их прав и интересов.

Существенная роль в формировании независимости отводилась **Декларации Верховного Совета Республики Беларусь о государственном суверенитете Республики Беларусь** от 27 июля 1990 г. Декларация содержала положения, которые предопределяли необходимость подготовки проекта новой конституции республики:

- о суверенитете республики;
- обязанности государства охранять и защищать национальную государственность белорусского народа;
- реализации полновластия народа не только через представительные органы, но и непосредственно;

- предоставлении права Верховному Совету Республики Беларусь выступать от имени всего народа республики;
- установлении верховенства на территории Республики Беларусь Конституции и законов республики;
- гражданстве;
- разделении властей;
- собственных вооруженных силах, финансово-кредитной системе и др.

**12.2. Территория Республики Беларусь
как признак государственного суверенитета.
Обеспечение территориальной целостности, единства
и неотчуждаемости территории Республики Беларусь.
Роль органов внутренних дел
в обеспечении пограничной безопасности**

Одним из признаков (формой проявления) государственного суверенитета является территория Республики Беларусь.

Необходимо отметить, что территориальный аспект суверенитета Республики Беларусь не ограничивается только вопросом о верховенстве власти Республики Беларусь на своей территории. Как следует из ч. 3 ст. 1 Конституции, Республика Беларусь защищает свою территориальную целостность. В ч. 2 ст. 9 Конституции закрепляется положение о том, что территория Беларуси является единой и неотчуждаемой.

Территориальная целостность, единство и неотчуждаемость территории Республики Беларусь обеспечивается:

- определением территориальных пределов Республики Беларусь;
- осуществлением государственной пограничной политики.

Территориальные пределы Республики Беларусь и ее государственная пограничная политика определяются Законом Республики Беларусь от 21 июля 2008 г. № 419-З «О Государственной границе Республики Беларусь».

Под **территориальными пределами Республики Беларусь** следует понимать сушу, воды, недра, воздушное пространство, определяемые Государственной границей Республики Беларусь.

Государственная граница Республики Беларусь – линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющая пределы территории Республики Беларусь.

Установление и изменение Государственной границы Республики Беларусь достигается посредством договорных отношений с сопредельными государствами.

Государственная пограничная политика согласно указанному закону представляет собой деятельность уполномоченных государственных органов (должностных лиц), направленную на обеспечение пограничной безопасности.

Одними из уполномоченных государственных органов, обеспечивающих государственную пограничную политику, являются *органы внутренних дел*. На органы внутренних дел, как следует из Закона «О Государственной границе Республики Беларусь», возлагаются следующие полномочия:

- контролировать соблюдение пограничного режима;
- вести учет и нахождение водных судов во внутренних водах в пределах пограничной зоны и пограничной полосы;
- обеспечивать по представлению Государственного пограничного комитета введение временного ограничения или запрещения доступа физических лиц на отдельные участки местности или объекты во время проведения пограничных поисков и операций;
- информировать заинтересованные республиканские органы государственного управления о состоянии правопорядка на приграничной территории и др.

12.3. Государственные символы, столица и государственные языки как признаки государственного суверенитета.

Гарантии прав граждан на пользование их национальным языком и государственными языками при обращениях в государственные органы и при участии в уголовном судопроизводстве или производстве по делам об административных правонарушениях

К признакам суверенитета Республики Беларусь следует также отнести государственные символы, государственные языки и столицу.

Традиционно любое государство имеет свой герб, флаг, гимн, столицу. Отсутствие какого-либо из них в государстве или в конституции не влечет за собой угрозу суверенитета. Однако самовыражение государства с помощью символов является одной из областей проявления самостоятельной государственной политики, государственного суверенитета.

Как большинство суверенных государств, Республика Беларусь имеет свой государственный герб, флаг и гимн – символы суверенного государства, которые обычно закрепляются в его конституции. Так, в ст. 19 Конституции отмечается, что символами Республики Беларусь

являются ее Государственный флаг, Государственный герб и Государственный гимн.

Описание и порядок использования Государственного флага, Государственного герба и исполнения Государственного гимна Республики Беларусь определяются Законом Республики Беларусь от 5 июля 2004 г. № 301-З «О государственных символах Республики Беларусь» (далее – Закон о государственных символах).

В указанном законе отмечается, что граждане Республики Беларусь, а также находящиеся на территории Республики Беларусь иностранные граждане и лица без гражданства обязаны уважительно относиться к Государственному флагу, Государственному гербу и Государственному гимну Республики Беларусь.

В Законе о государственных символах приводится описание **Государственного флага** и возможность его установки с наверху (изделием ромбовидной формы с изображением пятиконечной звезды) в служебных кабинетах Президента, лиц, занимающих высшие государственные должности, а также руководителей государственных органов, подчиненных Президенту, Правительству, местным исполнительным и распорядительным органам.

Местами постоянной и временной установки (поднятия) Государственного флага являются здания официальной резиденции Президента, Палаты представителей, Совета Республики, Совета Министров, других государственных органов, залы судебных заседаний, помещения, предназначенные для приема граждан депутатами Палаты представителей, членами Совета Республики, и другие объекты.

Государственный флаг может использоваться во время государственных праздников и праздничных дней, а также при торжественных мероприятиях, проводимых государственными органами и иными организациями, гражданами во время народных, трудовых, семейных праздников и в другие памятные даты, в том числе и без использования древка (флагштока).

Государственный флаг Республики Беларусь, изготовленный в настольном варианте, может быть установлен в помещениях, используемых организациями и гражданами Республики Беларусь.

Не допускается размещение на Государственном флаге надписей и графических изображений независимо от способа их нанесения.

В Законе о государственных символах приводится описание **Государственного герба**, а также отмечается, что он может воспроизводиться в многоцветном, двухцветном и одноцветном (в том числе золотом) изображении в графическом или объемном варианте.

Изображения Государственного герба помещаются на тех же зданиях и объектах, на которых устанавливается Государственный флаг. Кроме того, его изображение помещается на печатях, угловых штампах и бланках документов Президента, Палаты представителей, Совета Республики, Совета Министров, других государственных органов, на грамотах, благодарностях, дипломах, удостоверениях, специальных пропусках, выдаваемых указанными органами, на паспорте гражданина Республики Беларусь и других объектах. Граждане Республики Беларусь могут использовать изображение Государственного герба и в иных случаях, за исключением случаев помещения его изображения на бланках писем. Не допускается помещение изображения Государственного герба на визитных карточках граждан Республики Беларусь, не являющихся государственными служащими.

В Законе о государственных символах приводится определение *Государственного гимна* и способы его исполнения. Так, Государственный гимн представляет собой музыкально-поэтическое произведение, исполняемое в оркестровом, хоровом, оркестрово-хоровом либо в иных вокальных, инструментальных или вокально-инструментальных вариантах. При этом могут использоваться аудио- и видеозапись, а также средства теле- и радиотрансляции.

Государственный гимн исполняется при вступлении Президента в должность, во время официальной церемонии поднятия Государственного флага и иных официальных государственных церемоний, а также в других случаях.

Государственный гимн может исполняться при открытии памятников, памятных знаков, посвященных знаменательным событиям в истории Республики Беларусь, во время торжественных собраний, проводимых государственными органами, а также гражданами во время народных, трудовых, семейных праздников и других торжественных мероприятий.

При официальном исполнении Государственного гимна присутствующие слушают его стоя (мужчины – без головных уборов, военнослужащие, иные лица, для которых предусмотрено ношение форменной одежды, – в соответствии с законодательством).

В соответствии со ст. 20 Конституции *столицей Республики Беларусь* является г. Минск. Его статус определяется Законом Республики Беларусь от 12 июля 2000 г. № 410-З «О статусе столицы Республики Беларусь – города Минска». В указанном законе определяются полномочия Минского городского исполнительного комитета и Минского городского Совета депутатов по осуществлению г. Минском функций

столицы Республики Беларусь и другие особенности местного управления и самоуправления. Например, в ст. 7 данного закона определяются особенности обеспечения безопасности и общественного порядка в столице Республики Беларусь. Так, указанные органы могут устанавливать особенности въезда в г. Минск, учета и регистрации граждан, движения транспорта, санитарно-эпидемиологических мер в целях обеспечения безопасности и общественного порядка, надлежащих условий для функционирования государственных органов, дипломатических представительств, консульских учреждений иностранных государств и представительств международных организаций в Республике Беларусь.

Согласно ст. 17 Конституции *государственными языками* в Республике Беларусь являются белорусский и русский языки.

Регулирование отношений в области развития и пользования белорусского, русского и других языков осуществляется на основе Закона Республики Беларусь от 26 января 1990 г. № 3094-XI «Аб мовах у Рэспубліцы Беларусь».

В указанном законе содержатся *гарантии прав граждан* на пользование их национальным языком и государственными языками при обращениях в государственные органы и рассмотрении ими документов. Так, гражданам гарантируется право пользования их национальным языком. Им гарантируется также право обращаться в государственные органы и общественные объединения на белорусском, русском и ином языке, приемлемом для сторон. Здесь же предусматривается обязанность руководителей, других работников этих органов (объединений) владеть белорусским и русским языками в объеме, необходимом для исполнения служебных обязанностей.

Государственные органы и общественные объединения обязаны принять и рассмотреть документы, которые подаются гражданами на белорусском, русском языках. Отказ должностного лица принять и рассмотреть обращение гражданина на белорусском, русском языке со ссылкой на незнание языка обращения влечет за собой ответственность в соответствии законодательством.

Законом также предусматриваются гарантии прав граждан на пользование национальным языком и государственными языками при их участии в уголовном судопроизводстве или производстве по делам об административных правонарушениях. Так, судопроизводство ведется на белорусском или русском языке. При рассмотрении в судах уголовных или гражданских дел, хозяйственных споров лицам, которые принимают участие в деле и не владеют языком судопроизводства,

обеспечивается право на ознакомление с соответствующими материалами, участие в судебных действиях через переводчика, право выступать в суде на языке, которым они владеют. Следственные и судебные документы выдаются лицам, которые принимают участие в деле, по их требованию в переводе на язык, которым они владеют.

Ведение дел об административных правонарушениях осуществляется на белорусском или русском языке. Если лицо, которое привлекается к административной ответственности, не владеет языком, на котором ведется дело, оно может выступать на родном языке и пользоваться помощью переводчика.

12.4. Гарантии государственного суверенитета

Наиболее весомой гарантией государственного суверенитета является **финансово-экономическая система государства**. Республика Беларусь в соответствии со ст. 132 Конституции осуществляет самостоятельную экономическую политику, анализирует и контролирует состояние социально-экономических и политических процессов в рамках республики, обеспечивает своевременную разработку и реализацию мер по созданию действенных экономических мер, устанавливает правовые основы единого рынка, управляет республиканской государственной собственностью. К компетенции Республики Беларусь отнесены денежная эмиссия и основы ценовой политики. Государство формирует государственные валютные резервы, единое рублевое пространство. Национальная валюта (белорусский рубль) является одним из важнейших признаков государственности, т. е. экономической и политической независимости государства.

Следующей гарантией государственного суверенитета являются **конституционные основы международно-правовой деятельности**. Обретение государственной самостоятельности диктует необходимость глубокого и всестороннего анализа международной ситуации, а также поиска оптимальных вариантов и ориентиров внешней политики Беларуси.

Гарантией государственного суверенитета также является **обороноспособность**. Обороноспособность обеспечивается наличием собственных вооруженных сил, законодательства об обороне, самостоятельной государственной политики республики по вопросам оборонной достаточности и применения вооруженных сил в соответствии с международными договорами и соглашениями.

РЕСПУБЛИКА БЕЛАРУСЬ КАК СУБЪЕКТ МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

13.1. Международная правосубъектность Республики Беларусь. Принципы вхождения и членство Республики Беларусь в межгосударственных образованиях на постсоветском пространстве

О международной правоспособности Республики Беларусь свидетельствуют несколько статей Конституции. Так, в ч. 2 ст. 1 Конституции отмечается, что Республика Беларусь самостоятельно осуществляет внешнюю политику. В ст. 8 Конституции содержатся нормы об обеспечении Республикой Беларусь соответствия законодательства общепризнанным принципам международного права. Кроме того, в ст. 18 Конституции содержатся принципы, из которых Республика Беларусь исходит в своей внешней политике.

Республика Беларусь сотрудничает с другими государствами в рамках универсальных и региональных межгосударственных образований и международных организаций как внутри пределов постсоветского пространства, так и за его пределами.

Членство Республики Беларусь в этих (и в будущем – в других) межгосударственных образованиях и международных организациях, как следует из ч. 2 ст. 8 Конституции, основывается на принципах добровольности вхождения в них и выхода из них.

Правовой основой *Содружества Независимых Государств* является несколько международных договоров (соглашений), которые были подписаны республиками бывшего Союза ССР. В частности, между Республикой Беларусь, Российской Федерацией и Украиной подписано Соглашение о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 г. (далее – Соглашение о создании СНГ). Позднее к согла-

шению присоединились другие государства, образовавшиеся на постсоветском пространстве.

В Соглашении о создании СНГ констатируется прекращение существования Союза ССР и образование Содружества Независимых Государств. В соглашении содержатся и другие важные положения: о гарантировании гражданам сторон равных прав и свобод, признании и уважении территориальной целостности, неприменении законодательства третьих государств, в том числе СССР, и др.

Значительный правовой материал об СНГ содержится в Уставе Содружества Независимых Государств от 22 января 1993 г. (далее – Устав СНГ).

Из Устава СНГ следует, что содружество основано на началах суверенного равенства всех его членов. Оно не является государством и не обладает наднациональными полномочиями.

Целями СНГ являются:

- осуществление сотрудничества в политической, экономической и иных областях;

- развитие государств-членов в рамках общего экономического пространства;

- взаимная правовая помощь и сотрудничество в правовой сфере и др.

В Уставе СНГ определяются механизмы взаимных консультаций для устранения угрозы суверенитету одному (нескольким) государствам-членам и оказания помощи друг другу для предотвращения межнациональных, межконфессиональных и других конфликтов.

Деятельность СНГ обеспечивается соответствующими органами.

Высшим органом СНГ является *Совет глав государств*. Он обсуждает и решает вопросы, связанные с деятельностью государств-членов в сфере их общих интересов. Данный орган содружества собирается на заседания два раза в год.

Совет глав правительств координирует сотрудничество органов исполнительной власти государств-членов в сферах общих интересов (экономическая, социальная и др.). Совет глав правительств собирается на заседания четыре раза в год.

Решения Совета глав государств и Совета глав правительств принимаются с общего согласия – консенсусом.

Координационно-консультативный комитет является постоянно действующим исполнительным и координирующим органом СНГ. Комитет вырабатывает предложения по вопросам сотрудничества в рамках содружества, способствует реализации договоренностей в экономической сфере, обеспечивает проведение заседаний Совета

глав государств и Совета глав правительств и т. д. Он состоит из постоянных полномочных представителей государств – членов СНГ.

В Уставе СНГ указываются другие органы содружества, а также определяются их функции. Это Совет министров иностранных дел, Совет министров обороны, Главное командование Объединенных Вооруженных Сил, Совет командующих Пограничными войсками, Экономический суд, Комиссия по правам человека, Межпарламентская ассамблея.

Уставом СНГ предусматривается возможность создания органов отраслевого сотрудничества. К числу таких органов относится *Совет министров внутренних дел* государств – участников СНГ (СМВД). Данный орган создан 19 апреля 1996 г. в целях взаимодействия и координации действий в борьбе с преступностью. Функции секретариата СМВД выполняет Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств – участников СНГ (БКБОП). БКБОП является постоянно действующим органом, координирующим взаимодействие министерств внутренних дел государств – участников содружества в борьбе с организованной преступностью, терроризмом, незаконным оборотом наркотиков и иными опасными видами преступлений. СМВД осуществляет свою деятельность посредством заседаний, которые проводятся не реже одного раза в год. Решения, заявления, обращения, рекомендации, многосторонние договоры межведомственного характера на заседаниях принимаются с общего согласия присутствующих членов СМВД. При этом заявление члена СМВД о незаинтересованности в рассматриваемом вопросе не препятствует принятию документа остальными членами СМВД.

Организация Договора о коллективной безопасности действует на основании Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 г. (далее – Договор). Республика Беларусь является государством – участником Договора с 1994 г. Государствами – участниками Договора являются также Республика Армения, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан.

В Договоре отмечается, что государства-участники подтверждают обязательство воздерживаться от применения силы или угрозы силой в межгосударственных отношениях. В случае возникновения угрозы безопасности, стабильности, территориальной целостности и суверенитету одного или нескольких государств-участников либо угрозы международной безопасности государства-участники незамедлительно

осуществляют совместные консультации с целью координации своих позиций, вырабатывают и принимают меры по оказанию помощи таким государствам-участникам в целях устранения возникшей угрозы. Кроме того, в случае совершения агрессии на любое из государств-участников все остальные государства-участники по просьбе этого государства-участника незамедлительно предоставляют ему необходимую помощь, включая военную. Договором предусматривается образование Совета коллективной безопасности. В целях развития и углубления военно-политического сотрудничества государствами – участниками Договора подписан Устав Организации Договора о коллективной безопасности от 7 октября 2002 г.

Уставом предусматривается учреждение международной региональной Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Ее *целями* являются:

- укрепление мира, международной и региональной безопасности;
- защита независимости, территориальной целостности и суверенитета государств-членов, приоритет в достижении которых государства-члены отдают политическим средствам.

Согласно уставу высшим органом ОДКБ является *Совет коллективной безопасности*. Он рассматривает вопросы деятельности и принимает решения, направленные на реализацию целей и задач ОДКБ. В его состав входят главы государств-членов.

Кроме того, в рамках ОДКБ функционируют Совет министров иностранных дел, Совет министров обороны, Комитет секретарей советов безопасности, Постоянный совет как постоянно действующий координационный орган, Секретариат ОДКБ, Объединенный штаб ОДКБ, Парламентская ассамблея ОДКБ.

Руководствуясь целями Договора о коллективной безопасности, государствами-участниками подписан ряд соглашений по вопросам координации и углубления взаимодействия. Здесь следует отметить Соглашение о статусе формирований сил и средств системы коллективной безопасности от 11 октября 2000 г., в котором содержатся положения о правовом статусе личного состава воинских формирований и правовом статусе воинских формирований государств – членов ОДКБ во время их пребывания на территориях сторон ОДКБ при выполнении служебных задач. Кроме того, уместно обратиться к Соглашению Организации Договора о коллективной безопасности о миротворческой деятельности от 6 октября 2007 г., содержащему основные положения о миротворческих операциях на территории государств – членов ОДКБ и за их пределами.

Республика Беларусь в рамках сообществ отдельных государств – членов СНГ участвует в интеграционных процессах экономической направленности. Например, Республика Беларусь развивает экономическую интеграцию с рядом постсоветских государств в рамках Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. Учредителями **Евразийского экономического союза** (ЕАЭС) являются Республика Беларусь, Республика Казахстан, Российская Федерация. В 2014 г. к указанному договору присоединились Республика Армения и Кыргызская Республика.

Договором предусматривается, что Евразийский экономический союз является международной организацией региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью. В рамках ЕАЭС обеспечивается свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики. Основными *целями* ЕАЭС являются:

- создание условий для стабильного развития экономик государств-членов в интересах повышения жизненного уровня их населения;
- стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках ЕАЭС и др.

Деятельность ЕАЭС организуется его органами. Высшим органом является *Высший Евразийский экономический совет*. Он рассматривает принципиальные вопросы деятельности ЕАЭС, определяет стратегию, направления и перспективы развития интеграции и принимает решения, направленные на реализацию целей ЕАЭС.

В рамках ЕАЭС функционируют также Евразийский межправительственный совет, Евразийская экономическая комиссия как постоянно действующий орган, обеспечивающий условия функционирования и развития ЕАЭС, Суд Евразийского экономического союза.

Правовая основа сотрудничества между Республикой Беларусь и Российской Федерацией формировалась на основе нескольких последовательно заключенных двусторонних договоров, в том числе Договора о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 г.

Согласно указанному договору Республика Беларусь и Российская Федерация (далее – государства-участники) создают **Союзное государство** в целях:

- обеспечения развития народов;
- создания единого экономического пространства;
- соблюдения основных прав и свобод человека и гражданина;
- проведения согласованной внешней, оборонной и социальной политики;

– формирования единой правовой системы, обеспечения общей безопасности и борьбы с преступностью.

Исходя из Договора о создании Союзного государства каждое государство-участник сохраняет суверенитет, конституцию и другие атрибуты государственности. Территория Союзного государства состоит из государственных территорий государств-участников, которые обеспечивают целостность и неприкосновенность территории Союзного государства.

Из Договора о создании Союзного государства усматривается, что Союзное государство имеет свой герб, флаг, гимн и другие атрибуты государственности, а его официальными языками являются государственные языки государств-участников. Граждане государств-участников являются одновременно гражданами Союзного государства. Они пользуются равными правами и несут равные обязанности на территории другого государства-участника.

В указанном договоре предусматриваются вопросы, относящиеся к исключительному ведению Союзного государства:

- создание единого экономического пространства и правовых основ общего рынка;
- единая денежно-кредитная, налоговая и ценовая политика;
- единые правила конкуренции и защиты прав потребителей;
- функционирование региональной группировки войск;
- пограничная политика Союзного государства и др.

Предусматриваются также вопросы, относящиеся к совместному ведению Союзного государства и государств-участников:

- принятие в состав Союзного государства других государств;
- координация и взаимодействие в сфере внешней политики;
- совместная оборонная политика;
- борьба с терроризмом, коррупцией, распространением наркотиков и другими видами преступлений и др.

Из Договора о создании Союзного государства следует, что государства-участники создают единое экономическое пространство и унифицируют законодательство, регулирующее хозяйственную деятельность, в том числе гражданское и налоговое законодательство, а также законодательство о труде.

В нем отмечается, что актами Союзного государства являются основы законодательства, декреты, постановления, директивы и резолюции.

Завершается текст договора тем, что государственное устройство Союзного государства и его правовая система будут установлены конституционным актом.

Для организации и деятельности Союзного государства предусматриваются соответствующие органы. Высшим его органом является *Высший Государственный Совет* (далее – Совет). В его состав входят главы государств, главы правительств, руководители палат парламентов государств-участников. Совет решает важнейшие вопросы развития Союзного государства, образует его органы, назначает выборы в Палату Представителей Парламента Союзного государства, утверждает бюджет Союзного государства и годовые отчеты о его исполнении, утверждает международные договоры Союзного государства, издает декреты, постановления и директивы и др.

Согласно Договору в рамках Союзного государства также функционируют Парламент Союзного государства, Совет Министров Союзного государства, Постоянный Комитет Союзного государства как орган, координирующий работу отраслевых и функциональных органов Союзного государства и их взаимодействие с национальными органами государств-участников, Суд Союзного государства и Счетная палата.

13.2. Правовые основы участия Республики Беларусь в деятельности Организации Объединенных Наций, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Совета Европы, Европейского союза, Шанхайской организации сотрудничества

Республика Беларусь принимает участие в таких международных организациях (межгосударственных образованиях), как Организация Объединенных Наций, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Совет Европы, Европейский союз, Шанхайская организация сотрудничества.

Статус Республики Беларусь в этих организациях (образованиях) различный. Например, Республика Беларусь является учредителем и членом *Организации Объединенных Наций*, созданной в 1945 г. для поддержания и укрепления международного мира и безопасности, развития сотрудничества между государствами. Членство в этой организации позволяет принимать участие в заседаниях ее органов (Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности, Экономический и Социальный Совет и т. д.), вносить предложения на рассмотрение данных органов, принимать решения, а также содействовать вспомогательным органам ООН в осуществлении их функций на территории Республики Беларусь и близлежащих государств. Так, на территории Республики Беларусь функционируют представительства Организации Объединен-

ных Наций в Республике Беларусь, Программы развития Организации Объединенных Наций в Республике Беларусь, Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Международной организации по миграции и др.

Статусом членства обладает Республика Беларусь в **Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе** (ОБСЕ). Данное межгосударственное образование возникло на основе Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе в 1975 г. в Хельсинки (Финляндия). Этим совещанием был принят Заключительный акт о безопасности и сотрудничестве в Европе. В нем содержатся обязательства и нормы поведения государств на Европейском континенте: неприменение силы или угрозы силой, нерушимость границ, невмешательство во внутренние дела, уважение прав человека и основных свобод и др. В 1994 г. совещание преобразовало себя в организацию, приняв название ОБСЕ. Возможности Республики Беларусь в ОБСЕ те же, что и в ООН. Республику Беларусь в ОБСЕ и ее органах представляет Постоянная делегация Республики Беларусь в ОБСЕ. Интересы этого образования на территории Республики Беларусь представляет Офис Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в г. Минске.

Республикой Беларусь установлены отношения сотрудничества с такими региональными международными организациями (межгосударственными образованиями) как Совет Европы и Европейский союз.

Совет Европы является региональной международной организацией, созданной в 1949 г. для защиты прав человека, укрепления парламентской демократии и обеспечения верховенства права.

Европейский союз, имеющий свои истоки начиная с 1957 г. как сообщество шести европейских государств (межгосударственное образование) по вопросам угля и стали, атомной энергии и по экономическим вопросам, получил юридическое закрепление в нынешнем названии в 1992 г. согласно Маастрихтскому договору. Европейский союз является глубоко интегрированным межгосударственным образованием с элементами государственности (единое экономическое пространство, общая граница, единая валюта, единое гражданство и т. д.).

Сотрудничество Республики Беларусь с Советом Европы и с Европейским союзом в настоящее время выражается во взаимном обмене делегациями, обсуждении отдельных вопросов. В Республике Беларусь осуществляет свою деятельность Представительство Европейского союза в Республике Беларусь.

Республика Беларусь имеет статус наблюдателя в **Шанхайской организации сотрудничества** (ШОС). Членами ШОС являются Китай, Рос-

сия, Казахстан, Таджикистан, Кыргызстан, Узбекистан, Индия и Пакистан. Эта международная организация создана в целях укрепления взаимного доверия между государствами-членами, развития политического, экономического и культурного сотрудничества. Одной из задач сотрудничества является совместное противодействие терроризму, борьба с незаконным оборотом наркотиков и оружия, другими видами транснациональной преступной деятельности, а также с незаконной миграцией. Статус наблюдателя Республики Беларусь в этой международной организации способствует продвижению и реализации ее национальных интересов как внутри организации, так и во взаимодействии с государствами – членами ШОС.

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

14.1. Понятие, цели и принципы административно-территориального устройства. Административно-территориальные и территориальные единицы, их виды. Понятие населенного пункта, категории населенных пунктов и их характеристика

Основы административно-территориального устройства закрепляются в ст. 9 Конституции, а отношения регулируются Законом Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 154-З «Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь».

Согласно указанному закону **административно-территориальное устройство Республики Беларусь** – деление территории Республики Беларусь на административно-территориальные единицы по определенным критериям в целях эффективной организации государственного управления и местного самоуправления, обеспечения законности и правопорядка, реализации прав, свобод и законных интересов граждан Республики Беларусь.

Отношения в области административно-территориального устройства Республики Беларусь основываются на следующих *принципах*:

- единства и неотчуждаемости территории Республики Беларусь;
- сочетания общегосударственных интересов и интересов граждан;
- сочетания единой государственной власти Республики Беларусь с местным самоуправлением;
- гласности и учета мнения граждан и местных Советов депутатов при решении вопросов административно-территориального устройства и др.

В законе определяются понятие, виды и характеристика административно-территориальных единиц.

Административно-территориальной единицей является часть территории Республики Беларусь, в границах которой в порядке, установленном законодательством, создаются и действуют местный Совет депутатов, исполнительный и распорядительный орган.

К ним относятся области, районы, сельсоветы, а также города и поселки городского типа. В то же время, районы внутри городов самостоятельными административно-территориальными единицами не являются.

Система административно-территориального деления Республики Беларусь выглядит следующим образом:

- территория Республики Беларусь делится на территорию столицы Республики Беларусь и территории областей;

- территория области делится на территории районов и городов областного подчинения;

- территория города при необходимости делится на районы в городе;

- территория района делится на территории сельсоветов, поселков городского типа, городов районного подчинения, являющихся административно-территориальными единицами, поселка городского типа, являющегося территориальной единицей (в случае, если он является административным центром района), городов районного подчинения, являющихся территориальными единицами;

- в состав территории сельсовета входят территории поселков городского типа, являющихся территориальными единицами (в случае, если они не являются административными центрами районов), территории сельских населенных пунктов и другие территории, находящиеся в границах сельсовета.

В Законе «Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь» содержится норма, согласно которой административно-территориальные или территориальные единицы могут быть объявлены закрытыми. В них может устанавливаться особый режим государственного управления, обусловленный требованиями национальной безопасности, экологическими и иными требованиями.

В содержание института административно-территориального устройства входит понятие населенного пункта и их классификации. Так, исходя из указанного закона **населенным пунктом** является компактно заселенная часть территории Республики Беларусь, место постоянного жительства граждан, имеющая необходимые для обеспечения жизнедеятельности граждан жилые и иные здания и сооружения, наименование и установленные в соответствующем порядке границы.

К числу населенных пунктов относятся города, поселки городского типа и сельские населенные пункты.

Города, в свою очередь, подразделяются на три категории: г. Минск – столица Республики Беларусь, города областного подчинения, города районного подчинения.

К поселкам городского типа относятся городские поселки, курортные поселки, рабочие поселки.

К категории сельских населенных пунктов относятся агрогородки; поселки, деревни; хутора.

При этом населенные пункты, в которых находятся местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, являются центрами соответствующих административно-территориальных единиц.

В указанном законе определяются критерии отнесения населенного пункта к той или иной категории. Одним из таких критериев является численность населения. Например, для городов областного подчинения устанавливается численность населения не менее 50 тыс. человек, для городов районного подчинения – не менее 6 тыс. человек.

В данном законе приводится определение **территориальной единицы** Республики Беларусь, под которой признается населенный пункт, в котором не создаются местный Совет депутатов и исполнительный и распорядительный орган, а также территория специального режима использования.

14.2. Порядок образования и изменения административно-территориальных единиц и их границ. Порядок наименования и переименования административно-территориальных единиц и географических объектов

В отношениях, связанных с *образованием и изменением административно-территориальных единиц, их границ*, а также их наименованием и перенаименованием, участвуют разные субъекты, полномочия которых различны.

Президент образует (упраздняет), устанавливает (изменяет) границы областей, районов, городов областного подчинения, являющихся административными центрами областей, и др.

Совет Министров представляет Президенту предложения по вопросам административно-территориального устройства, устанавливает порядок учета мнения граждан и местных Советов депутатов при решении вопросов административно-территориального устройства и др.

Областные Советы депутатов с учетом мнения граждан и нижестоящих Советов депутатов вносят в Совет Министров предложения по вопросам административно-территориального устройства, а также образуют, упраздняют, устанавливают и изменяют границы административно-территориальных единиц первичного уровня и др.

Районные, городские, поселковые и сельские Советы депутатов с учетом мнения граждан вносят в областные Советы депутатов предложения по вопросам административно-территориального устройства, а также образуют, упраздняют, устанавливают и изменяют границы сельских населенных пунктов (кроме городских, поселковых и сельских Советов депутатов) и др.

Местные исполнительные и распорядительные органы (исполнительные комитеты) подготавливают предложения и проекты решений для их последующего рассмотрения соответствующими Советами депутатов, а также обеспечивают регистрацию и учет административно-территориальных и территориальных единиц.

Граждане вправе высказывать мнения и вносить предложения по вопросам административно-территориального устройства, участвовать в рассмотрении этих вопросов, если затрагиваются их права и законные интересы, посредством обращения в государственные органы, местных референдумов, собраний, иных форм прямого участия в государственных и общественных делах.

В Законе «Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь» определяется, что учет и регистрация административно-территориальных и территориальных единиц осуществляется в едином реестре административно-территориальных и территориальных единиц Республики Беларусь.

Учет мнения граждан и местных Советов депутатов при решении вопросов административно-территориального устройства осуществляется на основании соответствующего положения, утвержденного постановлением Совета Министров от 7 июля 2012 г. № 623.

Из данного положения вытекает, что учет мнения граждан при решении вопросов административно-территориального устройства осуществляется соответствующими Советами депутатов. Для выяснения мнения граждан исполнительные комитеты публикуют в средствах массовой информации и размещают в сети Интернет извещение.

Поступившие мнения граждан регистрируются и рассматриваются исполнительными комитетами. По истечении месячного срока исполнительным комитетом публикуется справка, в которой отражается анализ поступивших мнений и выводы о наличии (отсутствии) необ-

ходимости корректировки предложения по вопросам административно-территориального устройства либо о нецелесообразности принятия предложения.

К сфере административно-территориального устройства Республики Беларусь относится деятельность по выявлению, нормализации, **наименованию географических объектов, их переименованию**, государственному учету и использованию. Правовые основы этой деятельности содержатся в Законе Республики Беларусь от 16 ноября 2010 г. № 190-З «О наименованиях географических объектов».

Полномочия Президента, государственных органов и граждан в области наименований географических объектов определяются в гл. 2 указанного закона.

В частности, *Президент* вправе присвоить наименования областям, районам, районам городов областного подчинения и г. Минска, переименовать их и переименовать города областного подчинения.

Совет Министров обладает правомочием по присвоению наименования физико-географическим объектам и их переименованию.

Областные (Минский городской) Советы депутатов правомочны переименовывать города районного подчинения, поселки городского типа, присваивать наименования сельсоветам и переименовывать их.

Районные Советы депутатов присваивают наименования составным частям городов районного подчинения, являющихся территориальными единицами, поселков городского типа, являющихся территориальными единицами и административными центрами районов, и переименовывают их, а также присваивают наименования сельским населенным пунктам и переименовывают их.

Городские (в городах районного подчинения), поселковые и сельские Советы депутатов присваивают наименования составным частям городов районного подчинения и поселков городского типа, являющихся административно-территориальными единицами. Эти же Советы присваивают наименования составным частям поселков городского типа, являющихся территориальными единицами и не являющихся административными центрами районов, и сельских населенных пунктов. Они же переименовывают их.

Граждане в сфере наименований географических объектов вправе высказывать мнения о наименованиях географических объектов и вносить предложения о присвоении наименований физико-географическим объектам, административно-территориальным единицам, территориальным единицам, являющимся населенными пунктами, районами городов, составным частям населенных пунктов и их переименовании,

а также о переименовании объектов транспортной инфраструктуры в государственные органы (организации).

Как следует из Закона «Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь», к присвоению наименований и переименованию географических объектов предъявляются следующие *требования*:

1) наименование, которое присваивается географическому объекту, должно отражать мнения граждан, проживающих в данной местности. Наименования областям, районам и сельсоветам присваиваются исходя из наименований их административных центров;

2) географическим объектам могут присваиваться наименования в ознаменование исторических событий, а также имена лиц, имеющих заслуги перед государством и обществом;

3) не допускается:

- увековечение имен лиц, имеющих заслуги перед государством и обществом, в наименованиях географических объектов при их жизни;

- присвоение одного и того же наименования нескольким однородным географическим объектам, находящимся в границах одной административно-территориальной единицы;

- использование в качестве наименований географических объектов только чисел или иных несловесных символов;

- переименование географических объектов, наименования которых связаны с историко-культурным наследием Республики Беларусь;

- в случае несовместимости наименования географического объекта с историей и культурой Республики Беларусь, общественными интересами, принципами гуманности и морали.

В Законе «Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь» устанавливается следующий *порядок* присвоения наименований физико-географическим объектам и их переименования:

- предложения могут вносить местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, другие организации, а также граждане после проведения по этому вопросу местного собрания или местного референдума;

- предложения вносятся в областные (Минский городской) исполнительные комитеты (по территориальности);

- предложения рассматриваются областным (Минским городским) исполнительным комитетом в месячный срок со дня их поступления.

В случае одобрения предложения областной (Минский городской) исполнительный комитет:

- направляет это предложение на заключение в Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь;

- готовит картографические материалы, расчеты и сметы расходов, связанные с предлагаемым наименованием, если указанные документы не содержались в этом предложении;

- публикует предложение в средствах массовой информации административно-территориальной единицы, территориальной единицы, являющейся населенным пунктом, на территории которой расположен физико-географический объект, для ознакомления граждан, за исключением случая, когда оно было внесено гражданами после проведения по этому вопросу местного референдума;

- обобщает мнения граждан в месячный срок после опубликования предложения;

- направляет предложение о присвоении наименования физико-географическому объекту, его переименовании вместе с материалами в Топонимическую комиссию при Совете Министров;

- направляет предложение о присвоении наименования физико-географическому объекту (при положительном заключении Топонимической комиссии), в Совет Министров для принятия соответствующего решения.

Наименование физико-географическому объекту считается присвоенным или такой объект считается переименованным со дня вступления в силу соответствующего постановления Совета Министров.

Государственному учету подлежат наименования существующих географических объектов, а также наименования, присвоенные в установленном порядке, вновь образованным или выявленным географическим объектам, наименования которым не были присвоены ранее.

Государственный учет наименований географических объектов осуществляется в Государственном каталоге наименований географических объектов Республики Беларусь.

14.3. Понятие, виды и характеристика специальных территорий, особенности правовых режимов их использования

В Законе «Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь» упоминается ряд территорий специального режима использования (специальных территорий): заповедник, национальный парк, заказник, территория памятника природы и др. Статус указанных территорий определяется актами законодательства, прежде всего законами и указами Президента.

Статус особо охраняемых природных территорий устанавливается Законом Республики Беларусь от 15 ноября 2018 г. № 150-З «Об особо охраняемых природных территориях».

Согласно закону **особо охраняемые природные территории** – часть территории Республики Беларусь с ценными природными комплексами и (или) объектами, в отношении которой установлен особый режим охраны и использования. К ним относятся заповедник, национальный парк, заказник и территория памятника природы.

Режим охраны и использования территории **заповедников и национальных парков** определяется Президентом. Так, подобный режим определяется Положением о Березинском биосферном заповеднике, утвержденным Указом Президента от 9 февраля 2012 г. № 59. Для обеспечения данного режима устанавливаются следующие запреты:

- полное изъятие из хозяйственного оборота природных комплексов и объектов, находящихся на территории заповедника;

- запрет любой деятельности, не связанной с предназначением заповедника;

- движение и стоянка механических транспортных средств и самоходных машин вне дорог и специально оборудованных мест, кроме транспортных средств соответствующих государственных органов, а также механических транспортных средств и самоходных машин, выполняющих лесохозяйственные и сельскохозяйственные работы, обеспечивающие функционирование заповедника;

- запрет посещения физическими лицами, за исключением должностных лиц соответствующих государственных органов при исполнении ими своих служебных обязанностей и организованных групп посетителей численностью до 20 человек в сопровождении работников заповедника.

Аналогичные запреты (за исключением запрета посещения физическими лицами) устанавливаются в заповедной зоне Полесского государственного радиационно-биологического заповедника, режим охраны и использования территорий которого определяется одноименным положением, утвержденным Указом Президента от 21 января 2013 г. № 41.

В Республике Беларусь объявлено четыре национальных парка: «Беловежская пуща», «Браславские озера», «Притятский» и «Нарочанский».

Правовой режим охраны национальных парков определяется положениями о них, утвержденными Указом Президента от 9 февраля 2012 г. № 59. В целях обеспечения режима охраны национальных парков на их территории устанавливаются запреты, сходные с запретами, установленными для Березинского биосферного заповедника.

Заказник отличается от предыдущих особо охраняемых природных территорий тем, что он объявляется для сохранения и восстановления

(воспроизводства) ценных природных комплексов и объектов. Могут объявляться ландшафтные, биологические, водно-болотные, гидрологические и геологические заказники.

Памятники природы объявляются для сохранения какого-либо ценного природного объекта. Могут объявляться биологические, гидрологические, геологические памятники природы.

В границах заказников и памятников природы в зависимости от специфики расположения на их территории ценных комплексов и объектов может устанавливаться единый или территориально дифференцированный режим их охраны с ограничением отдельных видов деятельности и природопользования.

К территориям специального режима использования относится приграничная территория. Согласно Закону «О Государственной границе Республики Беларусь» **приграничной территорией** признается участок местности, включающий пограничную зону, пограничную полосу, полосукрепления Государственной границы, пункты пропуска, административно-территориальные и территориальные единицы Республики Беларусь или их части, прилегающие к пограничной зоне и пунктам пропуска, предназначенный для осуществления охраны Государственной границы.

В пределах пограничной зоны и пограничной полосы устанавливается пограничный режим. Порядок обеспечения пограничного режима определяется соответствующим положением, утвержденным постановлением Совета Министров от 22 января 2009 г. № 70.

В Положении о порядке пограничного режима на территории Республики Беларусь определяются условия соблюдения пограничного режима в пределах пограничной зоны и пограничной полосы для отдельных лиц, предусматривающие обязанности:

- находиться в пределах пограничной полосы только при наличии пропуска на право въезда (входа) в нее, временного пребывания и передвижения;
- иметь при себе документ, удостоверяющий личность, а также документы, предоставляющие право на въезд (вход) в пограничную полосу, пограничную зону, временное пребывание и передвижение;
- предъявлять указанные документы по требованию сотрудников органов пограничной службы, внутренних дел и членов добровольных дружин, оказывающих содействие органам пограничной службы в охране Государственной границы, а также давать разъяснения по поводу нахождения в пограничной полосе, пограничной зоне.

Следующей территорией специального режима использования можно назвать карантинную фитосанитарную зону. Ее статус и вопросы карантинного режима регулируются Законом Республики Беларусь от 25 декабря 2005 г. № 77-З «О карантине и защите растений». Кроме того, эти же вопросы определяются Положением о порядке определения и обозначения границ карантинной фитосанитарной зоны, установления, обеспечения и снятия карантинного режима, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 14 июля 2006 г. № 881.

Согласно указанному закону под **карантинной фитосанитарной зоной** понимается территория, на которой выявлены карантинные объекты, установлен карантинный режим и реализуются карантинные фитосанитарные мероприятия.

Из Закона «О карантине и защите растений» следует, что при выявлении заражения подкарантинных объектов карантинными объектами Главная государственная инспекция по семеноводству, карантину и защите растений определяет границы карантинной фитосанитарной зоны и условия карантинного режима, вносит представление в местный исполнительный и распорядительный орган об установлении карантинного режима. Местный исполнительный и распорядительный орган в сроки, указанные в представлении, принимает решение об установлении карантинного режима. В указанных законе и положении не устанавливаются виды запретов и ограничений, связанных с карантинным режимом. Вместе с тем отмечается, что в указанной карантинной фитосанитарной зоне инспекцией организуется проведение фитосанитарных мероприятий, а местные исполнительные и распорядительные органы принимают необходимые меры по обеспечению установленного карантинного режима с привлечением органов внутренних дел для оказания содействия в пределах их компетенции.

Территорией специального режима использования являются **территории, подвергшиеся радиоактивному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС**. Отношения использования этих территорий регулируются нормами Закона Республики Беларусь от 26 мая 2012 г. № 385-З «О правовом режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС».

В указанном законе в зависимости от плотности загрязнения почв радионуклидами и степени воздействия (величины эффективной дозы) радиации на население определены зоны радиоактивного загрязнения: зона эвакуации (отчуждения), зона первоочередного отселения, зона

последующего отселения, зона с правом на отселение, зона проживания с периодическим радиационным контролем.

Правовой режим охраны и использования территории указанных зон различен.

В *зоне эвакуации (отчуждения)*, например, разрешается только деятельность, связанная с обеспечением радиационной безопасности. Данная зона защищается от несанкционированного проникновения в нее людей, всех видов наземного транспорта и другой техники. В зоне эвакуации (отчуждения) запрещается:

- постоянное проживание населения, несанкционированное пребывание людей;
- несанкционированный въезд всех видов транспортных средств и другой техники, а также сплав леса;
- привлечение к работе лиц без медицинского заключения и их согласия;
- вывоз без специального разрешения строительных материалов и конструкций, машин и оборудования, полезных ископаемых, растительных кормов, грибов, ягод и иных продуктов побочного лесопользования (за исключением образцов для научных целей).

Пребывание на территории зоны эвакуации (отчуждения) допускается только при наличии специального разрешения.

Правовые режимы охраны и использования территории, охватываемой другими зонами радиоактивного загрязнения, имеют особенности. Например, на территории *зоны проживания с периодическим радиационным контролем* проводятся мероприятия по реализации повышенных требований к инженерному обеспечению и благоустройству населенных пунктов, к условиям труда и быта, к организации отдыха и питания людей, к созданию условий для воспитания, обучения и оздоровления детей.

К территории специального режима использования можно отнести территорию, на которой введен режим чрезвычайного положения, – территория чрезвычайного положения. Вопросы чрезвычайного положения регламентируются Законом Республики Беларусь от 24 июня 2002 г. № 117-З «О чрезвычайном положении».

Согласно указанному закону **чрезвычайное положение** является особым временным правовым режимом деятельности государственных органов, иных организаций, их должностных лиц, допускающим ограничения отдельных прав и свобод личности, прав организаций, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

Чрезвычайное положение вводится на всей территории Республики Беларусь или в ее отдельных местностях указом Президента с внесе-

нием в трехдневный срок принятого решения на утверждение Совета Республики. Режим чрезвычайного положения вводится на определенное время (на всей территории Республики Беларусь он не может превышать 30 суток, на ее отдельных местностях – 60 суток) и может быть продлен, если в течение этого срока цели введения чрезвычайного положения не были достигнуты.

Основанием для введения чрезвычайного положения является наличие обстоятельств, представляющих непосредственную угрозу безопасности жизни и здоровья людей, территориальной целостности и существованию государства, устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. К таким обстоятельствам относятся:

- чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера и чрезвычайные экологические ситуации, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ;

- беспорядки, сопровождающиеся насилием либо угрозой насилия со стороны группы лиц и организаций, в результате которых возникает опасность для жизни и здоровья людей, территориальной целостности и существования государства.

В условиях чрезвычайного положения могут применяться *временные ограничения*:

- свободы передвижения (ограничение передвижения, особый режим въезда и выезда, ограничение въезда и пребывания иностранцев, установление комендантского часа, введение карантина, выдворение);

- свободы собраний;

- права на забастовку (отложение проведения или приостановление);

- личной свободы и личной неприкосновенности (задержание на срок до трех суток за нарушение комендантского часа, проверка документов, личный досмотр, досмотр вещей, транспорта);

- права на жилище (временное отселение в безопасные районы, досмотр жилища);

- свободы труда (привлечение к неотложным работам);

- свободы мнений и убеждений (ограничение свободы средств массовой информации, приостановление деятельности политических партий);

- права собственности (изъятие оружия);

- права избирать и быть избранным.

К территории специального режима использования также можно относить территорию, на которой введен режим военного положения (территория военного положения). Правовые основы военного положения на территории Республики Беларусь, порядок его введения и отмены, а также меры по обеспечению режима военного положения определяются Законом Республики Беларусь от 13 января 2003 г. № 185-З «О военном положении».

Согласно указанному закону **военное положение** – особый правовой режим деятельности государства и общества, временно вводимый на территории Республики Беларусь в случае военной угрозы Республике Беларусь или нападения на Республику Беларусь (акта вооруженной агрессии).

Правовой режим военного положения связан с предоставлением государственным органам и органам военного управления, местным советам обороны полномочий, необходимых для предотвращения военной угрозы Республике Беларусь или отражения нападения на Республику Беларусь (акта вооруженной агрессии), а также с временным ограничением прав и свобод личности и прав организаций, возложением на них дополнительных обязанностей.

В условиях военного положения могут применяться *временные ограничения*:

- свободы передвижения (ограничение передвижения, особый режим въезда и выезда, ограничение въезда и пребывания иностранцев, интернирование граждан воюющего государства, ограничение выбора жилища, установление комендантского часа);
- свободы собраний;
- права на забастовку (отложение проведения или приостановление);
- личной свободы и личной неприкосновенности (задержание на срок до трех суток за нарушение комендантского часа, проверка документов, личный досмотр, досмотр вещей, ограничение движения транспорта, его досмотр);
- права на жилище (временное отселение в безопасные районы, досмотр жилища);
- свободы труда (привлечение к неотложным работам);
- свободы мнений и убеждений (ограничение свободы средств массовой информации, приостановление деятельности политических партий);
- права собственности (изъятие оружия, реквизиция);
- свободы информации (контроль за средствами массовой информации, запрет на работу радиостанций).

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА. ГРАЖДАНСТВО РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

15.1. Понятие и принципы правового статуса человека и гражданина

Понятие правового статуса человека и гражданина применяется для определения роли и места субъекта (человека, гражданина) в системе правовых отношений, существующих в обществе и государстве. В юридической литературе обычно используются и другие, тождественные ему понятия – правовой статус личности, правовое положение личности.

Основу правового статуса человека и гражданина составляют конституционные права, свободы и обязанности. Эти права, свободы и обязанности характеризуют личность (конкретного человека) с точки зрения его принадлежности к определенному государству. Государство, в свою очередь, посредством права закрепляет правовой статус личности.

Правовой статус личности – это комплексный правовой институт. Отношения между государством и личностью по поводу ее правового статуса регулируются различными отраслями права. Нормами конституционного права регулируются важнейшие из этих отношений.

Следовательно, с точки зрения конституционного права **правовой статус личности** – совокупность прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, закрепленных в Конституции и законодательстве Республики Беларусь.

Вместе с тем указанная совокупность предоставляется (определяется – относительно обязанностей), гарантируется личности и реализуется для нее со стороны государства. Следовательно, отношения между личностью и государством по поводу правового статуса личности вза-

имосвязаны. Характер этой взаимосвязи усматривается из тех принципов, на которых основывается правовой статус личности.

В Конституции закрепляются следующие **принципы** правового статуса личности:

1. *Приоритет цели обеспечения прав и свобод граждан Республики Беларусь в числе целей государства.* В ч. 1 ст. 21 Конституции указывается, что обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь является высшей целью государства.

2. *Взаимная ответственность и взаимные обязательства государства перед гражданином и гражданина перед государством.* В ч. 2 ст. 2 Конституции закрепляется, что государство ответственно перед гражданином за создание условий для свободного и достойного развития личности, а гражданин ответствен перед государством за неукоснительное исполнение обязанностей, возложенных на него Конституцией. В ч. 1 ст. 59 Конституции устанавливается, что 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. В свою очередь, согласно ст. 52 Конституции каждый, кто находится на территории Республики Беларусь, обязан соблюдать ее Конституцию, законы и уважать национальные традиции. Исполнение государством, с одной стороны, и личностью – с другой, взаимных обязанностей друг перед другом способствует политической и экономической стабильности государства, защите его суверенитета.

3. *Равенство перед законом, равная защита прав и законных интересов.* В ст. 22 Конституции предусматривается норма, в соответствии с которой все равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов.

4. *Ограничения или возможное приостановление прав и свобод в определенных случаях.* В ч. 1 ст. 23 Конституции указывается, что ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц. В ст. 63 Конституции устанавливается возможность их приостановления, за исключением следующих отдельных прав и свобод, которые не могут ограничиваться при принятии особых мер в период чрезвычайного положения:

– право на жизнь, право на защиту жизни от противоправных посягательств, право на судебную защиту в случае угрозы смертной казни (ст. 24 Конституции);

- право на обращение, не допускающее применение пыток, жестокость, бесчеловечность, унижение достоинства, наказания, без согласия лица медицинские и иные опыты (ч. 3 ст. 25 Конституции);

- право на невиновность в преступлении до доказанности вины в установленном законом порядке и ее установления вступившим в законную силу приговором суда (ст. 26 Конституции);

- право на свободу вероисповедания, выражения и распространения религиозных убеждений, участия в религиозных культах, не запрещенных законом (ст. 31 Конституции).

В Конституции содержатся и иные принципы правового статуса личности.

15.2. Понятие и сущность гражданства Республики Беларусь.

Принципы гражданства

Гражданство Республики Беларусь рассматривается в качестве одной из основ конституционного строя. Оно определяет принадлежность лица к государству, обуславливает совокупность его прав и обязанностей и их защиту со стороны государства.

Нормы ст. 10 Конституции и законодательных актов о принадлежности к гражданству составляют основу правового положения личности в Республике Беларусь.

Содержание гражданства Республики Беларусь можно определить посредством анализа правовых норм, которые регламентируют отношения между государством и физическими лицами по поводу признания, приобретения или утраты гражданства Республики Беларусь. Эти нормы содержатся в Законе Республики Беларусь от 1 августа 2002 г. № 136-З «О гражданстве Республики Беларусь» (далее – Закон о гражданстве).

В указанном законе определяется, что **гражданство Республики Беларусь** – устойчивая правовая связь человека с Республикой Беларусь, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанная на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека.

Сущность гражданства Республики Беларусь исходя из Закона о гражданстве характеризуется следующими положениями:

1. *Отношения между Республикой Беларусь и гражданином Республики Беларусь основываются на определенных принципах – сущностных отношениях по поводу состояния в гражданстве:*

- каждый имеет право на гражданство. Из Закона о гражданстве следует, что каждый человек может приобрести гражданство Республики

Беларусь независимо от того, находится он в пределах Республики Беларусь или за ее пределами, при условии отсутствия у него правовой связи с другим государством;

- гражданство является равным для всех граждан Республики Беларусь независимо от оснований его приобретения. Все граждане Республики Беларусь, независимо от оснований приобретения гражданства, как предусматривается Законом о гражданстве равны в своих правах;

- гражданство не может быть предоставлено против воли лица;

- никто не может быть лишен гражданства Республики Беларусь или права изменить гражданство;

- Республика Беларусь стремится к избежанию случаев безгражданства.

2. *Гражданину Республики Беларусь гарантируются защита и покровительство со стороны Республики Беларусь.* В ч. 1 ст. 10 Конституции содержится норма, в соответствии с которой гражданину Республики Беларусь гарантируется защита и покровительство государства как на территории Беларуси, так и за ее пределами. В Законе о гражданстве также имеется положение о государственных гарантиях гражданам Республики Беларусь защиты и покровительства как на территории Республики Беларусь, так и за ее пределами.

3. *Гражданин Республики Беларусь не выдается иностранному государству.* Подобная норма-принцип содержится в ч. 3 ст. 10 Конституции. Согласно данной норме гражданин Республики Беларусь не может быть выдан иностранному государству, если иное не предусмотрено международными договорами Республики Беларусь. Норма аналогичного содержания имеется и в Законе о гражданстве.

4. *Гражданин Республики Беларусь, проживающий на территории иностранного государства, сохраняет гражданство Республики Беларусь.* Как следует из Закона о гражданстве, проживание гражданина Республики Беларусь на территории иностранного государства само по себе не ведет к утрате гражданства Республики Беларусь.

5. *Гражданин (гражданка) Республики Беларусь, заключивший (расторгнувший) брак с иностранцем или лицом без гражданства, сохраняет гражданство Республики Беларусь.* Заключение или расторжение брака гражданином Республики Беларусь с гражданином другого государства или лицом без гражданства само по себе не влечет приобретения супругами гражданства Республики Беларусь или его прекращения. Лицо, которое заключило брак с гражданином Республики Беларусь, приобретает гражданство Республики Беларусь при наличии его желания и соблюдения условий, предусмотренных для приобретения гражданства.

6. *Граждане Республики Беларусь подразделяются на категории.* В Законе о гражданстве приводится определение гражданина Республики Беларусь. Так, гражданами Республики Беларусь являются:

- лица, состоящие в гражданстве Республики Беларусь на день вступления в силу Закона о гражданстве;
- лица, которые приобрели гражданство Республики Беларусь в соответствии с Законом о гражданстве.

Здесь же имеется уточняющая норма о том, что гражданами Республики Беларусь по рождению признаются лица, родившиеся в пределах современной территории Республики Беларусь, являвшиеся гражданами бывшего СССР по рождению и получившие гражданство Республики Беларусь до вступления в силу Закона о гражданстве.

7. *Гражданство Республики Беларусь подтверждается паспортом гражданина Республики Беларусь.* Документом, подтверждающим гражданство Республики Беларусь, является паспорт гражданина Республики Беларусь или иной документ, содержащий указание на гражданство Республики Беларусь.

8. *Принадлежность гражданина Республики Беларусь к гражданству иностранного государства Республикой Беларусь не признается.* В Законе о гражданстве указывается, что за лицом, являющимся гражданином Республики Беларусь, не признается принадлежность к гражданству иностранного государства, если иное не предусмотрено международными договорами. Граждане Республики Беларусь, имеющие также иное гражданство, не могут на этом основании быть ограничены в правах, уклоняться от выполнения обязанностей или освобождаться от ответственности, вытекающих из гражданства Республики Беларусь.

15.3. Основания и условия приобретения и прекращения гражданства Республики Беларусь

Гражданство Республики Беларусь может быть приобретено и прекращено. В Законе о гражданстве выделяются положения, касающиеся оснований и условий приобретения гражданства Республики Беларусь:

1. *Приобретение гражданства по рождению.* Чаще всего гражданство Республики Беларусь приобретается вследствие рождения лица. Рождение лица как основание для приобретения гражданства Республики Беларусь имеет юридическое значение при условиях, если на день рождения ребенка:

- хотя бы один из родителей состоит в гражданстве Республики Беларусь независимо от места рождения ребенка;

- родители (единственный родитель) ребенка, постоянно проживающие на территории Республики Беларусь, являются лицами без гражданства, при условии, что ребенок родился на территории Республики Беларусь;

- родители (единственный родитель) ребенка, постоянно проживающие на территории Республики Беларусь, являются иностранными гражданами, а государство, гражданами которого они являются, не предоставляет их ребенку гражданства;

- находящийся на территории Республики Беларусь ребенок, родители которого неизвестны, становится гражданином Республики Беларусь.

2. *Приобретение гражданства в порядке приема в гражданство.* Основанием для приобретения гражданства Республики Беларусь в порядке приема в гражданство является ходатайство любого лица, достигшего 18-летнего возраста, не являвшегося гражданином бывшего СССР и не являющегося гражданином Республики Беларусь.

Решение по заявлению такого лица может быть принято при условиях, если оно:

- соблюдает и уважает Конституцию, иные акты законодательства Республики Беларусь, берет на себя обязательство в дальнейшем их соблюдать;

- знает один из государственных языков Республики Беларусь в пределах, необходимых для общения;

- проживает в Республике Беларусь в течение семи лет непрерывно, за отдельными исключениями;

- имеет законный источник получения доходов, обеспечивающих ему и находящимся на его иждивении нетрудоспособным членам семьи прожиточный минимум;

- не имеет гражданства либо утрачивает гражданство иностранного государства.

3. *Приобретение гражданства в порядке регистрации.* Лицо, достигшее 18-летнего возраста, постоянно проживающее на территории Республики Беларусь, состоявшее в гражданстве бывшего СССР и не состоявшее в гражданстве Республики Беларусь, если оно родилось либо постоянно проживало на территории Республики Беларусь до 12 ноября 1991 г., может обратиться с ходатайством о приобретении гражданства Республики Беларусь в порядке регистрации.

В порядке регистрации также могут приобрести гражданство Республики Беларусь:

- супруг (супруга) указанного лица;

– потомок лица, которое приобретает, приобрело либо могло приобрести гражданство Республики Беларусь в порядке регистрации.

Требования, которым должны соответствовать лица, приобретающие гражданство Республики Беларусь в порядке регистрации, те же, что и в случае приобретения гражданства в порядке приема в гражданство, за исключением срока проживания и законного источника получения доходов.

4. *Иные основания приобретения гражданства.* В Законе о гражданстве отмечается, что гражданство Республики Беларусь может быть приобретено и по иным основаниям. Эти основания касаются прежде всего приобретения гражданства Республики Беларусь детьми при изменении гражданства их родителями или детьми при их усыновлении. К иным основаниям приобретения гражданства Республики Беларусь относится также его приобретение в соответствии с международными договорами.

Гражданство Республики Беларусь может иметь свои пределы, т. е. может быть прекращено. Гражданство Республики Беларусь прекращается в результате выхода из гражданства, утраты гражданства. Так, гражданин Республики Беларусь, достигший 18-летнего возраста, вправе обратиться с заявлением о выходе из гражданства Республики Беларусь. Гражданину Республики Беларусь, не достигшему 18-летнего возраста, выход из гражданства Республики Беларусь может быть разрешен по заявлению родителей или единственного родителя.

Утрата гражданства Республики Беларусь может произойти:

– вследствие поступления на воинскую службу, службу в полицию, органы безопасности, юстиции или иные государственные органы иностранного государства;

– по заявлению родителей (единственного родителя). Данное основание применимо в отношении ребенка, который приобрел гражданство Республики Беларусь по рождению наряду с гражданством иностранного государства. При этом утрата гражданства Республики Беларусь ребенком в возрасте от 14 до 18 лет допускается только с согласия ребенка, выраженного в письменной форме и нотариально удостоверенного.

Гражданство Республики Беларусь может быть прекращено по основаниям, предусмотренным международными договорами Республики Беларусь.

15.4. Полномочия Президента и государственных органов при решении вопросов о приобретении и прекращении гражданства. Порядок рассмотрения вопросов о предоставлении гражданства и выходе из него

Законом о гражданстве предусматривается, что решения о приеме в гражданство Республики Беларусь и его прекращении принимаются Президентом или в установленном им порядке.

Участие в решении вопросов гражданства Республики Беларусь принимают органы внутренних дел и органы дипломатической службы. В частности, *органы внутренних дел*:

- принимают от лиц, постоянно проживающих в Республике Беларусь, заявления по вопросам гражданства Республики Беларусь, проверяют факты и документы, представленные в обоснование таких заявлений;

- направляют материалы по заявлениям о приеме в гражданство и выходе из гражданства Республики Беларусь на рассмотрение Президента;

- определяют принадлежность лиц, находящихся на территории Республики Беларусь, к гражданству Республики Беларусь;

- решают вопросы приобретения гражданства Республики Беларусь в порядке регистрации лицами, постоянно проживающими на территории Республики Беларусь;

- регистрируют утрату гражданства Республики Беларусь лицами, постоянно проживающими на территории Республики Беларусь, и др.

Органы дипломатической службы участвуют в решении тех же вопросов, что и органы внутренних дел, только в отношении лиц, постоянно проживающих за пределами Республики Беларусь.

В Законе о гражданстве определяется **порядок** рассмотрения вопросов, касающихся приобретения и прекращения гражданства Республики Беларусь.

Основанием для рассмотрения вопроса о приобретении гражданства Республики Беларусь в порядке приема в гражданство и в порядке регистрации, а также прекращения гражданства является заявление лица. Заявления подаются в органы внутренних дел по месту постоянного жительства заявителя, а лицами, постоянно проживающими за границей, – в соответствующий орган дипломатической службы Республики Беларусь. Заявления по вопросам гражданства Республики Беларусь подаются заявителем лично в письменной форме. Заявления по вопросам гражданства Республики Беларусь детей и недееспособных лиц подаются их родителями или другими законными предста-

вителями. При невозможности личного обращения заявителя в связи с обстоятельствами, имеющими исключительный характер и подтвержденными документально, заявление и прилагаемые к нему документы могут быть переданы для рассмотрения через другое лицо либо направлены по почте.

Заявление о приеме в гражданство Республики Беларусь в порядке приема в гражданство рассматривается в течение одного года, а в порядке регистрации – в течение двух месяцев. Срок рассмотрения заявления о выходе из гражданства Республики Беларусь не превышает шести месяцев.

15.5. Основные признаки и принципы гражданства иностранных государств

В конституционном праве иностранных государств (зарубежных стран) сущность гражданства сводится к следующему:

- гражданство – правовое состояние, которое законодательно регламентируется и оформляется относительно каждого человека. Регламентация состоит в том, что государство в законе устанавливает основания, по которым то или иное лицо признается гражданином государства, основания приобретения и прекращения гражданства, порядок решения этих вопросов;

- устойчивый характер отношений гражданства проявляется в их постоянстве и в установлении особого порядка прекращения этих отношений. Прекращение отношений гражданства не может инициироваться государством, а по ходатайству гражданина – требуют согласия государства;

- двусторонняя связь человека с государством выражается в совокупности взаимных прав, обязанностей, ответственности, основана на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека;

- состояние гражданства предусматривает защиту и покровительство со стороны государства своим гражданам, находящимся за границей.

В законодательстве зарубежных стран предусматривается ряд оснований **приобретения гражданства**. Среди них выделяются два основания:

- в силу факта рождения (филиации);
- путем натурализации.

Приобретение гражданства *в силу рождения* не связано с волеизъявлением лица, оно осуществляется автоматически на основе действующего законодательства. Филиация может осуществляться на основе двух ведущих принципов: право крови и право почвы. Принцип права крови признает гражданином любое лицо, родившееся от граждан дан-

ного государства. Принцип права почвы признает гражданином любое лицо, родившееся на территории данного государства, независимо от гражданства родителей.

В настоящее время законодательство большинства государств признает смешанный подход, при котором преобладающее или равное значение принципа права крови сочетается с принципом права почвы.

Приобретение гражданства *путем натурализации* связано с обращением лица, фактически проживающего в стране, с просьбой о предоставлении ему гражданства данного государства.

Решение о натурализации в большинстве зарубежных стран относится к компетенции главы государства, но встречаются и иные подходы к решению данного вопроса. Например, в Бельгии натурализация происходит по решению Парламента, а в США – по решению суда.

Для приобретения гражданства в порядке натурализации необходимо соблюдение определенных условий. Обычно натурализация может иметь место, если иностранец постоянно проживает на территории данного государства в течение длительного времени. Ценз оседлости предусматривается законами большинства государств. Как правило, этот ценз составляет 5 лет, в Испании и Италии – 10 лет, Швейцарии – 12, в ОАЭ – 25 лет. В качестве условия для натурализации требуется владением официальным языком государства, чаще всего на бытовом уровне, наличие законного источника существования, безупречная репутация, отсутствие тяжелых заболеваний, знание основ государственного устройства.

Согласно Акту об иммиграции и гражданстве США 1952 г. основными требованиями к лицам, желающим получить гражданство путем натурализации, являются: наличие статуса постоянного жителя США в течение 5 лет; возрастные требования, т. е. достижение 18 лет или просьба родителей (для несовершеннолетних); грамотность и знания – владение английским языком, включая способность читать, писать, устно использовать разговорный язык; наличие высоких моральных качеств; преданность Конституции США, лояльное отношение к существующему строю и процветанию США; знание и понимание основ истории, принципов и формы правления США и др..

В ряде стран устанавливается помимо общего облегченный порядок натурализации для определенной категории лиц. Например, для лиц, имеющих этническую или лингвистическую связь с данным государством, вступающих в брак и имеющих разное гражданство, при усыновлении ребенка, признании отцовства и др. В определенных государствах упрощенный порядок приобретения гражданства применяется

в случае поступления на военную или государственную службу (Франция, США, Россия).

Существуют и иные основания приобретения гражданства: признание гражданства, восстановление в гражданстве, оптация, трансферт и др.

Прекращение гражданства может иметь место в результате выхода из гражданства и утраты гражданства.

Под *выходом из гражданства* понимается прекращение гражданства по волеизъявлению гражданина или его представителей (для несовершеннолетних).

Под *утратой гражданства* следует понимать прекращение гражданства независимо от воли гражданина или даже вопреки его воле. Утрата гражданства возникает вследствие совершения лицом определенных действий, как правило запрещенного характера. Так, утрачивается гражданство при поступлении на государственную службу иностранного государства без соответствующего разрешения государства, гражданином которого оно является. Другим основанием утраты гражданства является нахождение на военной службе иностранного государства вопреки запрещению. Разновидностью утраты гражданства является его лишение, которое по сути своей есть санкция государства в отношении лица, допускающего недозволенное поведение. В то же время не допускается лишение гражданства, если в результате лицо станет апатридом – лицом без гражданства. Подобные нормы содержатся в законодательстве отдельных стран: абзац первый ст. 16 Основного закона Германии; ч. 2 ст. 11 Конституции Испании; § 7 Конституции Швеции; ч. 3 ст. 6 Конституции России и др. В качестве оснований для утраты гражданства рассматриваются также: приобретение гражданства обманным путем; если лицо занимается антигосударственной деятельностью в пользу иностранного государства и наносит ущерб интересам государства (Франция, США, Великобритания и др.); осуждение за преступления против безопасности государства (Франция, Великобритания).

Достаточно широко практиковалось лишение гражданства по инициативе государства в бывшем Союзе ССР для расправы с неугодными властям лицами.

Лица, лишенные гражданства, подлежат высылке из страны – экспатриации.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА, СВОБОДЫ И ОБЯЗАННОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

16.1. Теоретические основы и характеристика понятий конституционных прав, свобод, обязанностей.

Классификация основных прав и свобод человека и гражданина

Права и свободы – идентичные понятия. Права и свободы – возможности индивида пользоваться определенными благами в политической, экономической, социальной, духовной сферах. Свободы – те же права, но для которых (в отличие от непосредственно прав) характерна большая автономия личности, это та сфера человека, в которую государство, устанавливая ее границы, не должно вмешиваться. Свобода – возможность человека избежать воздействия со стороны государства, независимость от него.

Следовательно, **права и свободы** можно определить, как закрепленные в законодательстве юридические возможности пользоваться определенными благами.

Конституционные права и свободы являются частью, причем основной частью, прав и свобод. Они закрепляются в конституции, гарантируются государством, а нормы, определяющие их содержание, обладают более высокой юридической силой.

Таким образом, под **конституционными правами и свободами** понимаются основные (наиболее важные) права и свободы человека и гражданина, закрепленные в конституции и гарантированные государством, содержание которых основывается на естественном состоянии свободы.

В литературе по конституционному праву при описании прав и свобод часто употребляются термины «права и свободы человека» и «права и свободы гражданина». Они отличаются. В правах и свобо-

дах человека усматривается их естественная природа происхождения. Человек приобретает права и свободы не от государства, а по праву рождения. Права и свободы гражданина предопределены его принадлежностью к государству (избирательное право, воинская обязанность и др.).

Широта и многообразие конституционных прав и свобод обуславливают необходимость их классификации. Такая классификация возможна по различным критериям. Наиболее распространенным критерием в науке конституционного права является классификация прав и свобод по сферам проявления человеческой деятельности. В соответствии с этим критерием все они делятся на гражданские (личные), политические, экономические, социальные и культурные.

16.2. Виды и содержание гражданских прав и свобод, индивидуальный (персонифицированный) характер как особенность их реализации. Гарантии реализации гражданских прав и свобод и их правомерное ограничение

Гражданские (личные) права и свободы образуют обособленную группу прав и свобод, призванных обеспечить личную безопасность и физическую свободу человека. В этом смысле гражданские права и свободы носят индивидуальный (персонифицированный) характер.

К гражданским (личным) правам и свободам относятся право на жизнь, личная свобода и неприкосновенность, право на признание невиновности в преступлении, право на отказ от дачи показаний, право на защиту от незаконного вмешательства в личную (частную) жизнь, право на неприкосновенность жилища, свобода передвижения и др.

Право на жизнь является главным, основным правом каждого человека. Это право относится к категории неотчуждаемых прав. Важнейшие международно-правовые документы, конституции современных государств содержат нормы данного права. В ч. 1 ст. 24 Конституции отмечается, что каждый имеет право на жизнь. В этом смысле право на жизнь можно рассматривать с различных аспектов. Юридический аспект права на жизнь заключается в других нормах, содержащихся в ст. 24 Конституции. В частности, отмечается, что государство гарантирует защиту жизни человека от любых противоправных посягательств. Здесь в качестве уголовно-процессуальной гарантии права на жизнь следует рассматривать наступление ответственности за противоправные посягательства против жизни человека, предусмотренные

ст. 139–146 УК. Право на жизнь защищается мерами уголовной ответственности за другие деяния, объектом которых может являться жизнь человека.

Одной из особенностей права на жизнь является то обстоятельство, что данного права лицо может быть лишено на основании закона. Следует отметить два случая лишения права на жизнь на основании закона:

- применение смертной казни как исключительной меры наказания. В ч. 3 ст. 24 Конституции определяется, что смертная казнь до ее отмены может применяться в соответствии с законом как исключительная мера наказания за особо тяжкие преступления и только согласно приговору суда. В УК предусмотрена в качестве вида наказания смертная казнь. Применение смертной казни (до ее отмены) – расстрела согласно ст. 59 УК допускается в качестве исключительной меры наказания за некоторые особо тяжкие преступления, сопряженные с умышленным лишением жизни человека при отягчающих обстоятельствах. В Республике Беларусь смертная казнь сохранена на основании решения республиканского референдума от 14 мая 1995 г;

- применение и использование компетентными органами оружия в случаях, предусмотренных законом. Применение и использование оружия предусмотрены в законодательстве, регламентирующем деятельность ряда правоохранительных органов (государственной безопасности, пограничных, финансовых расследований, охраны животного и растительного мира и др.), а также органов внутренних дел. Юридический аспект права на жизнь имеется и в других вопросах, имеющих отношение к жизни и смерти человека.

Личная свобода и личная неприкосновенность закрепляются в ст. 25 Конституции – обязанность государства обеспечивать свободу, неприкосновенность и достоинство личности (личную неприкосновенность). При этом устанавливается:

- ограничение личной свободы возможно в случаях и порядке, установленном законом;

- лицо, заключенное под стражу, имеет право на судебную проверку законности его задержания или ареста;

- никто не должен подвергаться пыткам, жестокому, бесчеловечному либо унижающему его достоинство обращению или наказанию, а также без его согласия подвергаться медицинским или иным опытам.

Данные конституционные нормы получают развитие в законах в виде гарантий личной свободы и неприкосновенности. В этом смысле *гарантиями* личной неприкосновенности являются:

– запрет на задержание, заключение под стражу, домашний арест без законных оснований. В ч. 1 ст. 11 УПК отражено, что никто не может быть задержан по подозрению в совершении преступления либо заключен под стражу, домашний арест, а также помещен в организацию здравоохранения или судебно-психиатрический экспертный стационар для производства судебно-психиатрической и иной экспертизы при отсутствии на то законных оснований и в нарушение порядка, установленного УПК;

– обязанность органа уголовного преследования, суда немедленно освободить такое лицо в случае незаконного ограничения его личной свободы. Согласно ч. 2 ст. 11 УПК орган уголовного преследования, суд обязаны немедленно освободить незаконно задержанного или заключенного под стражу, домашний арест либо незаконно помещенного в организацию здравоохранения или судебно-психиатрический экспертный стационар, а также содержащегося под стражей, домашним арестом, свыше срока, предусмотренного законом или приговором;

– запрет насилия, другого жестокого или унижающего достоинство обращения в отношении участника уголовного процесса, а также запрет на проведение опытов без его согласия. В соответствии с ч. 3 ст. 11 УПК никто из участвующих в уголовном процессе лиц не должен подвергаться насилию, другому жестокому или унижающему достоинство обращению, а также без его согласия подвергаться медицинским и иным опытам;

– недопустимость угрозы жизни и здоровью лица, ограниченного в личной свободе. Как следует из ч. 4 ст. 11 УПК, содержание лица, в отношении которого применена мера пресечения в виде заключения под стражу, домашний арест, а также лица, задержанного по подозрению в совершении преступления, должно осуществляться в условиях, исключающих угрозу их жизни и здоровью;

– наступление уголовной ответственности за незаконное ограничение личной свободы. В соответствии со ст. 183 УК противоправным признается ограничение личной свободы человека путем водворения его в какое-либо помещение, связывания или иного насильственного удержания. Исходя из ст. 184 УК уголовно наказуемым считается помещение в психиатрическую больницу заведомо психически здорового лица либо незаконное удержание такого лица в психиатрической больнице.

В законодательных актах устанавливаются следующие *ограничения* личной свободы и неприкосновенности:

– административное задержание, т. е. фактическое кратковременное лишение свободы физического лица, в отношении которого ведется административный процесс, за совершение им административного правонарушения, доставление его в орган, ведущий административный процесс, содержание в данном органе (ч. 1 ст. 8.2 ПИКоАП);

– задержание, т. е. фактическое задержание лица, доставление его в орган уголовного преследования и кратковременное содержание под стражей в местах и условиях, определенных законом (ч. 1 ст. 107 УПК);

– заключение под стражу (арест) – применение к подозреваемому или обвиняемому принудительной меры (меры пресечения) в виде домашнего ареста или заключения под стражу для предотвращения совершения ими общественно опасных деяний, предусмотренных уголовным законом, или действий, препятствующих производству по уголовному делу, а также для обеспечения исполнения приговора (ст. 116 УПК).

Сущность **права на признание невиновности в преступлении до вступления в законную силу приговора суда (принцип презумпции невиновности)** содержится в ст. 26 Конституции, согласно которой 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. При этом обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность.

Полностью содержание принципа презумпции невиновности с точки зрения уголовного процесса представлено в ст. 16 УПК:

– лицо, обвиняемое в совершении преступления, считается невиновным, пока его виновность в совершении преступления не будет доказана в установленном порядке и не будет установлена вступившим в законную силу приговором суда;

– обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Орган уголовного преследования, суд не вправе перелagать обязанность доказывания на обвиняемого;

– сомнения в обоснованности предъявленного обвинения толкуются в пользу обвиняемого;

– приговор не может быть основан на предположениях.

Право на отказ от дачи показаний против самого себя, членов семьи, близких родственников в случае принуждения (право на отказ от дачи показаний) сформулировано в ст. 27 Конституции: никто не должен принуждаться к даче показаний и объяснений против самого себя, членов своей семьи, близких родственников.

В ст. 27 Конституции содержатся термины «члены семьи», «близкие родственники». Эти термины разъясняются в п. 1, 37, 53 ст. 6 УПК. Близ-

кими родственниками признаются родители, дети, усыновители, усыновленные (удочеренные), родные братья и сестры, дед, бабушка, внуки, а также супруг (супруга). К членам семьи относятся близкие родственники, другие родственники, нетрудоспособные иждивенцы и иные лица, проживающие совместно с участниками уголовного процесса и ведущие с ним общее хозяйство. Родственниками считаются лица, находящиеся в родственной связи, имеющие общих предков до прадеда и прабабки, а также супруг (супруга), близкие родственники супруга (супруги).

В ст. 27 Конституции закреплён ещё один важный принцип отправления уголовного правосудия, являющийся гарантией права на признание невиновности в преступлении и права на отказ от дачи показаний. В частности, в Конституции определяется, что доказательства, полученные с нарушением закона, не имеют юридической силы. В ч. 4 и 5 ст. 105 УПК принцип непризнания доказательств, полученных с нарушением закона, конкретизируется. В частности, эта конкретизация выражается в следующих положениях:

- признание доказательства, полученного с нарушениями конституционных прав и свобод, как недопустимого;
- признание доказательства, полученного с нарушением закона, как не имеющего юридической силы.

Право на защиту от незаконного вмешательства в личную (частную) жизнь закреплено в ст. 28 Конституции: каждый имеет право на защиту от незаконного вмешательства в его личную жизнь, в том числе от посягательства на тайну его корреспонденции, телефонных и иных сообщений, на его честь и достоинство.

К личной жизни человека следует относить личную и семейную тайны, тайну корреспонденции, телефонных и иных сообщений, честь и достоинство.

Следовательно, право на защиту от незаконного вмешательства (неприкосновенность) в личную жизнь означает неприкосновенность личных и семейных тайн, тайны корреспонденции, телефонных и иных сообщений, чести и достоинства человека.

Неприкосновенность сведений, составляющих адвокатскую тайну, врачебную тайну, семейную тайну и другие виды личных тайн, гарантируется законодательством¹.

Право на неприкосновенность жилища и иных законных владений закреплено в ст. 29 Конституции: неприкосновенность жилища и иных

¹ Подробнее об этом см.: Саленик, Л.В. Правовая охрана личной тайны гражданина. Минск : Акад. МВД, 2016. 27 с.

законных владений граждан гарантируется, при этом никто не имеет права без законного основания войти в жилище и иное законное владение гражданина против его воли.

Содержание права на неприкосновенность жилища во многом зависит от того, что понимается под термином «жилище и иное законное владение». В Конституции определение терминов «жилище» и «иное законное владение» не содержится, поэтому целесообразно обратиться к текущему законодательству. Наиболее полное их определение представлено в п. 6 и 7 ст. 6 УПК. Так, под жилищем понимается помещение, предназначенное для постоянного или временного проживания людей (индивидуальный дом, квартира, комната в гостинице, дача, садовый домик и т. п.). Термином «жилище» также охватываются составные части такого помещения, которые используются для отдыха, хранения имущества либо для удовлетворения иных потребностей человека (балконы, застекленные веранды, кладовые и т. п.). Под законным владением понимаются объекты владения собственника или иного правомерного владения.

Право на неприкосновенность жилища характеризуется рядом правовых гарантий, содержащихся в текущем законодательстве. Их можно объединить в две группы: гарантии от незаконных вторжений в помещение и гарантии в условиях законного ограничения неприкосновенности жилища.

К *гарантиям от незаконных вторжений в помещение* можно отнести нормы уголовного права, предусматривающие ответственность за нарушение неприкосновенности жилища. В УК содержатся нормы, предусматривающие подобную ответственность. Это прежде всего нормы ст. 202, согласно которым уголовно наказуемым деянием признается незаконное вторжение в жилище вопреки воле проживающих в нем лиц либо иное нарушение неприкосновенности законных владений граждан, в том числе совершенное должностным лицом с использованием своих служебных полномочий. Целесообразно также упомянуть нормы УК о незаконном проникновении в жилище, сопряженном с кражей, грабежом или разбоем (ст. 205–207).

К *гарантиям в условиях законного ограничения неприкосновенности жилища* относятся прежде всего уголовно-процессуальные гарантии, которые содержатся в ст. 14, 210 УПК:

- гарантирование законом неприкосновенности жилища и иных законных владений;
- запрет на вхождение в жилище и иное законное владение лица против его воли;

- производство обыска, выемки, осмотра помещений, других процессуальных действий только по основаниям и в порядке, предусмотренных законом, в том числе по постановлению министра внутренних дел либо по постановлению следователя, органа дознания с санкции прокурора или его заместителя;

- наступление ответственности должностных лиц, нарушивших право на неприкосновенность жилища и иных законных владений при проведении обыска, выемки, осмотра помещений, производстве других процессуальных действий, в том числе уголовно-правовой ответственности по ст. 426 УК (превышение власти или служебных полномочий).

Свобода передвижения и свобода выбора места жительства закреплены в ст. 30 Конституции: граждане Республики Беларусь имеют право свободно передвигаться и выбирать место жительства в пределах Республики Беларусь, покидать ее и беспрепятственно возвращаться обратно.

Благоприятные условия для свободы передвижения только создаются. Они связаны в том числе с развитием жилищного законодательства. Так, согласно ст. 73 ЖК граждане Республики Беларусь обладают правом приобретать жилые помещения по договорам купли-продажи, мены или на основании иной сделки по отчуждению жилого помещения в любых населенных пунктах Республики Беларусь. Таким же правом обладают иностранные граждане и лица без гражданства независимо от того, проживают ли они на территории Республики Беларусь или за ее пределами.

Содержание права граждан Республики Беларусь на выезд из Республики Беларусь и въезд в страну как части права на свободу передвижения сформулировано в ст. 3 Закона от 20 сентября 2009 г. № 49-З «О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь». Это право сводится к следующему:

- каждый гражданин Республики Беларусь (далее – гражданин) имеет право выезжать из Республики Беларусь и въезжать в Республику Беларусь;

- гражданин не может быть лишен права на выезд из Республики Беларусь и права на въезд в Республику Беларусь;

- право гражданина на выезд из Республики Беларусь может быть временно ограничено;

- право гражданина на въезд в Республику Беларусь не может быть ограничено.

В указанном законе перечисляются основания для временного ограничения права граждан на выезд из Республики Беларусь.

В литературе под **соматическими правами и свободами** обычно понимается возможность человека распоряжаться своим телом (от греч. soma – тело). В этом смысле они еще называются личностными правами и свободами и относятся к гражданским (личным) правам и свободам. Существует и другой подход, согласно которому соматические права и свободы классифицируются отдельной группой прав, учитывая их двойственную природу, т. е. связь этой группы прав с социально-экономическими и культурными правами.

К соматическим правам и свободам, как правило, относятся:

- право на смерть (осуществление суицида, эвтаназия);
- право человека относительно его органов и тканей (пирсинг, изменение формы, трансплантация и т. п.);
- сексуальные права (возможность искать, получать и передавать информацию, касающуюся сексуальности, сексуальное образование, выбор партнера, возможность решать, быть человеку сексуально активным или нет, самостоятельное решение вопроса о добровольных сексуальных контактах, вступлении в брак);
- репродуктивные права человека (позитивного характера – искусственное оплодотворение и негативного характера – аборт, стерилизация, контрацепция);
- право на перемену пола;
- право на клонирование (всего организма, отдельных органов);
- право на потребление наркотических средств и психотропных веществ и др.

Юридический аспект соматических прав и свобод заключается в признании обществом и государством поведения, связанного с распоряжением человеком своим телом, т. е. это соматические притязания, получившие признание общества и правовое закрепление. В этом смысле в ряде государств подобные притязания либо признаются (например, право на однополые браки), либо устанавливаются запреты (право на эвтаназию или право на клонирование). Проблема правовой регламентации соматических прав и свобод оказывает влияние на особенности их реализации и правовой защиты¹.

Побробнее об этом см.: Абашидзе А.А., Солнцев А.М. Новое поколение прав человека: соматические права // Моск. журн. междунар. права. 2009. № 1. С. 69–82; Василевич Д.Г. Понятие и виды соматических (личностных) прав // Право и демократия : сб. науч. тр. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: В.Н. Бибило (гл. ред.) [и др.]. Минск, 2014. Вып. 25. С. 132–143; Крусс В.И. Личностные («соматические») права человека в конституциях и философско-правовом измерении: к постановке проблемы // Государство и право. 2000. №10. С. 43–50; Лаврик М.А. К теории соматических прав человека // Сиб. юрид. вестн. 2005. № 3. С. 16–26 и др.

16.3. Виды политических прав и свобод и их содержание. Гарантии реализации политических прав и свобод, их правомерное ограничение

Политические права и свободы позволяют гражданам принимать участие в политической жизни, осуществлении государственной власти, управлении делами общества и государства, оказывать влияние на властные структуры. В отличие от гражданских прав и свобод, которые по своей природе неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения как человеку, политические права и свободы связаны с обладанием гражданством государства.

К политическим правам и свободам относятся свобода мнений, убеждений и их свободное выражение; право на получение, хранение и распространение информации; свобода собраний; свобода объединений; право равного доступа к государственной службе и др.

Содержание *свободы мнений, убеждений и их свободного выражения* (в литературе может упоминаться как свобода слова и свобода печати) и гарантии ее обеспечения определяются в ст. 33, 34 Конституции и ст. 19, 20 Международного пакта о гражданских и политических правах (далее – Пакт). Положения этих статей дополняются также положениями ст. 5–7, 36–39 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2008 г. № 427-З «О средствах массовой информации» (далее – Закон о СМИ). Согласно этим статьям свобода мнений, убеждений и их свободное выражение – право на то, чтобы беспрепятственно придерживаться своих мнений, свободно выражать свое мнение.

В ст. 33 Конституции и ст. 5 Закона о СМИ отмечается, что в Республике Беларусь гарантируется свобода мнений, убеждений и их свободное выражение.

Гарантиями свободы мнений, убеждений и их свободного выражения являются:

- недопустимость принуждения к выражению своих мнений или отказу от них. В соответствии со ст. 33 Конституции никто не может быть принужден к выражению своих убеждений или отказу от них;

- недопустимость монополизации средств массовой информации. Как следует из ст. 33 Конституции, монополизация средств массовой информации государственными органами, политическими партиями и другими общественными объединениями, иными юридическими и физическими лицами не допускается;

- недопустимость незаконного ограничения свободы массовой информации. Как следует из ст. 7 Закона о СМИ, не допускается неза-

конное ограничение свободы массовой информации, которое выражается в осуществлении цензуры массовой информации, т. е. в требовании о предварительном согласовании с должностными лицами, государственными органами, политическими партиями и другими общественными объединениями, иными юридическими лицами, на которых возложены функции редакции средства массовой информации, информационных сообщений или материалов. Не допускается также принуждение журналиста средства массовой информации к распространению либо отказу от распространения информации и другие незаконные ограничения свободы массовой информации;

- сохранение конфиденциальности источника информации. В соответствии с п. 2 ст. 39 Закона о СМИ учредитель средства массовой информации, журналист не обязаны называть источник информации и не вправе раскрывать данные о физическом или юридическом лице, предоставившем сведения, без согласия этого лица. В то же время источник информации и данные о физическом или юридическом лице, предоставившем сведения, называются по требованию органа уголовного преследования, суда в связи с производством предварительного расследования, судебным разбирательством;

- наступление ответственности за нарушение законодательства Республики Беларусь о свободе мнений, убеждений и их свободном выражении.

Нарушения законодательства о свободе мнений, убеждений и их свободном выражении могут повлечь различные виды ответственности, в том числе административную и уголовную ответственность. Так, административная ответственность наступает по ст. 9.6 КоАП в случае незаконного отказа должностного лица в предоставлении гражданину собранных в установленном порядке документов и материалов, непосредственно затрагивающих его права, свободы и законные интересы (в смысле свободы формирования его мнения, убеждения), либо предоставление ему неполной или умышленно искаженной информации. В случае причинения существенного вреда может наступить уголовная ответственность по ст. 204 УК.

Наряду с общей нормой об ограничении прав и свобод личности, закрепленной в ч. 1 ст. 23 Конституции, относительно свободы мнений, убеждений и их свободном выражении в законодательстве предусматриваются конкретные *ограничения*:

- невозможность получения информации ограниченного доступа. Вопросы ограничения свободы мнений, убеждений и их свободного выражения рассматриваются также в ст. 37 Закона о СМИ. В частности,

доступ ограничивается к сведениям, составляющим государственные секреты, коммерческую или иную охраняемую законом тайну; сведениям о системе организации, источниках, способах, методах, планах и результатах оперативно-розыскной деятельности; материалам дознания, предварительного следствия и судебного разбирательства до окончания производства по уголовному делу; иной информации, предусмотренной законодательными актами;

– наличие запрета на распространение определенной информации. В ст. 20 Пакта предусматриваются две ситуации запрета на распространение информации. В частности, в Пакте отмечается, что должны быть запрещены законом: всякая пропаганда войны; всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию. Эти положения Пакта конкретизируются в ст. 38 Закона о СМИ. Так, в средствах массовой информации запрещается распространение информации (сведений):

- пропагандирующих потребление наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов, токсических и других одурманивающих веществ;
- о несовершеннолетнем, пострадавшем в результате противоправных действий (бездействия);
- о способах изготовления взрывных устройств и взрывчатых веществ;
- направленной на пропаганду войны, экстремистской деятельности или содержащей призывы к такой деятельности, порнографии, насилия и жестокости и др.

Содержание **права на получение, хранение и распространение информации**, гарантии данного права и его ограничения содержатся в ст. 34 Конституции и Законе Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. № 455-З «Об информации, информатизации и защите информации» (далее – Закон об информации).

Анализ ст. 34 Конституции и Закона об информации позволяет определить право на получение, хранение и распространение информации как право граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства на осуществление поиска, получение, передачу, сбор, обработку, накопление, хранение, распространение и (или) предоставление информации, пользование информацией.

Гарантиями права на получение, хранение и распространение информации (права на информацию) являются:

- наличие государственной гарантии гражданам Республики Беларусь на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных

органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, о состоянии окружающей среды.

Указанная гарантия закреплена в виде норм, содержащихся в ч. 1 ст. 34 Конституции и ч. 3 ст. 6 Закона об информации. При этом в Законе об информации отмечается, что право на информацию может быть реализовано в порядке, установленном в актах законодательства;

– наличие обязанности у государственных органов, общественных объединений, должностных лиц предоставлять гражданам Республики Беларусь возможность ознакомления с информацией, затрагивающей из права и интересы.

Эта гарантия закреплена в виде норм в ч. 2 ст. 34 Конституции и ч. 2 ст. 6 Закона об информации. Данное право может быть реализовано в порядке, установленном в актах законодательства.

Ограничения права на получение, хранение и распространение информации следующие:

– пользование информацией ограничивается в целях защиты чести, достоинства, личной и семейной жизни граждан и полного осуществления ими своих прав. В ч. 3 ст. 34 Конституции определяется, что пользование информацией может быть ограничено законодательством в целях защиты чести, достоинства, личной и семейной жизни граждан и полного осуществления ими своих прав.

Данная норма конкретизируется в ч. 1 ст. 17 Закона об информации, в которой перечисляется информация, распространение и (или) предоставление которой ограничено. В частности, это информация (сведения) о частной жизни физического лица и персональные данные; составляющая государственные секреты; служебная ограниченного распространения; составляющая коммерческую, профессиональную, банковскую и иную охраняемую законом тайну; содержащаяся в делах об административных правонарушениях, материалах и уголовных делах органов уголовного преследования и суда до завершения производства по делу; доступ к которой ограничен законодательными актами;

– право на информацию не может быть использовано для пропаганды войны или экстремистской деятельности, а также для совершения иных противоправных деяний. Из ч. 4 ст. 6 Закона об информации следует, что право на информацию не может быть использовано для пропаганды войны или экстремистской деятельности, а также для совершения иных противоправных деяний.

В ст. 35 Конституции отмечается, что *свобода собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования*, не нарушающих

общественный порядок и права других граждан Республики Беларусь, гарантируются государством. Порядок проведения указанных мероприятий определяется законом.

Законом Республики Беларусь от 30 декабря 1997 г. № 114-З «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» (далее – Закон о массовых мероприятиях) устанавливается порядок организации и проведения в Республике Беларусь собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования и иных массовых мероприятий на улицах, площадях и иных общественных местах (далее – массовые мероприятия). Установление данного порядка направлено на создание условий для реализации конституционных прав и свобод граждан, обеспечения общественной безопасности и порядка при проведении этих мероприятий.

В Законе о массовых мероприятиях, равно как и в Конституции или в Пакте, нет формулировок свободы массовых мероприятий. В то же время анализ правовых норм, сосредоточенных в указанных нормативных правовых актах, позволяет сделать вывод о том, что **свобода массовых мероприятий** – право граждан Республики Беларусь, политических партий, профессиональных союзов, других организаций на проведение массовых мероприятий и на участие в массовых мероприятиях, не нарушающих правопорядок и права других лиц.

Так, в абзаце втором преамбулы Закона о массовых мероприятиях отмечается, что свобода массовых мероприятий, не нарушающих правопорядок и права других граждан Республики Беларусь, гарантируется государством. В этом смысле *гарантиями* государства, обеспечивающими правопорядок и охрану прав других граждан Республики Беларусь при проведении массовых мероприятий, являются следующие обязывающие положения Закона о массовых мероприятиях:

– массовое мероприятие вправе организовать граждане Республики Беларусь, политические партии, профессиональные союзы и иные организации. Согласно ст. 4 Закона о массовых мероприятиях, организаторами собрания, митинга, уличного шествия, демонстрации, пикетирования, в котором предполагается участие до 1 000 человек, и иного массового мероприятия независимо от количества предполагаемых участников могут выступать граждане Республики Беларусь, постоянно проживающие на ее территории, достигшие 18-летнего возраста и обладающие избирательным правом.

Организаторами собрания, митинга, уличного шествия, демонстрации, пикетирования, в котором предполагается участие свыше 1 000 человек, могут выступать только политические партии, профессиональные союзы и иные организации Республики Беларусь.

Организаторами массовых мероприятий, проводимых по решению государственных органов, могут выступать организации, в том числе государственные органы, а также граждане, уполномоченные Президентом, Советом Министров либо местными исполнительными и распорядительными органами;

– участники массового мероприятия обязаны соблюдать общественный порядок. При проведении массового мероприятия его участники обязаны соблюдать общественный порядок и выполнять все законные требования организаторов, сотрудников органов внутренних дел и представителей общественности, выполняющих обязанности по охране общественного порядка.

Во время проведения массового мероприятия их организаторам и участникам *запрещается*:

– препятствовать движению транспортных средств и пешеходов;
– воздействовать на сотрудников органов внутренних дел в целях воспрепятствования выполнению ими служебных обязанностей, а также на представителей общественности, выполняющих обязанности по охране общественного порядка;

– иметь при себе оружие, взрывчатые вещества и боеприпасы, их имитаторы и муляжи, а также специально изготовленные или приспособленные предметы, использование которых может представлять угрозу жизни и здоровью людей либо причинить материальный ущерб гражданам и организациям;

– осуществлять пропаганду войны или экстремистскую деятельность, в том числе с использованием плакатов, транспарантов или иных средств;

– действовать методами, создающими угрозу общественной безопасности, жизни и здоровью участников указанных мероприятий или других лиц, либо скрывать свои лица под масками;

– пользоваться флагами, вымпелами, не зарегистрированными в установленном порядке, а также эмблемами, символами, плакатами и транспарантами, содержание которых направлено на причинение ущерба общественному порядку, правам и законным интересам граждан;

– иметь при себе холодное, огнестрельное, газовое или иное оружие, взрывчатые вещества и боеприпасы, предметы, поражающее действие которых основано на использовании горючих веществ, их имитаторы и муляжи, другие предметы, которые могут быть использованы в качестве оружия, ядовитые, отравляющие, едко пахнущие, легковоспламеняющиеся вещества, огнеопасные и пиротехнические вещества или изделия, кроме спичек и карманных зажигалок, иные вещества, предметы, изделия, в том числе самодельного изготовления, использование

которых может привести к задымлению, воспламенению, а также алкогольные, слабоалкогольные напитки и (или) пиво;

- участвовать в массовом мероприятии в состоянии алкогольного опьянения или в состоянии, вызванном потреблением наркотических средств, психотропных, токсических или других одурманивающих веществ и др.

Организаторы массовых мероприятий, сотрудники органов внутренних дел и представители общественности, выполняющие обязанности по охране общественного порядка, *имеют право*:

- ограждать территории мест проведения массовых мероприятий инженерными и техническими средствами, производить фотосъемку, аудио- и видеозапись участников массовых мероприятий, осуществлять пропускной режим;

- требовать от граждан покинуть место проведения массового мероприятия, если они нарушают общественный порядок;

- прекращать допуск граждан в место проведения массового мероприятия с учетом вместимости указанного места.

Сотрудники органов внутренних дел, выполняющие обязанности по охране общественного порядка, вправе проводить личный досмотр граждан и досмотр находящихся при них вещей, в том числе с помощью технических и специальных средств.

В Законе о массовых мероприятиях содержатся и другие положения, которые можно рассматривать в качестве гарантий свободы массовых мероприятий. Это положения о проведении массового мероприятия в постоянных местах, определяемых местными исполнительными и распорядительными органами, о прекращении массового мероприятия по требованию руководителя исполнительного и распорядительного органа, органа внутренних дел или организатора, о наступлении ответственности за нарушение порядка организации и проведения массовых мероприятий и т. д.

В ч. 1 ст. 36 Конституции предусматривается, что каждый имеет право на **свободу объединений**.

Положения, относящиеся к свободе объединений и раскрывающие содержание данной свободы, сосредоточены в нескольких законах: от 5 октября 1994 г. № 3266-ХІІ «О политических партиях», от 4 октября 1994 г. № 3254-ХІІ «Об общественных объединениях», от 22 апреля 1992 г. № 1605-ХІІ «О профессиональных союзах». Значимыми являются следующие положения указанных законов: **свобода объединений** – право граждан Республики Беларусь на свободу объединения в политические партии; на создание по своей инициативе общественных объединений и профсоюзов, а также на вступление в действующие общественные

объединения и профсоюзы; право иностранцев на вступление в действующие общественные объединения и профессиональные союзы; на учреждение международных общественных объединений, создаваемых на территории Республики Беларусь.

В соответствии со ст. 2 Закона «О политических партиях» граждане Республики Беларусь имеют право на свободу объединения в политические партии. Членами политических партий могут быть только дееспособные граждане Республики Беларусь, достигшие 18-летнего возраста.

Согласно ст. 2 Закона «Об общественных объединениях» граждане Республики Беларусь имеют право по своей инициативе создавать общественные объединения и вступать в действующие общественные объединения. Иностранные граждане и лица без гражданства могут вступать в действующие общественные объединения, если это предусмотрено их уставами. Иностранные граждане могут являться учредителями международных общественных объединений, создаваемых на территории Республики Беларусь. Членами общественных объединений, как следует из ч. 2 ст. 11 Закона «Об общественных объединениях», могут быть граждане, достигшие 16-летнего возраста. В случаях, предусмотренных уставом общественного объединения, его членами могут быть граждане, не достигшие 16-летнего возраста, при наличии соответствующего письменного согласия своих законных представителей.

Граждане Республики Беларусь, как следует из ч. 1 и 2 ст. 2 Закона «О профессиональных союзах», имеют право добровольно создавать по своему выбору профсоюзы, а также вступать в профсоюзы при условии соблюдения их уставов. Иностранные граждане и лица без гражданства могут вступать в профсоюзы, созданные и действующие на территории Республики Беларусь, если это предусмотрено их уставами.

Гарантиями обеспечения прав на свободу объединения в политические партии являются:

- принадлежность или непринадлежность гражданина к политической партии не является основанием для ограничения его прав и свобод. Исходя из ч. 1 и 2 ст. 3 Закона «О политических партиях», принадлежность или непринадлежность гражданина к политической партии не может служить основанием для ограничения его прав и свобод, а также для недопущения исполнения им установленных законом обязанностей, за исключением отдельных случаев;

- требование об указании в официальных документах на принадлежность (непринадлежность) гражданина к политической партии не допускается. Как предусматривается ч. 3 ст. 3 Закона «О политических партиях», требование об указании в официальных документах на при-

надлежность или непринадлежность гражданина к той или иной политической партии не допускается, за исключением определенных случаев;

– идеология политических партий не является обязательной для граждан. Согласно ч. 2 ст. 4 Конституции и ч. 4 ст. 3 Закона «О политических партиях» идеология политических партий не может устанавливаться в качестве обязательной для граждан.

В ст. 4 Закона «О профессиональных союзах» содержится гарантия права на свободу объединения в профессиональные союзы в виде нормы о запрете на дискриминацию граждан по признаку принадлежности к профсоюзам.

Судебно-процессуальной гарантией на свободу объединений является наступление административной ответственности по ст. 9.8 КоАП за деяние в виде воспрепятствования объединению граждан либо принуждения их к объединению в политические партии и иные общественные объединения.

Возможность *ограничения* свободы объединений предусматривается в Конституции. Так, в ч. 2 ст. 36 Конституции перечисляются категории лиц, которые не могут быть членами политических партий и других общественных объединений, преследующих политические цели: судьи, прокурорские работники, сотрудники органов внутренних дел, Комитета государственного контроля, органов безопасности и военнослужащие. К ним можно добавить сотрудников Следственного комитета Республики Беларусь (далее – Следственный комитет) и Государственного комитета судебных экспертиз Республики Беларусь (далее – Государственный комитет судебных экспертиз). Подобное ограничение в отношении сотрудников указанных государственных органов устанавливается законами об этих органах. При этом следует заметить, что содержание данного ограничения может определяться в нормативных правовых актах названных органов. Например, в гл. 5 Правил профессиональной этики сотрудников органов внутренних дел Республики Беларусь, утвержденных приказом Министерства внутренних дел Республики Беларусь от 4 марта 2013 г. № 67, предписывается, что в соответствии с Конституцией сотрудник не может быть членом политической партии или другого общественного объединения, преследующего политические цели, поддерживать их материально либо иным способом. Сотрудник должен избегать публичного выражения своих симпатий и антипатий к политическим партиям, иным общественным объединениям, преследующим политические цели. При этом, как определяется в п. 38 указанных правил, нарушения, допущенные сотрудниками органов внутренних дел, рассматриваются общественными форми-

рованиями данных органов – товарищескими судами или офицерскими собраниями.

Наряду с этим в Конституции имеется и другое ограничение свободы объединений. В частности, согласно ч. 2 ст. 86 Конституции Президент приостанавливает членство в политических партиях и других общественных объединениях, преследующих политические цели, на весь срок полномочий. Данное положение дублируется в ч. 4 ст. 13 Закона «О политических партиях».

Ограничением свободы объединений следует считать норму, изложенную в ч. 4 ст. 13 Закона «О политических партиях», согласно которой предусматривается приостановление членства в политических партиях на весь срок полномочий членами Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов.

В ст. 39 Конституции отмечается, что граждане Республики Беларусь в соответствии со своими способностями, профессиональной подготовкой имеют ***право равного доступа к любым должностям в государственных органах.***

В пункте «с» ст. 25 Пакта содержится положение о том, что каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

Вопросы реализации права на равный доступ к любым должностям в государственных органах (далее – право на поступление на государственную службу) регламентируются Законом Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь» (далее – Закон о государственной службе). Анализ положений указанного закона позволяет определить, что **право на поступление на государственную службу** – право, которым обладают граждане Республики Беларусь, достигшие 18-летнего возраста, владеющие государственными языками Республики Беларусь и отвечающие установленным требованиям.

В п. 1 ст. 24 Закона о государственной службе предусматривается, что право на поступление на государственную службу имеют граждане Республики Беларусь, достигшие 18-летнего возраста, владеющие государственными языками Республики Беларусь и отвечающие иным требованиям, установленным данным законом, иными законодательными актами о государственной службе.

Гарантией реализации данного права является норма, содержащаяся в п. 2 ст. 24 Закона о государственной службе. В ней отмечается, что при

поступлении на государственную службу, а также при ее прохождении не допускаются какие-либо ограничения и (или) преимущества в зависимости от пола, расы, национальности, социального происхождения, имущественного положения, отношения к религии, убеждений, а также принадлежности к политическим партиям и иным общественным объединениям, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией.

В п. 1 ст. 26 Закона о государственной службе перечисляются *квалификационные требования*, предъявляемые при поступлении на государственную службу:

- соответствующее образование, за исключением случаев, когда для занятия государственной должности наличие определенного образования не требуется;
- необходимый стаж и опыт работы по специальности, за исключением случаев, когда для занятия государственной должности они не установлены;
- владение государственными языками Республики Беларусь;
- знание Конституции, законов применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей.

При этом согласно п. 2 ст. 26 Закона о государственной службе другие квалификационные требования, предъявляемые к гражданам для занятия соответствующих государственных должностей, помимо перечисленных, могут устанавливаться иными актами законодательства.

Следует заметить, что право на государственную службу *ограничивается* п. 1 ст. 33 Закона о государственной службе, где перечисляются основания для отказа в приеме на государственную службу. Так, гражданин не может быть принят на государственную службу в случаях:

- признания его в установленном законом порядке недееспособным или ограниченно дееспособным;
- лишения его судом права занимать государственную должность в течение определенного времени;
- несоответствия квалификационным требованиям, предъявляемым к гражданам для занятия соответствующих государственных должностей;
- близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, родные братья, сестры, а также родители, дети, родные братья и сестры супругов) с государственным служащим, если их служебная деятельность будет связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;
- отсутствия гражданства Республики Беларусь;
- наличия судимости и в иных случаях.

16.4. Виды, содержание социально-экономических прав и свобод, прав и свобод в области культуры.
Законодательство Республики Беларусь и имплементация международных норм в области правового регулирования социально-экономических прав и свобод, прав и свобод в области культуры. Гарантии реализации социально-экономических прав и свобод, прав и свобод в области культуры, ограничения отдельных социально-экономических прав и свобод

Свобода человека в экономической, социальной и духовной сферах обеспечивается совокупностью **социально-экономических и культурных прав и свобод**, к которым относятся право на труд, на справедливую долю вознаграждения в экономических результатах труда, на социальную защиту от безработицы, на защиту экономических и социальных интересов и ограничения права на забастовку; право на отдых; право собственности и др.

Право на труд сформулировано в ст. 41 Конституции. Положения этой статьи Конституции получают развитие в Трудовом кодексе Республики Беларусь (далее – ТК), законах Республики Беларусь от 15 июня 2006 г. № 125-З «О занятости населения Республики Беларусь» (далее – Закон о занятости населения), от 22 апреля 1992 г. № 1605-ХІІ «О профессиональных союзах» (далее – Закон о профессиональных союзах).

Анализ положений ст. 41 Конституции и указанных законов позволяет определить право на труд как право:

- на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с личными возможностями и общественными потребностями. Согласно ч. 1 ст. 41 Конституции гражданам Республики Беларусь гарантируется право на труд как наиболее достойный способ самоутверждения человека, т. е. право на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, образованием, профессиональной подготовкой и с учетом общественных потребностей;

- осуществление трудовой деятельности в здоровых и безопасных условиях. В ч. 1 ст. 41 Конституции также устанавливается, что право на труд – право на здоровые и безопасные условия труда (охрану труда). Право работника на охрану труда конкретизируется в ст. 222 ТК. Так, каждый работник имеет право на рабочее место, соответствующее условиям охраны труда; обучение безопасным приемам труда, проведение инструктажа по охране труда; обеспечение средствами индивидуальной защиты, санитарно-бытовыми помещениями, оснащенными

необходимыми устройствами и средствами; получение от нанимателя достоверной информации о состоянии условий и охраны труда на рабочем месте; отказ от выполнения работы в случае возникновения опасности для жизни и здоровья до устранения этой опасности и др.;

– социальную защиту от безработицы. Из ч. 2 ст. 41 Конституции следует, что государство создает условия для полной занятости населения. В качестве одного из условий для полной занятости населения можно рассматривать создание государственной службы занятости населения, функции которой излагаются в ст. 13 Закона о занятости населения. В частности, это функции, связанные с ведением учета свободных рабочих мест (вакансий), регистрацией граждан безработными, осуществлением социальных выплат в виде пособия по безработице, оказанием услуг по трудоустройству и др. В Законе о занятости населения регламентируются также вопросы создания государственного фонда содействия занятости, профессиональной переквалификации безработных, организации оплачиваемых общественных работ и т. д.;

– защиту своих экономических и социальных интересов.

Согласно ч. 3 ст. 41 Конституции граждане имеют право на защиту своих экономических и социальных интересов, включая на объединение в профессиональные союзы, заключение коллективных договоров (соглашений) и право на забастовку.

Выше рассматривалось право граждан Республики Беларусь на добровольное создание профессиональных союзов для защиты трудовых, социально-экономических прав и интересов. Для этой цели указанные объединения наделены соответствующими правами, предусмотренными ст. 10 и 11 Закона о профессиональных союзах. Так, профессиональные союзы контролируют соблюдение трудового законодательства при заключении или расторжении трудовых договоров (контрактов), осуществляют общественный контроль в форме проведения проверок за соблюдением законодательства о труде и др.

Право на заключение коллективных договоров (соглашений) реализуется на основании принципа социального партнерства и взаимодействия сторон в социально-трудовой сфере, закрепленного в ч. 2 ст. 14 Конституции. Социальное партнерство согласно ст. 352 ТК определяется как форма взаимодействия при выработке решений между сторонами (органами государственного управления, объединениями нанимателей, профессиональными союзами, другими представительными органами работников) на основе переговоров, консультаций, отказа от конфронтации и социальных конфликтов. Социальное партнерство, как следует из ТК, достигается посредством коллективных переговоров

между указанными сторонами и заключением соглашений или коллективных договоров. В случае возникновения коллективных трудовых споров между сторонами разногласия устраняются через примирительную комиссию или трудовой арбитраж.

В целях разрешения трудового спора работники имеют право на забастовку, которая согласно ст. 388 ТК понимается как временный добровольный отказ работников от выполнения трудовых обязанностей (полностью или частично). Порядок проведения забастовки рассматривается в трудовом праве. Следует отметить несколько положений из данного института, касающихся ограничения права на забастовку. Во-первых, в соответствии с п. 23 ст. 84 Конституции Президент в случаях, предусмотренных законодательством, вправе отложить проведение забастовки или приостановить ее, но не более чем на три месяца. В законодательстве имеются два случая отложения (временного приостановления) Президентом забастовки. Так, согласно абзацу седьмому ч. 1 ст. 11 Закона Республики Беларусь от 24 июня 2002 г. № 117-З «О чрезвычайном положении» отложение проведения забастовок или приостановление их на территории, на которой введено чрезвычайное положение, является временным ограничением (приостановлением), применяемым в условиях чрезвычайного положения. В абзаце 27 ч. 1 ст. 15 Закона Республики Беларусь от 13 января 2003 г. № 185-З «О военном положении» отложение проведения забастовок или приостановление их рассматривается как одна из мер обеспечения режима военного положения. В этих случаях в соответствии с указом Президента забастовка может быть отложена не более чем на трехмесячный срок. Во-вторых, в законодательстве предусмотрен запрет отдельным категориям работников на участие в забастовках. Так, в соответствии с подп. 1.4 п. 1 ст. 22 Закона Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь» государственный служащий не вправе принимать участие в забастовках. Исходя из ч. 3 ст. 7 Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 100-З «О статусе военнослужащих» участие военнослужащих в забастовках запрещается. Как следует из абзаца первого п. 103 Положения о прохождении службы в органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям, утвержденного Указом Президента от 3 марта 1999 г. № 130, работникам указанных органов и подразделений запрещается организация забастовок и участие в их проведении. Авиационный персонал гражданской авиации, осуществляющий обслуживание воздушного движения и управление полетами, как усматривается из ч. 5 ст. 36 Воздушного кодекса Республики Беларусь, не вправе принимать участие в забастовках.

Кроме общей гарантии права на труд как наиболее достойного способа самоутверждения человека в законодательстве содержатся и другие *гарантии*:

- гарантирование переквалификации и выплаты пособия по безработице;

- наличие запрета на принудительный труд. В ч. 4 ст. 41 Конституции отмечается, что принудительный труд запрещается, кроме работы или службы, определяемой приговором суда или в соответствии с законом о чрезвычайном или военном положении;

- наступление ответственности в случае нарушения трудового законодательства.

При нарушении трудового законодательства может наступить административная или уголовная ответственность. В частности, административно наказуемым является необоснованный отказ в приеме на работу гражданина, направленного органами государственной службы занятости населения в счет брони (п. 1 ст. 9.16 КоАП). Влечет административную ответственность отказ в приеме на работу выпускника государственного учреждения образования, если между этим учреждением и нанимателем был заключен договор на обучение (п. 2 ст. 9.16 КоАП) и др.

В соответствии со ст. 199 УК уголовно наказуемым деянием признается необоснованный отказ в приеме на работу или увольнение женщины по мотивам ее беременности либо заведомо незаконное увольнение лица с работы. Диспозиция ст. 200 УК является одной из гарантий обеспечения права на защиту трудовых и социальных прав работников. В частности, уголовно наказуемым является принуждение к участию в забастовке либо к отказу от участия в законной забастовке, совершенное с применением насилия или с угрозой его применения.

Право на справедливую долю вознаграждения в экономических результатах труда определяется в ст. 42 Конституции: лицам, работающим по найму, гарантируется справедливая доля вознаграждения в экономических результатах труда в соответствии с его количеством, качеством и общественным значением, но не ниже уровня, обеспечивающего им и их семьям свободное и достойное существование. Женщины и мужчины, взрослые и несовершеннолетние имеют право на равное вознаграждение за труд равной ценности.

Здесь закреплены гарантии наемных работников на вознаграждение, которое должно быть справедливым и не ниже прожиточного уровня. Правительством устанавливается размер минимальной заработной платы (на 1 января 2019 г. – 330 р.). ТК предусмотрены формы, системы

и размеры труда работников. Заработная плата работникам моложе 18 лет при сокращенной продолжительности ежедневной работы выплачивается в таком же размере, как и работникам соответствующих категорий при полной продолжительности ежедневной работы.

Согласно ст. 43 Конституции трудящиеся имеют **право на отдых**. Для работающих по найму это право обеспечивается установлением рабочей недели, не превышающей 40 ч, сокращенной продолжительностью работы в ночное время, предоставлением ежегодных оплачиваемых отпусков, дней еженедельного отдыха.

В законодательстве о труде содержится ряд норм, посвященных правовому регулированию времени отдыха трудящихся. Время отдыха включает перерыв для отдыха и питания в период рабочего дня, выходные дни, еженедельный непрерывный отдых (не менее 42 ч), праздничные дни, ежегодные оплачиваемые отпуска и отпуска без сохранения заработной платы. Временем отдыха считается время, в течение которого работник освобожден от выполнения трудовых обязанностей и которое он может использовать по своему усмотрению. Всем работникам предоставляются выходные дни (еженедельный непрерывный отдых). Согласно ст. 150 ТК работники имеют право на трудовые и социальные отпуска.

В ст. 44 Конституции содержится ряд положений о содержании **права собственности** и гарантиях его обеспечения. Так, определяется, что собственник имеет право владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом как единолично, так и совместно с другими лицами. Осуществление права собственности не должно противоречить общественной пользе и безопасности, наносить вред окружающей среде, историко-культурным ценностям, ущемлять права и защищаемые законом интересы других лиц. Здесь же закрепляются **гарантии** права собственности в виде следующих норм:

- государство гарантирует каждому право собственности и содействует ее приобретению;
- неприкосновенность собственности, право ее наследования охраняются законом;
- собственность, приобретенная законным способом, защищается государством и др.

Право собственности бессрочно. *Принудительное отчуждение имущества* допускается лишь в следующих случаях:

- по мотивам общественной необходимости при соблюдении условий и порядка, определенных законом, со своевременным и полным компенсированием стоимости отчужденного имущества (напри-

мер, снос домов, находящихся в собственности граждан, при изъятии земельных участков для государственных нужд);

– согласно постановлению суда.

По приговору суда имущество гражданина может быть *конфисковано*, т. е. изъято безвозмездно, в связи с совершением им уголовно наказуемого деяния. Конфискация имущества как вид уголовного наказания может быть назначена только в случаях, предусмотренных УК. Согласно ст. 61 УК конфискация имущества состоит в принудительном безвозмездном изъятии в собственность государства всего или части имущества, являющегося собственностью осужденного. В то же время в ч. 2 ст. 167 Уголовно-исполнительного кодекса Республики Беларусь (далее – УИК) содержится норма об ограничении конфискации. Так, не подлежит конфискации имущество, жизненно необходимое для осужденного и лиц, находящихся на его иждивении: жилой дом, квартира или отдельные их части, если осужденный и его семья постоянно в них проживают; земельные участки, на которых расположены дом и хозяйственные постройки, а также земельные участки, необходимые для ведения сельского или подсобного хозяйства, и др.

Независимо от категории преступления и вида назначенного наказания применяется *специальная конфискация* – принудительное безвозмездное изъятие в собственность государства орудий и средств совершения преступления, принадлежащих осужденному; вещей, изъятых из оборота; имущества, приобретенного преступным путем, дохода, полученного от использования этого имущества, а также предметов, которые непосредственно связаны с преступлением, если они не подлежат возврату потерпевшему или иному лицу. Кроме того, независимо от права собственности подлежит специальной конфискации транспортное средство, которым управляло лицо, совершившее преступление, предусмотренное ст. 317¹ УК, если данное транспортное средство не выбыло из законного владения собственника (пользователя) помимо его воли или в результате противоправных действий других лиц. В случае невозможности специальной конфискации имущества, приобретенного преступным путем, дохода, полученного от использования этого имущества, вследствие утраты, израсходования, уничтожения, реализации либо по иным причинам с осужденного в доход государства взыскивается денежная сумма, соответствующая стоимости имущества, приобретенного преступным путем, и (или) размеру дохода, полученного от использования этого имущества.

Еще одной формой ограничения права собственности может быть *реквизиция*, которая предусматривается в Законе Республики Бела-

рუსь от 13 января 2003 г. № 185-З «О военном положении». Согласно абзацу 17 ч. 1 ст. 15 указанного закона в качестве меры по обеспечению военного положения предусматривается изъятие у граждан и организаций имущества, находящегося в их собственности, с последующей компенсацией государством стоимости этого имущества и затрат на обеспечение проживания или размещения этих граждан.

16.5. Обязанности как важный и равноценный элемент правового статуса лица. Конституционные обязанности человека и гражданина, их содержание и особенности реализации

Наряду с правами и свободами существуют и обязанности человека и гражданина.

Конституционные обязанности – правовая необходимость для индивида придерживаться определенного поведения. Несоблюдение обязанности влечет юридическую ответственность.

К конституционным относятся обязанности соблюдать Конституцию и законы; уважать достоинство, права и свободы других лиц; принимать участие в финансировании государственных расходов; беречь историко-культурное, духовное наследие и другие национальные ценности; охранять природу; защищать Республику Беларусь и др.

В соответствии со ст. 52 Конституции каждый, кто находится на территории Республики Беларусь, обязан соблюдать ее Конституцию и законы. Эта обязанность распространяется на все нормативные акты, если они изданы на основе и в соответствии с Конституцией.

Соблюдение Конституции и законов, уважение национальных традиций – одно из важнейших условий поддержания режима законности и правопорядка в государстве. Данной обязанности придается особое значение. Ее нарушение ослабляет государство во всех сферах его деятельности, вносит дезорганизацию в систему общественных отношений, делает невозможным управление политическими, экономическими, социальными и иными процессами, а также пользование правами и свободами.

Согласно ст. 53 Конституции каждый обязан *уважать достоинство, права, свободы, законные интересы других лиц*. Данная обязанность тесно согласуется с правом на свободу, неприкосновенность и достоинство личности, которое провозглашается в ст. 25 Конституции. В нормах, содержащихся в ст. 25 и 53, закрепляется, в частности, принцип взаимных обязательств государства и личности: если государство берет на себя обязательство обеспечивать право на свободу, неприкосновенность

и достоинство личности, то оно возлагает на граждан обязанность уважать достоинство, права и свободы, законные интересы других лиц.

В ст. 56 Конституции предусматривается, что граждане Беларуси обязаны *принимать участие в финансировании государственных расходов путем уплаты государственных налогов, пошлин и иных платежей*. Под налогами и сборами, взимаемыми в бюджет Республики Беларусь, понимаются обязательные отчисления денежных средств от налогоплательщиков в определенных законодательством размерах.

В любом государстве налоги составляют основу государственного бюджета. Установление налогов необходимо для финансирования таких общегосударственных функций, как управление, оборона, культура, образование, социальное обеспечение и т. д. Налоги являются важным инструментом государственного регулирования экономики.

В соответствии со ст. 54 Конституции каждый обязан *беречь историко-культурное, духовное наследие и другие национальные ценности*. Данная конституционная обязанность направлена на сохранение материальных и духовных ценностей белорусского народа, развитие его культуры, национальных традиций.

Одной из гарантий, направленных на реализацию обязанности беречь историко-культурное наследие, является норма, содержащаяся в Кодексе Республики Беларусь о культуре¹. В ст. 75 этого кодекса предусматривается ряд обязанностей владельца историко-культурной ценности. В частности, он обязан: обеспечивать сохранность историко-культурной ценности; сохранять в целостности коллекцию историко-культурных ценностей; предоставлять гражданам доступ к историко-культурной ценности в установленном порядке и др.

Исходя из ст. 55 Конституции *охрана окружающей среды* – долг каждого. Конституционная обязанность охранять природу и окружающую среду конкретизирована в ряде законодательных актов. Так, в ст. 12 Закона Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-XII «Об охране окружающей среды» установлен ряд обязанностей граждан в сфере охраны окружающей среды:

- соблюдать законодательство об охране окружающей среды;
- повышать экологическую культуру, содействовать воспитанию в этой области подрастающего поколения;
- беречь и охранять природную среду и рационально использовать природные ресурсы;
- выполнять требования в области обращений с отходами.

¹ Кодекс Республики Беларусь о культуре принят и опубликован на белорусском языке.

Как следует из ст. 57 Конституции, *защита Республики Беларусь* – обязанность и священный долг гражданина Республики Беларусь.

В ч. 1 ст. 4 Закона Республики Беларусь от 5 ноября 1992 г. № 1914-XII «О воинской обязанности и воинской службе» определяются категории граждан Республики Беларусь, исполняющих воинскую обязанность. Это, как правило, граждане мужского пола, годные по состоянию здоровья и физическому развитию к ее исполнению, независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий, политических и иных убеждений. Исполнение гражданами воинской обязанности включает участие их в отношениях, связанных с воинским учетом, обязательной подготовкой к военной службе, призывом на военную службу, прохождением военной службы и др.

16.6. Особенности реализации лицами, содержащимися под стражей, и осужденными конституционных прав и свобод, ограничения этих прав и свобод и особенности исполнения ими конституционных обязанностей

При реализации лицами, содержащимися под стражей, и осужденными конституционных прав и свобод имеются особенности, которые определяются, соответственно, в Законе Республики Беларусь от 16 июня 2003 г. № 215-З «О порядке и условиях содержания лиц под стражей» и в УИК. В частности, в ст. 2 указанного закона определяются принципы содержания лиц под стражей: законности, гуманизма, равенства всех граждан перед законом, уважения человеческого достоинства. Здесь же устанавливается, что содержание под стражей не должно сопровождаться жестоким, негуманным обращением, которое может нанести ущерб физическому или психическому здоровью лица, содержащегося под стражей. Не допускается также деление лиц, содержащихся под стражей, по дискриминационным признакам или иным обстоятельствам.

На права, свободы и обязанности этих лиц оказывает влияние режим содержания под стражей, который определяется правилами внутреннего распорядка мест содержания под стражей. В указанных правилах устанавливаются перечень и количество предметов, вещей и продуктов питания, которые лица, содержащиеся под стражей, могут хранить при себе, получать и приобретать; перечень предметов и вещей, запрещенных к проносу (провозу) в места (из мест) содержания под стражей;

порядок передвижения указанных лиц, проведения в отношении их личного обыска, досмотра их предметов, вещей, проведения цензуры их переписки, направления ходатайств, предложений, заявлений и жалоб и т. д.

Согласно ст. 8 УИК правовое положение осужденных основывается на гарантии государства защищать их права, свободы и законные интересы, гарантии социальной справедливости, их социальной, правовой и иной защищенности.

В ст. 10 УИК устанавливаются основные *права осужденных*:

- на получение информации о своих правах и обязанностях, порядке и условиях отбывания наказания;
- на вежливое обращение со стороны работников органа или учреждения, исполняющих наказание;
- давать объяснения, вести переписку, обращаться в администрацию органа или учреждения, исполняющего наказание, суд, прокуратуру с предложениями, заявлениями и жалобами;
- на личную безопасность, охрану здоровья, социальное обеспечение, свободу вероисповедания и т. д.

Исходя из ст. 9 УИК на осужденных возлагаются следующие *обязанности*:

- выполнять порядок и условия отбывания наказания, а также законные требования органов и учреждений, исполняющих наказание;
- являться по вызову указанных органов и давать объяснения по вопросам исполнения приговора;
- вежливо относиться к работникам органов и учреждений, исполняющих наказание.

Осужденные, за которыми в течение срока судимости осуществляется профилактическое наблюдение, обязаны предварительно уведомлять орган, осуществляющий профилактическое наблюдение, об изменении места жительства, выезде по личным делам в другую местность на срок более одного месяца. Также эта категория осужденных обязаны являться в указанный орган по его вызову и при необходимости давать пояснения относительно своего поведения и образа жизни.

16.7. Соблюдение прав и свобод человека и гражданина в судебно-экспертной деятельности

Принцип защиты прав и законных интересов граждан составляет основу деятельности Государственного комитета судебных экспертиз (ГКСЭ). Это положение вытекает из ст. 3 Закона Республики Беларусь

от 15 июля 2015 г. № 293-З «О Государственном комитете судебных экспертиз Республики Беларусь». Здесь же указываются и другие принципы, на которых основывается деятельность ГКСЭ:

- принципы объективности, всесторонности и полноты проведения судебных экспертиз;
- допустимости и достоверности методов, используемых при проведении экспертных исследований;
- независимости от деятельности других государственных органов, политических партий, других общественных объединений и иных организаций, должностных лиц при осуществлении своих полномочий в сфере судебно-экспертной деятельности.

Реализация ГКСЭ этих принципов в совокупности позволяет обеспечить, например, конституционное право гражданина на признание его невиновности в совершении преступления иначе как по приговору суда, вступившего в законную силу. Одновременно ГКСЭ обеспечивают и другие гражданские права и свободы: право на защиту чести и достоинства, неприкосновенность личности и личной свободы.

Законом устанавливается, что ГКСЭ может получать информацию, составляющую врачебную тайну, без согласия пациента, если она необходима для проведения судебных медицинских и судебных психиатрических экспертиз. Получение такой информации в установленном порядке обеспечивает право граждан на защиту от незаконного вмешательства в частную жизнь, одной из составляющих которой является врачебная тайна.

Соблюдение сотрудниками ГКСЭ условий и пределов применения физической силы, специальных средств, применения и использования оружия, предусмотренных законом, способствует обеспечению права на жизнь.

Проведение почерковедческих экспертиз, экспертиз документов, искусствоведческих экспертиз по различным категориям дел позволяет обеспечить гарантии права собственности.

Участие экспертов-криминалистов в проверке достоверности подписей, собираемых для выдвижения кандидатов в Президенты, в депутаты, является мерой, обеспечивающей избирательные права граждан, прежде всего права кандидатов на равные возможности в той или иной избирательной кампании, и т. д.

СИСТЕМА ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

17.1. Понятие и формы государственной защиты прав и свобод человека и гражданина. Законодательство Республики Беларусь и имплементация международных стандартов в области прав человека и их защиты. Президент Республики Беларусь как гарант прав и свобод человека и гражданина. Деятельность Национального собрания Республики Беларусь по совершенствованию законодательства в области прав и свобод человека и гражданина. Компетенция органов исполнительной власти по обеспечению прав и свобод человека и гражданина

Существует несколько разновидностей защиты прав и свобод человека и гражданина. Среди них можно выделить государственную защиту, общественную защиту и защиту через международные институты.

Государственная защита прав и свобод человека и гражданина представляет собой деятельность Президента и государственных органов по обеспечению прав и свобод человека и гражданина.

Необходимость в такой защите вытекает из ч. 3 ст. 21 Конституции, в которой определяется, что государство гарантирует права и свободы граждан Республики Беларусь, закрепленные в Конституции, законах и предусмотренные международными обязательствами государства. Кроме того, как следует из ст. 59 Конституции, государство обязуется принимать все доступные ему меры для создания внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь, предусмотренных Конституцией. Отсюда можно заключить, что государственная защита прав и свобод человека и гражданина основывается на обязательстве государства

гарантировать права и свободы личности, закрепленные не только во внутреннем законодательстве, но в международных договорах в области прав и свобод человека и гражданина. Среди таких договоров следует прежде всего назвать Всеобщую декларацию прав человека (1948), Конвенцию Совета Европы о защите прав человека и основных свобод (1950), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966). Конвенцию Содружества Независимых Государства о правах и основных свободах человека (1995). В этом смысле представляет интерес вопрос об имплементации их положений (международных стандартов в области прав человека) в национальное законодательство.

Для Республики Беларусь являются обязательными положения международных пактов и конвенции СНГ. Обратимся к отдельным положениям *Международного пакта о гражданских и политических правах* (далее – Пакт). В нем содержатся следующие общепризнанные принципы о правах и основных свободах:

1. *Охрана жизни со стороны закона, невозможность ее произвольного лишения, за исключением смертных приговоров за самые тяжкие преступления.* В ст. 6 Пакта отмечается:

- право на жизнь есть неотъемлемое право каждого человека, это право охраняется законом, никто не может быть произвольно лишен жизни;
- в странах, которые не отменили смертной казни, смертные приговоры могут выноситься только за самые тяжкие преступления в соответствии с законом.

2. *Недопустимость пыток, жестокого обращения и наказания.* Согласно ст. 7 Пакта никто не должен подвергаться пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижающему его достоинство обращению или наказанию.

3. *Недопустимость произвольного ареста или содержания под стражей, представление арестованному (задержанному) лицу правовых гарантий судебной защиты.* В ст. 9 Пакта устанавливается:

- каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность, никто не может быть подвергнут произвольному аресту или содержанию под стражей, никто не должен быть лишен свободы иначе, как на таких основаниях и в соответствии с такой процедурой, которые установлены законом;
- каждому арестованному сообщаются при аресте причины его ареста и в срочном порядке сообщается любое предъявляемое ему обвинение;
- каждое арестованное или задержанное по уголовному обвинению лицо в срочном порядке доставляется к судье или к другому должност-

тному лицу, которому принадлежит по закону право осуществлять судебную власть, и имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение;

- каждому, кто лишен свободы вследствие ареста или содержания под стражей, принадлежит право на разбирательство его дела в суде, чтобы этот суд мог безотлагательно вынести постановление относительно законности его задержания и распорядиться о его освобождении, если задержание незаконно;

- каждый, кто был жертвой незаконного ареста или содержания под стражей, имеет право на компенсацию, обладающую исковой силой.

4. *Гуманность обращения с обвиняемыми и осужденными.* В соответствии со ст. 10 Пакта все лица, лишённые свободы, имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности.

5. *Свобода передвижения.* В ст. 12 Пакта отмечается, что каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит в пределах этой территории право на свободное передвижение и свобода выбора местожительства.

6. *Презумпция невиновности, наличие правовых гарантий защиты от обвинения.* В ст. 14 Пакта указано:

- каждый обвиняемый в уголовном преступлении имеет право считаться невиновным, пока виновность его не будет доказана согласно закону;

- каждый имеет право при рассмотрении любого предъявляемого ему уголовного обвинения как минимум на следующие гарантии на основе полного равенства: быть в срочном порядке и подробно уведомленным на языке, который он понимает, о характере и основании предъявляемого ему обвинения; иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты и сноситься с выбранным им самим защитником; быть судимым без неоправданной задержки; быть судимым в его присутствии и защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника; если он не имеет защитника, быть уведомленным об этом праве и иметь назначенного ему защитника в любом случае, когда интересы правосудия того требуют, безвозмездно для него в любом таком случае, когда у него нет достаточно средств для оплаты этого защитника; допрашивать показывающих против него свидетелей или иметь право на то, чтобы эти свидетели были допрошены, и иметь право на вызов и допрос его свидетелей на тех же условиях, какие существуют для свидетелей, показывающих против него; пользоваться бесплатной помощью переводчика, если он не понимает языка, используемого в суде, или не говорит на этом языке; не быть принуж-

даемым к даче показаний против самого себя или к признанию себя виновным.

7. *Недопустимость произвольного вмешательства в личную жизнь, неприкосновенность жилища и тайна корреспонденции.* В ст. 17 Пакта устанавливается, что никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции или незаконным посягательствам на его честь и репутацию.

Вопросы защиты личных прав и свобод рассматриваются и в других международно-правовых актах, например в Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека и в Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания. Однако необходимости в приведении положений этих актов не имеется по нескольким причинам. Во-первых, приведенный комментарий Международного пакта о гражданских и политических правах позволяет усвоить принципы международного права в области личных прав и свобод. Во-вторых, этот комментарий важен с точки зрения имплементации упомянутых принципов во внутреннее законодательство, прежде всего в Конституцию Республики Беларусь.

После рассмотрения вопроса об имплементации в национальное законодательство общепризнанных принципов международного права в области прав человека уместно обратиться к *формам их государственной защиты*.

В вопросах обеспечения, в том числе защиты, прав и свобод человека и гражданина в Республике Беларусь важная роль отводится *Президенту Республики Беларусь*. Согласно ч. 1 ст. 79 Конституции Президент является гарантом прав и свобод человека и гражданина. Эта роль Президента проявляется в следующих формах его работы:

- координации деятельности государственных органов и контроле за исполнением декретов, указов, распоряжений;
- реализации права законодательной инициативы по вопросам, затрагивающим конституционные права и свободы;
- непосредственной защите прав и свобод гражданина;
- работе с обращениями граждан.

В соответствии с подп. 1.1 п. 1 Указа Президента от 15 октября 2007 г. № 498 «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц» обращения могут рассматриваться от имени Президента его Администрацией. При этом в данном указе определен перечень государственных органов, иных организаций, ответственных

за рассмотрение обращений по существу в отдельных сферах жизнедеятельности населения. Одновременно установлена периодичность личного приема граждан руководителями органов местного управления, а также определены органы, наделенные правомочием на проведение проверок работы с обращениями граждан в органах местного управления и их полномочиях в случае выявления нарушений законодательства об обращениях граждан.

Значительная роль в вопросе обеспечения прав и свобод человека и гражданина отводится *Парламенту – Национальному собранию Республики Беларусь*. Согласно п. 2 ч. 1 ст. 97 Конституции Палата представителей рассматривает проекты законов, том числе об основном содержании и принципах осуществления прав, свобод и обязанностей граждан, а Совет Республики, как явствует из п. 1 ч. 1 ст. 98 Конституции, одобряет или отклоняет такие проекты законов.

Палата представителей и Совет Республики в целях обеспечения прав и свобод личности используют следующие формы работы:

- рассмотрение на заседаниях палат (органов палат) проектов законов;
- парламентские слушания;
- право законодательной инициативы;
- деятельность депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики, включая депутатские запросы, обращения, внесение предложений и замечаний.

Основной объем работы в сфере обеспечения основных прав и свобод принадлежит органам исполнительной власти. *Правительство – Совет Министров Республики Беларусь*. Согласно абзацу шестому ч. 1 ст. 107 Конституции Правительство принимает меры по обеспечению прав и свобод граждан. Исходя из абзаца третьего ч. 1 ст. 19 Закона Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 424-З «О Совете Министров Республики Беларусь» в качестве полномочия Совета Министров в сфере законности и правопорядка значится обеспечение защиты личности от любых противоправных деяний, посягательств на жизнь, здоровье, имущество, честь и достоинство.

Анализ положений указанного закона позволяет выделить следующие формы работы Совета Министров с целью реализации указанных полномочий:

- работа с обращениями граждан;
- подготовка проектов законов, декретов и указов Президента, затрагивающих конституционные права и свободы;
- издание постановлений, во исполнение указанных законов, декретов и указов Президента;

- рассмотрение на заседаниях Совета Министров и Президиума Совета Министров вопросов, предметом которых являются меры по обеспечению прав и свобод личности, в том числе по ее защите от противоправных посягательств;
- внесение предложений по вопросам, относящимся к компетенции Президента в области обеспечения прав и свобод личности;
- направление предложений в Конституционный Суд о конституционности нормативных правовых актов в области прав и свобод личности.

17.2. Судебная защита прав, свобод и законных интересов человека и гражданина

Право на судебную защиту предусмотрено ст. 60 Конституции: каждому гарантируется защита его прав и свобод компетентным, независимым и беспристрастным судом в определенные законом сроки.

Компетентность суда проявляется прежде всего в профессионализме судей, их способности объективно во всем разобраться и вынести решение, основанное на законе.

Независимость суда означает, что судьи при осуществлении правосудия подчиняются только закону. Какое-либо вмешательство в деятельность судей по осуществлению правосудия недопустимо.

Беспристрастность суда проявляется в справедливой оценке фактов, исключении какой-либо дискриминации. В целях обеспечения беспристрастности суда законодательством устанавливаются специальные гарантии, например отвод судьи.

Сроком судебной защиты является срок, в течение которого суд обязан принять к рассмотрению дело по существу. Общий срок для защиты права по иску лица, право которого нарушено, устанавливается в три года (исковая давность). Возможны иные сроки исковой давности.

Норма Конституции о судебной защите имеет прямое действие. Гражданин может обратиться в суд за судебной защитой в любое время, независимо от того, находится ли его вопрос на рассмотрении в вышестоящем органе или прокуратуре в данное время.

17.3. Общественная форма защиты прав и свобод человека и гражданина

Из ст. 62 Конституции следует, что каждый имеет *право на юридическую помощь* для осуществления защиты своих прав и свобод, в том

числе право пользоваться в любой момент помощью адвокатов и других своих представителей в суде, иных государственных органах, органах местного управления, на предприятиях, в учреждениях, организациях, общественных объединениях и в отношениях с должностными лицами и гражданами.

Право на юридическую помощь, оказываемую *адвокатами*, определяется в ст. 6 Закона Республики Беларусь от 30 декабря 2011 г. № 334-З «Об адвокатуре и адвокатской деятельности в Республике Беларусь». В частности, предусматривается, что юридическая помощь оказывается адвокатами на возмездной основе.

Любое лицо на территории Республики Беларусь вправе обратиться за юридической помощью к адвокату по своему выбору, за исключением случаев оказания юридической помощи за счет средств коллегий адвокатов, республиканского и (или) местного бюджетов, для защиты своих прав и интересов в судах, государственных органах, иных организациях, в компетенцию которых входит решение соответствующих юридических вопросов, и перед физическими лицами. Задержанному, административно арестованному, лицу, заключенному под стражу, домашний арест, лицу, которому назначены принудительные меры безопасности и лечения, или осужденному при оказании юридической помощи должны обеспечиваться необходимые условия для встреч и консультаций с адвокатом с соблюдением их полной конфиденциальности.

В законодательстве Республики Беларусь предусматривается оказание юридической помощи наряду с адвокатами и другими представителями. Например, согласно п. 28 ч. 1 ст. 6 УПК к таким представителям относятся близкие родственники, члены семьи потерпевшего, гражданского истца и гражданского ответчика, законные представители, представители профсоюзных и иных общественных объединений, а также иные лица, допущенные к участию в уголовном деле с разрешения органа, ведущего уголовный процесс.

Основная цель деятельности *правозащитных организаций* состоит в воздействии на государство, для того чтобы оно соблюдало права и свободы граждан, а также предпринимало необходимые меры к тому, чтобы создать условия для их реального осуществления во всех сферах общественной жизни. Главное направление деятельности неправительственных правозащитных организаций – содействие всеобщему уважению и соблюдению прав и свобод человека путем просвещения и образования.

17.4. Механизмы защиты конституционных прав и свобод в международных организациях

В ст. 61 Конституции предусматривается, что каждый вправе в соответствии с международно-правовыми актами, ратифицированными Республикой Беларусь, обращаться в международные организации с целью защиты своих прав и свобод, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Под *исчерпанностью* всех имеющихся внутригосударственных средств правовой защиты следует понимать использование гражданами всех легальных (предусмотренных законом) возможностей для защиты своих прав и свобод внутри государства. К этим средствам следует относить рассмотрение споров в судах либо в административных органах.

Существует универсальный и региональный механизмы международной защиты прав и свобод человека.

Универсальный механизм защиты прав человека связан с деятельностью ООН. В настоящее время в рамках ООН действует целый ряд органов, осуществляющих подобный контроль за соблюдением международных стандартов в области прав и свобод человека. Так, в соответствии со ст. 28 Международного пакта о гражданских и политических правах (далее – Пакт) в сентябре 1976 г. создан **Комитет по правам человека** – орган экспертов по наблюдению за осуществлением государствами-участниками положений данного Пакта.

Все государства, ратифицировавшие Пакт, обязаны каждые пять лет представлять Комитету по правам человека доклады о принятых ими мерах по претворению в жизнь прав, закрепленных в Пакте. В целях оказания помощи правительствам в подготовке ими своих докладов Комитет по правам человека разрабатывает общие руководящие принципы и рекомендации.

Комитет по правам человека изучает представленный доклад, осуществляет диалог с представителем правительства с тем, чтобы получить конкретную информацию о законах, которые были приняты для претворения в жизнь положений Пакта. Одновременно эксперты Комитета по правам человека устанавливают соответствие Пакту административной и судебной практики.

На основе изучения доклада, диалога с представителем правительства, иных источников (доклады других органов ООН, международных неправительственных организаций и т. д.) Комитет по правам человека имеет возможность давать рекомендации относительно путей, обеспе-

чивающих более эффективное применение положений Пакта в рамках национального законодательства и практики.

Комитет по правам человека через Экономический и Социальный Совет представляет Генеральной Ассамблее ежегодный доклад, в котором содержатся сделанные им выводы и рекомендации по обсуждаемым докладам.

В соответствии со ст. 1 Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах государства-участники признают компетенцию Комитета по правам человека принимать и рассматривать сообщения от отдельных лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения данным государством какого-либо из прав, изложенных в Пакте.

С письменным сообщением в Комитет по правам человека могут обращаться только лица, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения государством-участником какого-либо из прав, изложенных в Пакте. К сообщению предъявляются несколько требований:

- оно не рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования;
- данное лицо исчерпало все доступные внутренние средства правовой защиты, за исключением случаев, когда применение таких средств неоправданно затягивается.

Процедура рассмотрения сообщения состоит из двух основных этапов: принятия решения Комитетом по правам человека о приемлемости сообщения; принятия решения по существу.

При принятии решения о приемлемости сообщения Комитет по правам человека направляет уведомление заинтересованному государству. Получившее уведомление государство представляет в течение шести месяцев Комитету по правам человека письменные объяснения или заявления, разъясняющие этот вопрос и любые меры, если таковые имели место, которые могли быть приняты этим государством. Комитет по правам человека рассматривает все письменные данные, представленные ему отдельным лицом и заинтересованным государством-участником. По результатам рассмотрения Комитет по правам человека сообщает свои соображения соответствующему государству-участнику и лицу.

Комитет по правам человека не является судебным органом. Его решения именуются не постановлениями, а соображениями и не имеют юридической силы. Факультативный протокол к Пакту о гражданских и политических правах не налагает на государство правовой обязанности выполнять рекомендации Комитета по правам человека. Тем не менее государство, ратифицировавшее Факультативный протокол,

имеет политическую и моральную обязанность подчиниться решению Комитета по правам человека.

Региональный механизм защиты прав человека связан с деятельностью региональных международных организаций и теми процедурами по защите прав человека, которые устанавливаются региональными международными договорами. На Европейском континенте региональный механизм защиты прав человека обеспечивается деятельностью Совета Европы, его органов и органов, создаваемых в рамках международных договоров (например, Европейский суд по правам человека), а также процедурами по рассмотрению вопросов в этой области, установленными в международных договорах. Учитывая, что Республика Беларусь не является государством – участником Совета Европы и, соответственно, не взявшим на себя обязательство соблюдать Европейскую конвенцию по правам человека, деятельность Совета Европы и вопросы частной жалобы в Европейской суд по правам человека не рассматриваются.

Решением Совета глав государств СНГ от 24 сентября 1993 г. утверждено Положение о Комиссии по правам человека Содружества Независимых Государств, вступившее в силу 11 августа 1998 г. Образование данной комиссии предусмотрено ст. 34 Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека с целью осуществления наблюдения за выполнением обязательств по правам человека, взятых на себя государствами – участниками СНГ. До настоящего времени указанная комиссия не образована и процедуры защиты в ней прав человека не применялись.

Следует заметить, что в вопросах защиты прав и свобод человека в Республике Беларусь наличествуют отдельные проблемы, которые возможно решить:

- посредством создания правозащитных органов (уполномоченного по правам человека, комиссии по правам человека при Президенте или Правительстве, общественных советов при республиканских органах государственного управления);

- включения в законодательство института конституционной жалобы;

- придания сфере защиты прав человека как одного из основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь, разработки механизмов реализации Президентом и государственными органами полномочий в сфере защиты прав и свобод личности;

- формирования законодательства, регламентирующего отношения между государством и неправительственными организациями, в том числе международными, по правам человека и др.

ПРАВОВОЙ СТАТУС ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

18.1. Понятия «иностранный гражданин» и «лицо без гражданства». Права и обязанности иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Республики Беларусь

Правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства рассматривается в качестве одной из основ конституционного строя Республики Беларусь. Ее содержание сосредоточено в ст. 11 Конституции. Так, иностранные граждане и лица без гражданства на территории Беларуси пользуются правами и свободами и исполняют обязанности наравне с гражданами Республики Беларусь, если иное не определено Конституцией, законами и международными договорами.

Этот конституционный принцип конкретизируется и развивается в нормах закона Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 105-3 «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» (далее – Закон об иностранцах).

В указанном законе приводятся определения понятий «иностранный гражданин» и «лицо без гражданства». **Иностранный гражданин** – лицо, не являющееся гражданином Республики Беларусь и имеющее доказательства своей принадлежности к гражданству (подданству) другого государства.

Лицо без гражданства – лицо, не являющееся гражданином Республики Беларусь и не имеющее доказательств своей принадлежности к гражданству другого государства.

Содержание правового положения (статуса) иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – иностранцы) в Республике Бела-

русь согласно Закону об иностранцах составляют следующие **права и свободы**:

1. *Неприкосновенность личности и жилища, другие личные права и свободы.*

2. *Право свободно передвигаться и выбирать место пребывания* (место жительства) в пределах территории Республики Беларусь. Иностранцы могут свободно передвигаться по территории Республики Беларусь, за исключением мест (объектов), для посещения (въезда на территорию которых и пребывания) которых требуется специальное разрешение.

3. *Право на участие в общественных объединениях.* Иностранцы могут вступать в профессиональные союзы и иные общественные объединения, созданные и действующие на территории Республики Беларусь, если это предусмотрено их уставами.

Иностранцы не могут быть членами политических партий и иных общественных объединений, преследующих политические цели.

4. *Обладание социально-экономическими правами.* Постоянно проживающие в Республике Беларусь иностранцы имеют все социально-экономические права, которыми пользуются граждане Республики Беларусь.

Социально-экономические права иностранцев, временно пребывающих и временно проживающих в Республике Беларусь, определяются законодательными актами и международными договорами Республики Беларусь.

5. *Право на осуществление трудовой, предпринимательской и иной деятельности.* Постоянно проживающие в Республике Беларусь иностранцы имеют право заниматься трудовой и предпринимательской деятельностью наравне с гражданами Республики Беларусь в установленном порядке.

Иностранцы, временно пребывающие и временно проживающие в Республике Беларусь, не вправе осуществлять в Республике Беларусь предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, а также осуществлять иную деятельность, если это определено законодательством.

6. *Право собственности.* Иностранцы в Республике Беларусь могут иметь в собственности имущество, наследовать или завещать его, пользоваться иными имущественными и личными неимущественными правами в установленном порядке.

7. *Право на охрану здоровья.* Постоянно проживающие в Республике Беларусь иностранцы имеют право на доступное медицинское обслуживание наравне с гражданами Республики Беларусь, если иное не определено законодательными актами и международными договорами Республики Беларусь.

Иностранцы, временно пребывающие и временно проживающие в Республике Беларусь, имеют право на доступное медицинское обслуживание за счет собственных средств, средств юридических лиц и иных источников, не запрещенных законодательством Республики Беларусь, если иное не определено законодательными актами и международными договорами Республики Беларусь.

8. *Право на образование.* Постоянно проживающие в Республике Беларусь иностранцы имеют равное с гражданами Республики Беларусь право на образование, если иное не определено законодательными актами и международными договорами Республики Беларусь.

Иностранцы, временно пребывающие и временно проживающие в Республике Беларусь, имеют право на получение образования в Республике Беларусь в соответствии с международными договорами Республики Беларусь или на основании договоров об обучении, заключенных с учреждениями образования или научными организациями Республики Беларусь в установленном порядке.

9. *Право на сохранение национальной культуры и уважение национального достоинства.* Иностранцы в Республике Беларусь имеют право на сохранение и развитие своего национального языка и культуры, соблюдение национальных традиций и обычаев в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

10. *Право на защиту прав и свобод.* Иностранцы в Республике Беларусь пользуются всеми средствами правовой защиты прав и свобод личности, предусмотренными законодательством Республики Беларусь.

11. *Право на информирование о задержании, применении меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста.* Задержанные иностранцы без промедления должны быть проинформированы органом, их задержавшим, на понятном им языке о причинах их задержания и правах, которые они имеют как задержанные лица. Эта же обязанность возлагается на орган, заключивший иностранца под стражу или применивший к нему меру пресечения в виде домашнего ареста. Причем данные органы по требованию иностранца не позднее одних суток с момента задержания или применения меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста сообщают об этом в Министерство иностранных дел.

Особенностью правового положения иностранцев является **ограничение их отдельных прав и свобод** относительно граждан Республики Беларусь:

– *ограничение участия в выборах и референдумах.* Иностранцы не могут избирать и быть избранными в выборные государственные органы

Республики Беларусь, а также принимать участие в референдумах, республиканских и местных собраниях и иных формах народовластия;

– *ограничение на занятие определенных должностей.* Иностранцы не могут занимать должности, назначение на которые связано с принадлежностью к гражданству Республики Беларусь.

Частью правового статуса иностранцев являются их **обязанности**, которые они должны исполнять на территории Республики Беларусь. В то же время отдельные обязанности, свойственные гражданам Республики Беларусь, иностранцами не исполняются и, наоборот, граждане Республики Беларусь не исполняют некоторые обязанности, которые должны исполнять иностранцы:

– *невозможность исполнения воинской обязанности.* Как следует из Закона об иностранцах, иностранцы, находящиеся в Республике Беларусь, не исполняют воинской обязанности;

– *соблюдение законодательства Республики Беларусь и уважение ее национальных традиций.* Так, иностранцы, находящиеся в Республике Беларусь, обязаны соблюдать Конституцию и иные акты законодательства Республики Беларусь, уважать ее национальные традиции;

– *обязанность регистрации.* Временно пребывающие в Республике Беларусь иностранцы обязаны зарегистрироваться в органах регистрации;

– *обязанность возмещения расходов по содержанию детей.* Иностранцы, временно пребывающие и временно или постоянно проживающие в Республике Беларусь, обязаны возмещать расходы, затраченные Республикой Беларусь на содержание их детей, находящихся на государственном обеспечении;

– *обязанность выезда из Республики Беларусь.* В Законе об иностранцах предусматривается, что в случае отсутствия законных оснований для дальнейшего пребывания в Республике Беларусь иностранцы обязаны выехать из Республики Беларусь до окончания срока временного пребывания или временного проживания. Кроме того, иностранцы, совершившие на территории Республики Беларусь преступления, административные и иные правонарушения, несут ответственность в соответствии с законодательными актами;

– *соблюдение порядка въезда, выезда, транзита.* Исходя из Закона об иностранцах иностранцы, не имеющие вида на жительство, въезжают в Республику Беларусь, выезжают из Республики Беларусь и осуществляют транзитный проезд (транзит) через территорию Республики Беларусь по документу для выезда за границу при наличии визы (разрешения на пересечение Государственной границы Республики Беларусь). В то же время иностранцы, имеющие вид на жительство, въезжают

в Республику Беларусь и выезжают из Республики Беларусь по документу для выезда за границу.

Особенности правового статуса (положения) иностранцев зависят от **режимов их пребывания** на территории Республики Беларусь: временного пребывания, временного проживания, постоянного проживания.

Режим временного пребывания определяется сроком действия выданной иностранцу визы и не может превышать 90 суток в календарном году со дня первого въезда в Беларусь. Иностранцы, прибывшие в Беларусь, в зависимости от определенных категорий обязаны в течение пяти суток зарегистрироваться в органе регистрации по месту фактического временного пребывания, в Министерстве иностранных дел. Отдельные категории иностранцев освобождаются от процедуры регистрации.

Режим временного проживания определяется целью прибытия иностранца в Республику Беларусь (обучение, посещение супруга, близких родственников – граждан Республики Беларусь, иностранцев, постоянно проживающих в Республике Беларусь, занятие трудовой, предпринимательской и иной деятельностью, для выполнения опекунских (попечительских) функций, для получения медицинской помощи и другие основания). Срок временного проживания, как правило, устанавливается в зависимости от обстоятельств, но он не должен превышать одного года.

Режим постоянного проживания распространяется на иностранцев, которые:

- являются близкими родственниками граждан Республики Беларусь, постоянно проживающих в Республике Беларусь;
- являются лицами, которым предоставлен статус беженца или убежище в Республике Беларусь;
- имеют право на воссоединение семьи;
- прожили на законных основаниях в Республике Беларусь последнюю семь и более лет;
- являются работниками и специалистами, в которых нуждаются организации Республики Беларусь и некоторые другие категории.

В ст. 64–70 Закона об иностранцах регламентируются вопросы применения к иностранцам депортации и высылки за нарушение режимов пребывания на территории Республики Беларусь.

Так, иностранцы могут быть подвергнуты **депортации** в случаях, предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь. Определение депортации приводится в ст. 6.11 КоАП. В частности, под депортацией понимается административное выдворение иностранного гражданина и лица без гражданства за пределы Республики Беларусь.

Депортация предусматривается за совершение иностранцем следующих административных правонарушений:

- предоставление иностранной безвозмездной помощи на цели, запрещенные законодательством (ст. 23.24 КоАП);
- нарушение законодательства о Государственной границе (ст. 23.29–23.32 КоАП);
- нарушение правил пребывания в Республике Беларусь, а также правил транзитного проезда (транзита) через территорию Республики Беларусь (ст. 23.55 КоАП).

Иностранец может быть **выслан** из Беларуси в интересах национальной безопасности Республики Беларусь, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод граждан Республики Беларусь и других лиц, если он не может быть подвергнут депортации. Решение о высылке принимается органом внутренних дел или органом государственной безопасности. Высылка может осуществляться путем добровольного выезда иностранца либо в принудительном порядке. Высылка в принудительном порядке осуществляется, если:

- имеются основания полагать, что иностранец может уклониться от выполнения решения о высылке путем добровольного выезда;
- иностранец не выехал из Республики Беларусь в срок, установленный в решении о высылке путем добровольного выезда.

При принятии решения о высылке в принудительном порядке орган внутренних дел или орган государственной безопасности с санкции прокурора принимает меры к задержанию иностранца на срок, необходимый для высылки.

В Законе об иностранцах указываются *последствия депортации или высылки*:

- на основании решения о депортации или высылке иностранец включается в Список лиц, въезд которых в Республику Беларусь запрещен или нежелателен;
- депортированному иностранцу въезд в Республику Беларусь может быть запрещен на срок от одного года до пяти лет;
- высланному иностранцу въезд в Республику Беларусь может быть запрещен на срок от одного года до 10 лет;
- в случае депортации или высылки иностранца в его документе для выезда за границу проставляется соответствующая отметка.

В Законе об иностранцах определяется, что контроль за временным пребыванием, временным и постоянным проживанием иностранцев в Беларуси, а также транзитным проездом (транзитом) иностранцев через территорию Беларуси осуществляется органами внутренних дел

во взаимодействии с органами государственной безопасности, органами пограничной службы и Министерством иностранных дел.

Также определяется, что иностранцы по требованию должностных лиц органов внутренних дел обязаны предъявлять документ для выезда за границу, другие документы, установленные законодательством Республики Беларусь, которые доказывают, что они пребывают в Республике Беларусь на законных основаниях, а также давать объяснения, относящиеся к их пребыванию в Республике Беларусь.

18.2. Особенности правового статуса глав и сотрудников представительств иностранных государств, глав и сотрудников представительств и органов международных организаций и межгосударственных образований, а также членов их семей

Особенности правового статуса глав и сотрудников представительств иностранных государств, глав и сотрудников представительств и органов международных организаций и межгосударственных образований, а также членов их семей состоят в том, что на территории Республики Беларусь (государства пребывания) им предоставляются различные неприкосновенности и иммунитеты от уголовной и административной юрисдикции. Эти неприкосновенности и иммунитеты содержатся в ряде международных договоров. Среди них прежде всего следует назвать Конвенцию о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций (1946), Венскую конвенцию о дипломатических сношениях (1961), Венскую конвенцию о консульских сношениях (1963), Конвенцию о привилегиях и иммунитетах Евразийского экономического сообщества (2011).

В Венской конвенции о дипломатических сношениях (далее – Конвенция о дипломатических сношениях) содержится ряд положений о дипломатических неприкосновенностях и иммунитетах, заслуживающих внимания, поскольку они (неприкосновенности и иммунитеты) повторяются в других международно-правовых документах.

Исходя из текста указанной конвенции можно выделить неприкосновенности и иммунитеты дипломатического представительства и неприкосновенности и иммунитеты дипломатических представителей.

Согласно ст. 22, 24, 27 Конвенции о дипломатических сношениях дипломатическое представительство обладает следующими **неприкосновенностями и иммунитетами**:

- возможность для властей государства пребывания вступить в помещение представительства только с согласия главы представительства;

- обязанность государства пребывания принимать надлежащие меры для защиты помещений представительства от всякого вторжения или нанесения ущерба;

- наличие иммунитета у помещения представительства, предметов обстановки и другого находящегося имущества, а также средства передвижения представительства от обыска, реквизиции, ареста и др.

Неприкосновенности и иммунитеты дипломатических лиц и персонала дипломатических представительств зависят от их категорий. В ст. 1 Конвенции о дипломатических сношениях содержится перечень этих лиц. Учитывая, что их права-привилегии на неприкосновенность различаются, целесообразно выделить следующие *категории персонала дипломатических представительств*:

- дипломатический агент. В качестве дипломатического агента рассматриваются глава представительства или члены дипломатического персонала представительства, имеющие дипломатический ранг;

- члены семьи дипломатического агента;

- члены обслуживающего персонала представительства. В качестве членов обслуживающего персонала представительства рассматриваются члены персонала представительства, выполняющие обязанности по обслуживанию представительства. К членам персонала представительства относятся члены дипломатического персонала, административно-технического персонала и обслуживающего персонала представительства. В свою очередь, членами дипломатического персонала являются члены персонала представительства, имеющие дипломатический ранг. Членами административно-технического персонала являются члены персонала представительства, осуществляющие административно-техническое обслуживание представительства. Членами обслуживающего персонала являются члены персонала представительства, выполняющие обязанности по обслуживанию представительства;

- домашние работники, находящиеся на службе у дипломатического агента;

- домашние работники сотрудников представительства.

Права-привилегии на неприкосновенность дипломатических агентов с точки зрения их уголовной и административной юрисдикции указаны в ст. 29–32 Конвенции о дипломатических сношениях. Это следующие ***привилегии и иммунитеты***:

- неприкосновенность личности дипломатического агента, невозможность его ареста или задержания. В Конвенции о дипломатических

снoшениях отмечается, что личность дипломатического агента является неприкосновенной. Он не подлежит аресту или задержанию в какой бы то ни было форме. Государство пребывания обязано относиться к нему с должным уважением и принимать все надлежащие меры для предупреждения каких-либо посягательств на его личность, свободу или достоинство;

- неприкосновенность и защита частной резиденции дипломатического агента, его корреспонденции и имущества. Согласно Конвенции о дипломатических сношениях частная резиденция дипломатического агента пользуется той же неприкосновенностью и защитой, что и помещения представительства. Его бумаги, корреспонденция и имущество равным образом пользуются неприкосновенностью;

- наличие иммунитета от уголовной и административной юрисдикции государства пребывания. В соответствии с Конвенцией о дипломатических сношениях дипломатический агент пользуется иммунитетом от уголовной юрисдикции государства пребывания. Он пользуется также иммунитетом от административной юрисдикции.

В то же время необходимо заметить, что из представленного иммунитета имеются определенные изъятия. Так, иммунитет дипломатического агента от юрисдикции государства пребывания не освобождает его от юрисдикции аккредитующего государства. Кроме того, от иммунитета от юрисдикции дипломатических агентов может отказаться аккредитующее государство. При этом отказ должен быть определенно выраженным.

Члены семьи дипломатического агента, живущие вместе с ним, пользуются, если они не являются гражданами государства пребывания или не проживают в нем постоянно, привилегиями и иммунитетами в той же мере, что и дипломатические агенты. На них распространяются те же изъятия.

Неприкосновенности и иммунитеты членов административно-технического, обслуживающего персонала представительства, членов их семей, домашних работников сотрудников представительства имеют особенности.

Следует также учитывать, что таковыми могут являться граждане государства пребывания или проживающие в нем постоянно, объем неприкосновенностей и иммунитетов которым предоставляется государством пребывания, т. е. Республикой Беларусь¹.

¹ Подробнее о этом см.: Саленик Л.В. Неприкосновенность и иммунитеты: правовые аспекты : пособие / Минск : Акад. МВД, 2017. 34 с.

18.3. Понятие статуса беженца, права и обязанности иностранцев, в отношении которых принято решение о предоставлении статуса беженца. Особенности статусов иностранцев, в отношении которых приняты решения о предоставлении дополнительной защиты, убежища или временной защиты

Основы правового статуса беженцев в Республике Беларусь закреплены в ст. 12 Конституции. В частности, Республика Беларусь может предоставлять право убежища лицам, преследуемым в других государствах за политические, религиозные убеждения или национальную принадлежность.

Эти основы конкретизируются в нормах Закона Республики Беларусь от 23 июня 2008 г. №354-З «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной защиты, убежища и временной защиты в Республике Беларусь» (далее – Закон о предоставлении статуса беженца).

Исходя из указанного закона **статус беженца** – совокупность прав и обязанностей иностранца, в отношении которого принято решение о предоставлении статуса беженца.

Данный статус предоставляется:

- иностранцу, находящемуся на территории Республики Беларусь;
- при этом он не может или не желает пользоваться защитой государства гражданской принадлежности или вернуться в государство прежнего обычного места жительства;
- такая невозможность (нежелание) объясняются обоснованными опасениями, что он может стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.

Иностранец, которому предоставлен статус беженца, *имеет право:*

- получать информацию о своих правах и обязанностях, а также удостоверяющие и разрешительные документы;
- поселяться самостоятельно в семье гражданина Республики Беларусь или постоянно проживающего в Республике Беларусь иностранца;
- проживать в случае отсутствия возможности поселиться самостоятельно в местах временного поселения до оформления разрешения на постоянное проживание;
- иметь медицинское обслуживание;
- получать денежную помощь;

- возвращаться добровольно в государство гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства и др.

Одновременно такой иностранец *обязан*:

- соблюдать Конституцию, акты законодательства Республики Беларусь и уважать ее национальные традиции;

- стать на учет в подразделении по гражданству и миграции по месту временного проживания или месту жительства;

- сообщить в течение пяти суток сведения об изменении фамилии, собственного имени, отчества, состава семьи, семейного положения, о приобретении гражданства другого государства;

- сообщить о намерении выехать на постоянное место жительства за пределы Республики Беларусь и др.

Дополнительная защита – совокупность прав и обязанностей иностранца, в отношении которого принято решение об отказе в предоставлении статуса беженца и о предоставлении дополнительной защиты.

Дополнительная защита предоставляется:

- иностранцу, находящемуся на территории Республики Беларусь, при отсутствии оснований для предоставления ему статуса беженца;

- при этом он не может или не желает пользоваться защитой государства гражданской принадлежности или вернуться в государство прежнего обычного места жительства;

- такая невозможность (нежелание) объясняются обоснованными опасениями в том, что он может столкнуться при возвращении с угрозой смертной казни, пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания либо с угрозой жизни, возникшей по причине насилия в условиях вооруженного конфликта международного или немеждународного характера.

Убежище – совокупность прав и обязанностей иностранца, в отношении которого принято решение о предоставлении убежища.

Убежище предоставляется:

- иностранцу, находящемуся на территории Республики Беларусь;

- при этом он был вынужден покинуть государство гражданской принадлежности или прежнего обычного места жительства;

- такая вынужденность связана с преследованием за политические, религиозные убеждения или национальную принадлежность.

Временная защита – совокупность прав и обязанностей иностранца, прибывшего в Республику Беларусь в составе группы иностранцев, в отношении которой принято решение о предоставлении временной защиты.

Временная защита предоставляется:

- иностранцу, находящемуся на территории Республики Беларусь и прибывшему на ее территорию в составе группы иностранцев;

- при этом индивидуальное рассмотрение ходатайства о защите невозможно по причине одновременного массового прибытия группы иностранцев, однако существует необходимость в их допуске на территорию Республики Беларусь по основаниям, предусмотренным для предоставления статуса беженца или дополнительной защиты.

Права и обязанности иностранцев, в отношении которых принято решение о предоставлении дополнительной защиты, убежища или временной защиты примерно те же, что и иностранцев, которым предоставлен статус беженца.

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА И ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

19.1. Понятие избирательной системы и избирательного права, их соотношение.

Сущность активного и пассивного избирательного права

Современное конституционное право рассматривает институт выборов как неотъемлемое свойство демократии – средство реализации народного суверенитета.

Понятие «избирательное право» употребляется в двух значениях: как объективное избирательное право и как субъективное избирательное право.

Объективное избирательное право представляет собой совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие при проведении выборов.

Субъективное избирательное право – совокупность конкретных прав гражданина на участие в выборах.

В субъективном смысле избирательное право – право гражданина избирать и быть избранным в государственные органы.

При этом субъективное избирательное право подразделяется на активное и пассивное избирательное право.

Активное избирательное право – право избирать, голосовать за какую-либо кандидатуру (политическую партию) или против нее.

Пассивное избирательное право – право быть избранным в качестве полномочного лица в выборные государственные органы.

Термин «**избирательная система**» используется в двух смыслах – широком и узком. В широком смысле избирательная система – урегулированный правовыми и иными нормами весь порядок выборов. В узком смысле – способ распределения депутатских мандатов между кандидатами в зависимости от результатов на выборах.

Выборы основываются на двух разновидностях избирательных систем – мажоритарной и пропорциональной.

Сущность **мажоритарной** (от франц. *majoritee* – большинство) **системы** выборов состоит в том, что депутатские места (мандаты) в представительном органе (высшем или местном) распределяются по принципу «одна избирательная единица – один мандат». По этой причине такая система еще именуется одномандатной избирательной системой.

Сущность **пропорциональной системы** выборов сводится к тому, что депутатские места (мандаты) распределяются в представительном органе по принципу «количество мандатов пропорционально проценту голосов избирателей». В связи с чем такая система выборов еще именуется многомандатной. При пропорциональной системе выборов голосование в избирательных округах проводится по партийным спискам.

Обе избирательные системы имеют свои преимущества. Мажоритарная избирательная система способствует укреплению связи избранных кандидатов с населением избирательных единиц. Пропорциональная избирательная система способствует развитию политической системы государства. В связи с чем в последнее время наблюдается тенденция закрепления в избирательном законодательстве ряда государств одновременно двух принципов формирования представительных органов. Такая система обычно именуется смешаной избирательной системой.

Существуют и другие сочетания мажоритарной и пропорциональной избирательных систем.

Для Республики Беларусь характерна мажоритарная избирательная система.

Взаимосвязь между понятиями «избирательное право» и «избирательная система» заключается в том, что совокупностью конституционно-правовых норм (объективное избирательное право) устанавливается порядок применения этих норм в процессе выборов (избирательной системы).

19.2. Принципы избирательной системы

Принципы избирательной системы (проведения выборов) – основные руководящие начала, соблюдение которых во время выборов делает их легитимными (законными).

Принципы проведения выборов сформулированы в Конституции и конкретизируются в Избирательном кодексе Республики Беларусь (далее – Избирательный кодекс). Это следующие нормы-дефиниции:

1. *Свободные выборы.* Согласно ч. 1 ст. 65 Конституции и ст. 5 Избирательного кодекса выборы Президента, депутатов Палаты представителей, депутатов местных Советов депутатов являются свободными: избиратель лично решает, участвовать ли ему в выборах и за кого голосовать на выборах.

2. *Всеобщие выборы.* Сущность всеобщих выборов отражена в ч. 1 ст. 64 Конституции. В этой статье отмечается, что выборы депутатов и других лиц, избираемых на государственные должности народом, являются всеобщими: право избирать имеют граждане Республики Беларусь, достигшие 18-летнего возраста. В ч. 2 ст. 64 Конституции определяются категории граждан Республики Беларусь, ограниченных в избирательном праве. В частности, в выборах не участвуют граждане, признанные судом недееспособными, лица, содержащиеся по приговору суда в местах лишения свободы. В голосовании не принимают участия лица, в отношении которых в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством, избрана мера пресечения – содержание под стражей. Аналогичные нормы содержатся в ст. 4 Избирательного кодекса.

3. *Равные выборы.* Ст. 66 Конституции устанавливается, что выборы являются равными: избиратели имеют равное количество голосов. Кандидаты, избираемые на государственные должности, участвуют в выборах на равных основаниях. Эти нормы Конституции конкретизируются в ст. 6 Избирательного кодекса. В частности, предусматривается, что избиратели участвуют в выборах Президента, депутатов Палаты представителей, депутатов местных Советов депутатов на равных основаниях: каждый избиратель имеет один голос. Выборы членов Совета Республики являются равными: каждый депутат местного Совета депутатов базового уровня имеет один голос.

4. *Прямые выборы.* Исходя из ст. 67 Конституции и ст. 7 Избирательного кодекса выборы Президента, депутатов Палаты представителей, депутатов местных Советов депутатов являются прямыми. Президент избирается непосредственно народом Республики Беларусь. Депутаты избираются гражданами непосредственно.

5. *Одномандатные выборы.* Выборы депутатов Палаты представителей, депутатов местных Советов депутатов согласно ст. 3 Избирательного кодекса проводятся по одномандатным избирательным округам. Данной нормой закрепляется в Республике Беларусь мажоритарная избирательная система.

6. *Косвенные выборы.* Согласно ст. 8 Избирательного кодекса выборы членов Совета Республики являются косвенными: члены Совета Респуб-

лики избираются на заседаниях депутатов местных Советов депутатов базового уровня каждой области и Минского городского Совета депутатов.

7. *Тайное голосование.* Голосование на выборах, как устанавливается ст. 68 Конституции и ст. 9 Избирательного кодекса, является тайным: контроль за волеизъявлением избирателей в ходе голосования запрещается.

В избирательном законодательстве указанные принципы считаются основными принципами проведения выборов. Имеются и иные принципы. Среди них следует выделить принцип гласности (открытости). Его содержание определяется в ст. 13 Избирательного кодекса. Так, устанавливается информирование граждан со стороны избирательных комиссий, а также местных представительных, исполнительных и распорядительных органов о своей работе по подготовке и проведению выборов, об образовании избирательных округов, о составе, месте нахождения и времени работы комиссий, списках граждан, имеющих право участвовать в выборах. При этом следует отметить, что в 2013 г. в Избирательный кодекс внесено дополнение об изготовлении Центральной комиссией Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов (далее – Центральная комиссия) общих плакатов с биографическими данными кандидатов в Президенты Республики Беларусь для размещения на участках для голосования и в других установленных для этого местах. Территориальным и окружным избирательным комиссиям предписывается изготавливать и размещать общие плакаты кандидатов в депутаты, баллотирующихся в одном избирательном округе. Упомянутым комиссиям также предписывается изготавливать информационные материалы о кандидатах в Президенты, в депутаты для направления их избирателям.

Для обеспечения открытости выборов имеет значение ***институт наблюдателей***. Ими являются депутаты Палаты представителей, члены Совета Республики, депутаты местных Советов депутатов, доверенные лица кандидатов в Президенты, в депутаты, представители политических партий, других общественных объединений, трудовых коллективов, граждан, иностранные (международные) наблюдатели, а также представители средств массовой информации. Они *имеют право*:

- присутствовать на заседаниях комиссий;
- наблюдать за ходом голосования;
- обращаться с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования;
- получать информацию о результатах подсчета голосов;
- знакомиться с протоколами о результатах голосования и т. д.

В то же время наблюдатель *не вправе*:

- заниматься агитацией в любой ее форме;
- создавать препятствия в проведении голосования, вести опросы граждан, прибывших для голосования и проголосовавших;
- создавать препятствия для нормальной работы комиссий и т. д.

Статус наблюдателя постоянно совершенствуется вносимыми изменениями и дополнениями в Избирательный кодекс. В частности, такие изменения и дополнения вносились в 2000, 2006, 2010, 2013, 2015 гг. Например, в 2013 г. установлен порядок аккредитации наблюдателей при соответствующих избирательных комиссиях, а именно: они аккредитуются при предъявлении документа о направлении наблюдателем, определяемого Центральной комиссией, и паспорта гражданина Республики Беларусь.

19.3. Виды избирательных кампаний и субъекты, обладающие правомочием их назначения. Стадии избирательного процесса

Из ст. 22 и 23 Избирательного кодекса вытекают следующие *виды избирательных кампаний*:

- выборы Президента Республики Беларусь;
- очередные выборы в Палату представителей;
- очередные выборы в Совет Республики;
- очередные выборы в местные Советы депутатов;
- выборы в местные Советы депутатов во вновь образованных административно-территориальных единицах;
- выборы в местный Совет депутатов при роспуске Советом Республики этого местного Совета депутатов;
- внеочередные выборы в Палату представителей;
- внеочередные выборы в Совет Республики;
- внеочередные выборы в местные Советы депутатов.

Правомочием назначения выборов в Палату представителей, Совет Республики и местные Советы депутатов обладает Президент, а выборов Президента – Палата представителей.

Содержание перечисленных избирательных кампаний составляет избирательный процесс. Избирательный процесс можно представить не только в виде системы правовых норм, но и как определенную последовательную деятельность. **Избирательный процесс** в этом смысле можно определить как деятельность государственных органов, граждан, групп граждан, других субъектов избирательного права при проведении выборов и установлении их результатов. Эта деятельность, ее

этапы (стадии) нормативно регулируются. Можно выделить следующие *стадии избирательного процесса*:

- назначение выборов;
- образование избирательных округов;
- образование избирательных участков;
- образование избирательных комиссий;
- составление списка избирателей;
- выдвижение и регистрация кандидатов;
- предвыборная агитация;
- голосование;
- подсчет голосов и установление результатов выборов.

Рассмотрим подробнее указанные стадии избирательного процесса, начиная с образования избирательных округов и избирательных участков, поскольку вопрос о субъектах назначения выборов изложен выше.

Согласно Избирательному кодексу выборы Президента проводятся по единому **избирательному округу**, составляющему всю территорию Республики Беларусь. Для проведения выборов депутатов Палаты представителей образуется 110 избирательных округов. Количество избирательных округов по выборам депутатов местных Советов депутатов также является фиксированным. Так, по выборам в областной, Минский городской Совет депутатов создается от 40 до 60 избирательных округов. В районный и городской (города областного подчинения) Совет создается от 25 до 40 избирательных округов. В городской (города районного подчинения) Совет – от 15 до 25, а в поселковый, сельский Совет депутатов – от 11 до 15 избирательных округов.

Избирательные округа образуются с примерно равной численностью избирателей. От каждого избирательного округа избирается один депутат.

Для проведения голосования и подсчета голосов создаются **участки для голосования**. Участки для голосования образуются с числом не менее 20 и не более 3 000 избирателей. Участки для голосования могут быть образованы в стационарных лечебно-профилактических учреждениях, воинских частях и в дипломатических представительствах (консульских учреждениях) Республики Беларусь.

В законодательстве определена система комиссий по подготовке и проведению выборов (далее – избирательные комиссии). Возглавляет систему избирательных комиссий Центральная комиссия по выборам и проведению республиканских референдумов. Она же организует избирательные кампании по выборам Президента. Кроме Центральной комиссии создаются территориальные, окружные (по выборам депутатов) и участковые избирательные комиссии.

Центральная комиссия образуется в составе 12 человек из числа граждан Республики Беларусь, имеющих, как правило, высшее юридическое образование и опыт работы по организации и проведению выборов и референдумов. При этом 6 членов Центральной комиссии назначаются Президентом и 6 членов избираются Советом Республики. Председатель Центральной комиссии назначается Президентом с согласия Совета Республики из числа членов Центральной комиссии. Срок полномочий Центральной комиссии составляет пять лет. Работа Центральной комиссии организовывается посредством заседаний. Решения Центральной комиссии принимаются в форме постановлений открытым голосованием большинством голосов от общего состава комиссии. Председатель и секретарь Центральной комиссии работают на постоянной основе.

Избирательные комиссии (территориальные, окружные, участковые) формируются из представителей политических партий, других общественных объединений, трудовых коллективов, а также представителей граждан, выдвинутых в состав комиссии путем подачи заявления. В состав избирательных комиссий не могут входить судьи, прокуроры, руководители местных исполнительных и распорядительных органов. Государственные служащие не могут составлять более одной трети состава избирательной комиссии. Работа избирательных комиссий организовывается таким же образом, что и Центральной комиссии.

При проведении избирательных кампаний создаются следующие *территориальные избирательные комиссии*: областные, Минская городская, районные, городские (в городах областного подчинения), городские (в городах районного подчинения), поселковые и сельские. Ими организуются избирательные кампании и устанавливаются их результаты в рамках административно-территориальной единицы. Они руководят деятельностью участковых избирательных комиссий, рассматривают заявления и жалобы на решения нижестоящих комиссий и др.

Окружные избирательные комиссии образуются по выборам депутатов в Палату представителей и депутатов в местные Советы депутатов. Эти комиссии осуществляют те же полномочия, что и территориальные комиссии, но в рамках избирательных округов.

Важная роль отводится *участковым избирательным комиссиям*. Согласно ст. 44 Избирательного кодекса участковая избирательная комиссия:

- обеспечивает соблюдение законодательства о выборах;
- уточняет, подписывает списки избирателей и вносит в них изменения;

- оповещает избирателей о дне выборов, времени и месте голосования;
- обеспечивает сохранность бюллетеней;
- обеспечивает подготовку помещения для голосования и ящиков для голосования;
- организует голосование;
- проводит подсчет голосов и устанавливает результаты голосования по участку;
- рассматривает заявления и жалобы по вопросам подготовки выборов, организации голосования, подсчета голосов и принимает по ним решения и др.

Списки избирателей составляются по каждому участку для голосования на основе данных, предоставляемых исполнительными комитетами (районными администрациями в городах), командирами воинских частей, руководителями стационарных лечебно-профилактических учреждений или руководителями дипломатических представительств (консульских учреждений) Республики Беларусь.

Гражданин, имеющий право участвовать в выборах, может ознакомиться со списком избирателей и обжаловать неправильности в списке. Заявление об этом рассматривается участковой избирательной комиссией, которая обязана не позднее чем в двухдневный срок, а накануне и в день выборов немедленно рассмотреть заявление, внести необходимые исправления в список либо выдать заявителю копию мотивированного решения об отклонении его заявления.

В Избирательном кодексе устанавливаются требования, которые предъявляются к **кандидатам в Президенты, в депутаты**.

Президентом может быть избран гражданин Республики Беларусь по рождению, не моложе 35 лет, обладающий избирательным правом и постоянно проживающий в Республике Беларусь не менее 10 лет непосредственно перед выборами.

Депутатом Палаты представителей может быть избран гражданин Республики Беларусь, достигший 21 года, постоянно проживающий в Республике Беларусь.

Депутатом местного Совета депутатов может быть избран гражданин Республики Беларусь, достигший 18 лет.

Правом выдвижения кандидата в Президенты обладают граждане Республики Беларусь. Для выдвижения требуется не менее 100 тыс. подписей избирателей.

Право выдвижения **кандидатов в депутаты** принадлежит политическим партиям, трудовым коллективам и гражданам путем сбора подписей.

Выдвижение кандидата в *Президенты* осуществляется инициативной группой избирателей в количестве не менее 100 человек. Список членов инициативной группы с указанием ее руководителя вместе с заявлением о регистрации группы подается в Центральную комиссию, которая рассматривает заявление, регистрирует инициативную группу и выдает членам инициативной группы соответствующие удостоверения и подписные листы для сбора подписей избирателей в поддержку лица, выдвигаемого кандидатом в Президенты. Избиратель имеет право подписаться в поддержку лица, предлагаемого для выдвижения кандидатом в Президенты, только один раз.

Избирательная комиссия, в которую сданы подписные листы, проверяет достоверность подписей избирателей. Проверке подлежит не менее 20 % подписей избирателей. Если количество недостоверных подписей составит более 15 %, проводится дополнительная проверка еще 15 % подписей. В случае если суммарное количество недостоверных подписей составит более 15 %, то все подписи избирателей, собранные в районе, городе, районе в городе, не учитываются при определении суммарного результата сбора подписей избирателей.

Кандидаты в *депутаты Палаты представителей* выдвигаются:

- высшими органами политических партий;
- на собраниях избирателей в трудовых коллективах организаций, находящихся на территории избирательного округа, насчитывающих не менее 300 человек работающих. На собрании должно присутствовать более половины состава трудового коллектива. Решение собрания принимается большинством голосов его участников. Кандидат в депутаты Палаты представителей может также выдвигаться от нескольких трудовых коллективов с общей численностью работающих не менее 300 человек на их общем собрании;

- группой избирателей (инициативной группой) в количестве не менее 10 человек путем сбора подписей не менее 1 000 избирателей.

Кандидаты в *депутаты местных Советов депутатов* выдвигаются:

- организационными структурами политических партий в этих административно-территориальных единицах;

- на собраниях одного (нескольких) трудовых коллективов с количеством не менее 150 работающих – в областной (Минский городской) Совет, не менее 75 работающих – в районный, городской (городов областного подчинения) Совет, не менее 20 работающих – в остальные Советы;

- группой избирателей в количестве от 3 до 10 человек путем сбора подписей 150 избирателей – в областной (Минский городской) Совет,

75 избирателей – в районный, городской (городов областного подчинения) Советы, 20 избирателей – в остальные Советы.

Каждая политическая партия, трудовой коллектив или инициативная группа могут выдвинуть только одного кандидата в депутаты от избирательного округа.

Предвыборная агитация заключается в свободном и всестороннем обсуждении предвыборных программ кандидатов, их политических, деловых и личных качеств, проведения агитации за или против кандидата.

Правом проведения предвыборной агитации обладают граждане Республики Беларусь, политические партии, другие общественные объединения, трудовые коллективы, доверенные лица кандидатов в Президенты, в депутаты, инициативные группы.

Формами предвыборной агитации являются собрания, митинги, использование средств массовой информации и встречи с избирателями.

Для проведения встреч кандидатов с избирателями и предвыборных собраний, организуемых избирателями, определяются соответствующие помещения. Здания и помещения для указанных целей предоставляются кандидатам на равных условиях.

Кандидаты, их доверенные лица могут проводить *массовые мероприятия* (собрания вне помещений, митинги, пикетирование) с целью осуществления предвыборной агитации. При этом иные массовые мероприятия, целью которых является осуществление предвыборной агитации, проводятся в соответствии с законодательством Республики Беларусь о массовых мероприятиях.

Проведение собрания вне помещений, митингов и пикетирования имеет особенности, которые определены в ст. 45¹ Избирательного кодекса, дополненной в него в 2010 г. Это следующие особенности:

- определение местными исполнительными и распорядительными органами мест, в которых могут проводиться эти мероприятия;
- направление инициатором в установленный срок уведомления в местный исполнительный и распорядительный орган;
- возложение обязанности на местный исполнительный и распорядительный орган и органы внутренних дел по обеспечению общественного порядка и безопасности граждан при проведении массового мероприятия;
- наделение руководителя или заместителя руководителя исполнительного и распорядительного органа, органа внутренних дел правомочием на выдвижение требования о прекращении массового мероприятия, а также подготовки к нему в случаях невыполнения организаторами уведомительного порядка проведения массового мероприятия, возникновения опасности для жизни и здоровья граждан.

Кандидаты имеют право на изготовление предвыборных плакатов, призывов, заявлений, надписей, листов, фотоматериалов (далее – плакаты).

Плакаты, как устанавливается ч. 12 ст. 45 Избирательного кодекса, должны содержать следующие выпускные данные: наименование и адрес организации (индивидуального предпринимателя), изготовившей печатные материалы, номер лицензии на полиграфическую деятельность и дату ее выдачи, тираж и номер заказа. Агитационные печатные материалы должны изготавливаться на территории Республики Беларусь. Распространение анонимных агитационных печатных материалов запрещается.

Местные исполнительные и распорядительные органы выделяют на территории участков для голосования места, наиболее посещаемые гражданами, для размещения агитационных печатных материалов.

Не допускаются снятие, заклеивание, замазывание, повреждение плакатов, если эти плакаты изготовлены и размещены с соблюдением требований законодательства.

Деятельность кандидатов в Президенты, в депутаты обеспечивается рядом *гарантий*, закрепленных в Избирательном кодексе. Несколько таких гарантий закреплено в ч. 1 и 2 ст. 73 Избирательного кодекса. В частности, все кандидаты в Президенты, в депутаты обладают равными правами и несут равные обязанности.

Кандидат в Президенты, в депутаты не вправе использовать преимущества своего должностного положения в интересах избрания. Под использованием преимуществ должностного положения понимаются:

- привлечение лиц, находящихся в подчинении или иной служебной зависимости, для осуществления в рабочее время деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию;

- использование помещений, занимаемых государственными органами, организациями, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию, в случае, если иные кандидаты в Президенты, в депутаты, обратившиеся по такому же вопросу, не могут использовать эти помещения на аналогичных условиях;

- использование телефонной и иных видов связи, оргтехники, предназначенных для обеспечения функционирования государственных органов, организаций, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию;

- бесплатное или на льготных условиях использование транспортных средств, находящихся в государственной собственности, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию;

– проведение сбора подписей избирателей, предвыборной агитации в ходе служебных командировок.

Принцип равенства прав и обязанностей кандидатов в Президенты, в депутаты находит свое отражение в ч. 1 ст. 74 Избирательного кодекса. Так, определяется, что кандидаты в Президенты, в депутаты со времени их регистрации имеют равное право выступать на предвыборных и иных собраниях, совещаниях, заседаниях, в печати, по государственному радио, а кандидаты в Президенты, в депутаты Палаты представителей – и по государственному телевидению. В Избирательном кодексе содержатся и другие нормы, при реализации которых может обеспечиваться принцип равенства прав кандидатов.

В ст. 47 Избирательного кодекса устанавливаются *ограничения* при проведении предвыборной агитации, которые следует рассматривать как недопустимость злоупотребления правом на ее проведение. Это следующие злоупотребления:

– пропаганда войны, призывы к насильственному изменению конституционного строя и нарушению территориальной целостности Республики Беларусь;

– оскорбления и клевета в отношении должностных лиц Республики Беларусь, кандидатов;

– призывы, побуждающие или имеющие своей целью побуждение к срыву, или отмене, или переносу срока выборов;

– агитация или пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства, выпуск и распространение сообщений и материалов, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную вражду;

– раздача денежных средств, подарков и иных материальных ценностей, льготная распродажа товаров, бесплатное предоставление услуг и товаров, за исключением агитационных печатных материалов, специально изготовленных для избирательной кампании;

– обещания передачи гражданам денежных средств, материальных ценностей;

– предвыборная агитация за счет средств избирательных фондов других кандидатов.

Эти же нормы можно рассматривать как ограничения при проведении предвыборной агитации, направленные на реализацию принципа равенства кандидатов.

Вопросы *финансирования выборов* регламентируются ст. 48, 48¹ Избирательного кодекса. Так, устанавливается, что расходы по подготовке и проведению выборов Президента, депутатов осуществляются

за счет средств республиканского бюджета. Для финансирования расходов по предвыборной агитации кандидаты в Президенты, в депутаты вправе создавать собственные избирательные фонды.

Избирательные фонды кандидатов могут формироваться за счет следующих денежных средств:

- собственных денежных средств кандидата;
- добровольных пожертвований граждан Республики Беларусь;
- добровольных пожертвований юридических лиц.

В Избирательном кодексе устанавливаются размеры пожертвований и предельные суммы расходов из средств избирательного фонда кандидата в Президенты, кандидатов в депутаты, а также определяются субъекты, которым запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов.

19.4. Порядок голосования и подведение итогов первого тура выборов. Второй тур голосования. Повторные выборы. Итоги выборов

Существуют следующие виды голосования: голосование в день выборов на участке для голосования, досрочное голосование, голосование в день выборов по месту нахождения избирателя.

Порядок проведения голосования следующий:

- голосование в день выборов проводится с 8 до 20 часов, а досрочное голосование – в течение пяти дней до начала выборов;
- голосование проводится в специально отведенных помещениях, в которых должны быть оборудованы в достаточном количестве кабины или комнаты для тайного голосования;
- каждый избиратель голосует лично, голосование за других лиц не допускается;
- бюллетень для голосования выдается избирателю членом участковой комиссии на основании списка избирателей после предъявления паспорта гражданина Республики Беларусь или иного документа, определяемого Центральной комиссией. При получении бюллетеня избиратель расписывается в соответствующей графе указанного списка;
- бюллетень заполняется голосующим избирателем в кабине или комнате для тайного голосования. При заполнении бюллетеня запрещается присутствие кого бы то ни было, кроме голосующего избирателя;
- при голосовании на выборах избиратель ставит любой знак в пустом квадрате, расположенном справа от фамилии того кандидата, за которого он голосует. Если избиратель голосует против всех кандида-

тов, он ставит любой знак в пустом квадрате, расположенном справа от строки «Против всех кандидатов». Если в бюллетень внесена фамилия только одного кандидата, то при голосовании за кандидата избиратель ставит любой знак в квадрате под словом «за», а при голосовании против кандидата – любой знак в квадрате под словом «против»;

– заполненный бюллетень избиратель опускает в ящик для голосования.

Досрочное голосование и голосование по месту нахождения избирателя имеют особенности:

– досрочное голосование осуществляется с 10 до 14 часов и с 16 до 19 часов в присутствии не менее двух членов участковой комиссии;

– в списке граждан, имеющих право участвовать в выборах, указывается дата досрочного голосования;

– досрочное голосование не проводится на участках для голосования, образованных в санаториях, профилакториях, домах отдыха, больницах и других стационарных лечебно-профилактических учреждениях, а также перед вторым туром голосования;

– участковая комиссия обязана обеспечить возможность участвовать в голосовании избирателям по месту их нахождения. Устные и письменные просьбы избирателей об организации голосования по месту их нахождения в день выборов заносятся в специально составляемый список. Официального подтверждения причин невозможности прийти в помещение для голосования не требуется;

– члены участковой комиссии получают бюллетени и расписываются в их получении. Число выдаваемых бюллетеней должно соответствовать числу поступивших просьб избирателей;

– председатель или секретарь участковой комиссии из основного списка граждан, имеющих право участвовать в выборах, выписывает в отдельный вкладной лист все данные об этих лицах и подписывает его. В этом вкладном листе избиратели, голосующие по месту своего нахождения, при получении бюллетеня собственноручно расписываются. Затем в основном списке граждан, имеющих право участвовать в выборах, производится отметка, что эти лица проголосовали по месту своего нахождения. Вкладные листы списка граждан, имеющих право участвовать в выборах, в которых записаны избиратели, проголосовавшие по месту своего нахождения, должны храниться вместе с основным списком граждан, имеющих право участвовать в выборах;

– голосование по месту нахождения избирателя проводится в присутствии не менее двух членов участковой избирательной комиссии с использованием переносных ящиков для голосования.

Стадия голосования завершается **подсчетом голосов** на участке для голосования.

На основании бюллетеней, находившихся в ящиках для голосования, участковая комиссия устанавливает:

- общее число избирателей, принявших участие в голосовании, в том числе досрочно и по месту нахождения;
- число голосов, поданных за каждого кандидата, и число голосов, поданных против всех кандидатов (если голосование проводилось по одной кандидатуре, – число голосов, поданных против кандидата);
- число бюллетеней, признанных недействительными, число испорченных и неиспользованных бюллетеней.

После завершения подсчета голосов проводится заседание участковой комиссии, на котором устанавливаются и заносятся в протокол результаты подсчета голосов.

Результаты голосования по выборам Президента устанавливаются вначале районными, городскими, районными в городе комиссиями на основании протоколов, полученных от участковых комиссий. После этого областные избирательные комиссии и Минская городская избирательная комиссия на основании протоколов, полученных от соответствующих территориальных комиссий, устанавливают результаты голосования по областям и г. Минску.

Подведение и опубликование итогов выборов Президента осуществляется Центральной комиссией.

Считается, что выборы Президента состоялись, если в голосовании приняло участие более половины граждан Республики Беларусь, включенных в список избирателей.

Президент Республики Беларусь считается избранным, если за него проголосовало более половины граждан Республики Беларусь, принявших участие в голосовании.

Результаты *выборов депутатов Палаты представителей* устанавливаются по избирательному округу.

Окружная избирательная комиссия устанавливает те же абсолютные величины в числах, что и Центральная комиссия при установлении результатов выборов Президента, но только по избирательному округу.

Выборы признаются состоявшимися, если в голосовании приняло участие более половины избирателей округа, включенных в список граждан, имеющих право участвовать в выборах.

Избранным считается кандидат в депутаты Палаты представителей, получивший наибольшее число голосов избирателей. При проведении голосования по одной кандидатуре кандидат считается избранным,

если он получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании¹.

Результаты *выборов депутатов местного Совета депутатов* устанавливаются по избирательному округу. Территориальная, окружная избирательная комиссия устанавливает те же абсолютные величины в числах, что и Центральная комиссия при установлении результатов выборов Президента, но только по избирательному округу.

Избранным считается кандидат в депутаты местного Совета депутатов, получивший наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании. При проведении голосования по одной кандидатуре кандидат считается избранным, если он получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Если ни один из кандидатов в Президенты не набрал необходимого количества голосов, то не позднее чем в двухнедельный срок по решению Центральной комиссии проводится **второй тур голосования** по двум кандидатам, получившим наибольшее количество голосов избирателей. Выборы во втором туре голосования считаются состоявшимися, если в голосовании приняло участие более половины избирателей, включенных в список граждан, имеющих право участвовать в выборах. Избранным считается кандидат в Президенты, получивший во втором туре голосования более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Повторные *выборы Президента* назначаются:

- если на выборах баллотировалось не более двух кандидатов и ни один из них не был избран;
- в случае выбытия всех кандидатов;
- при признании выборов несостоявшимися или недействительными из-за допущенных в ходе выборов или при подсчете голосов нарушений Избирательного кодекса, если они повлияли на итоги выборов в целом по республике;
- если второй тур голосования не позволил определить избранного Президента.

Решение о назначении повторных выборов Президента принимает Центральная комиссия. В этом случае происходит повторное выдвижение кандидатов в Президенты.

¹ Здесь следует сделать уточнение о том, что до 2013 г. результаты выборов депутатов Палаты представителей, как впрочем и депутатов Верховного Совета, признавались с точки зрения мажоритарной избирательной системы с абсолютным числом голосов, допускающей возможность второго тура голосования, т. е. как по выборам Президента. Сейчас же можно констатировать, что в избирательной системе Республики Беларусь наличествуют различные подвиды мажоритарной избирательной системы.

Повторные выборы депутатов Палаты представителей назначаются, если по избирательному округу:

- баллотировался один кандидат в депутаты Палаты представителей, который не набрал необходимого количества голосов избирателей;
- выбыли все кандидаты в депутаты;
- выборы были признаны несостоявшимися или недействительными.

Повторные выборы депутатов местных Советов депутатов назначаются, если по избирательному округу:

- баллотировался один кандидат, который не набрал необходимого количества голосов избирателей;
- выбыли все кандидаты;
- выборы были признаны недействительными;

Итоги выборов Президента и депутатов Палаты представителей подводятся Центральной комиссией.

Сообщение об итогах выборов Президента передается Центральной комиссией для обнародования (опубликования) не позднее чем через три дня с момента подписания протокола об итогах выборов.

Итоги выборов в местные Советы депутатов подводятся соответствующими территориальными комиссиями (по выборам в областной Совет, по выборам в районный Совет и т. д.) на основании протоколов окружных избирательных комиссий. Этими же комиссиями производится регистрация депутатов, избранных по каждому избирательному округу.

19.5. Особенности выборов членов Совета Республики

Члены Совета Республики избираются на заседаниях депутатов местных Советов депутатов базового уровня. От каждой области и г. Минска избирается по восемь членов Совета Республики.

Кандидатом в члены Совета Республики может быть гражданин Республики Беларусь, достигший 30-летнего возраста и проживший на территории соответствующей области, г. Минска не менее пяти лет. Кандидатами в члены Совета Республики не могут быть выдвинуты граждане, не имеющие права в соответствии с законодательством Республики Беларусь занимать должности в государственных органах и иных государственных организациях в связи с наличием судимости. При этом член Совета Республики не может быть одновременно Президентом Республики Беларусь, депутатом Палаты представителей, членом Правительства Республики Беларусь, судьей.

Правом выдвижения кандидатов в члены Совета Республики обладают президиумы районных, городских (городов областного подчинения) Советов депутатов и соответствующие исполнительные комитеты, а также президиум Минского городского Совета депутатов и Минский городской исполнительный комитет. Решение совместного заседания президиума местного Совета депутатов базового уровня и соответствующего исполнительного комитета о выдвижении кандидата в члены Совета Республики принимается большинством голосов от их состава.

Президиум районного, городского (города областного подчинения) Совета депутатов и соответствующий исполнительный комитет могут выдвинуть только одного кандидата в члены Совета Республики.

Члены Совета Республики избираются на заседаниях депутатов местных Советов депутатов базового уровня области, депутатов Минского городского Совета депутатов, созываемых для этой цели. Заседание считается правомочным, если в нем принимает участие более половины от общего числа депутатов, избранных в местные Советы депутатов базового уровня области, Минский городской Совет депутатов. При этом в заседании должны принять участие не менее одной четверти депутатов от каждого местного Совета депутатов базового уровня. Решение заседания принимается большинством голосов от числа участвующих депутатов этих Советов.

Порядок голосования примерно тот же, что и в случаях других избирательных кампаний.

На основании бюллетеней, находившихся в ящике для голосования, счетная комиссия устанавливает общее число депутатов, принявших участие в голосовании, число голосов, поданных за каждого кандидата в члены Совета Республики, и число голосов, поданных против всех кандидатов (если голосование проводилось по одной кандидатуре – число голосов, поданных против кандидата), число бюллетеней, признанных недействительными.

Избранным считается кандидат в члены Совета Республики, получивший более половины голосов депутатов, принявших участие в голосовании.

Если при проведении выборов установленное количество членов Совета Республики, подлежащих избранию от области, г. Минска, не было избрано, в срок, определяемый Центральной комиссией, проводятся повторные выборы членов Совета Республики в том же порядке.

Итоги выборов членов Совета Республики устанавливаются Центральной комиссией. Данная комиссия регистрирует избранных членов Совета Республики.

19.6. Ответственность за нарушение законодательства о выборах

Нарушениями законодательства о выборах считаются:

- препятствование свободному осуществлению права свободно избирать и быть избранным;
- распространение призывов, которые побуждают (могут побудить) к срыву, отмене, переносу срока выборов, к отказу от совершения избирательных действий;
- препятствование работе избирательных комиссий;
- агитация в день выборов;
- подлог документов по выборам;
- заведомо неправильный подсчет голосов или иное искажение результатов голосования;
- нарушение тайны голосования;
- непредставление избирательным комиссиям необходимых документов;
- невыполнение решений избирательных комиссий;
- незаконное использование денежных средств и материальных ресурсов при подготовке и проведении выборов и др.

Субъектами ответственности являются граждане Республики Беларусь, иностранцы, кандидаты в Президенты, в депутаты, их доверенные лица, инициативные группы, члены избирательных комиссий, должностные лица государственных органов и общественных объединений.

В отношении **кандидатов в Президенты, в депутаты**, их доверенных лиц, инициативных групп за отдельные из указанных нарушений соответствующими избирательными комиссиями могут быть применены такие *меры конституционной ответственности*, как предупреждение, отказ в регистрации или отмена регистрации кандидата (в случае повторного нарушения).

Граждане Республики Беларусь, иностранцы, кандидаты в Президенты, в депутаты, их доверенные лица, члены инициативных групп, должностные лица государственных органов и общественных объединений могут привлекаться к *административной ответственности* по ст. 9.10, 9.11 КоАП (проведение агитации в день выборов; незаконное привлечение или использование денежных средств или материальных ресурсов при подготовке и проведении выборов; непредставление избирательным комиссиям необходимых документов или невыполнение их решений; умышленное уничтожение или повреждение информационных либо агитационных печатных материалов, размещенных

в соответствии с законодательством, либо нанесение на них надписей или изображений и др.).

Эти же субъекты могут быть привлечены к *уголовной ответственности* по ст. 191 УК (воспрепятствование осуществлению гражданином Республики Беларусь права свободно избирать и быть избранным, вести предвыборную агитацию либо воспрепятствование работе избирательных комиссий, совершенное с применением насилия, угрозы, обмана, подкупа или иным способом).

Председатели и члены избирательных комиссий могут привлекаться к *административной ответственности* по ст. 9.12 КоАП (нарушение порядка подсчета голосов). Предусматривается также их *уголовная ответственность* по ст. 192 УК (подлог документов по выборам; нарушение тайны голосования; заведомо неправильный подсчет голосов или иное искажение результатов голосования).

К уголовной ответственности по ст. 192 УК могут привлекаться и иные лица, принимающие в установленном порядке участие в подготовке и проведении выборов.

19.7. Роль органов внутренних дел в обеспечении законодательства о выборах

Органы внутренних дел (должностные лица) участвуют в обеспечении законодательства о выборах в следующих формах:

- прием, регистрация и рассмотрение заявлений и сообщений о преступлениях против конституционных прав и свобод человека и гражданина (ст. 191, 192 УК). Это воспрепятствование реализации или нарушение законодательства о реализации права законодательной инициативы граждан; организация либо руководство общественным объединением, посягающим на личность, права и обязанности граждан и др.;
- проведение проверки в соответствии со ст. 173–174 УПК;
- производство неотложных следственных и других процессуальных действий, а также проведение оперативно-розыскных мероприятий по уголовным делам, возбужденным об указанных преступлениях;
- составление протоколов об административных правонарушениях о нарушении законодательства о выборах (ст. 9.11 КоАП), подготовка дел об этих административных правонарушениях в соответствии с ПИКоАП. Это умышленные уничтожение или повреждение информационных либо агитационных печатных материалов, размещенных в соответствии с законодательством либо нанесение надписей или изображений на информационные либо агитационные печатные материалы;

- применение мер обеспечения административного процесса по указанным административным правонарушениям, в том числе административное задержание физического лица;
- административное задержание физического лица в случае обращения должностных лиц других органов, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 9.10 и 9.12 КоАП;
- обеспечение общественного порядка и безопасности во время выборов и др.

19.8. Избирательные системы и избирательное право в иностранных государствах

Анализ законодательства о выборах других государств показывает его сходство с белорусским законодательством по многим вопросам. Так, это законодательство основывается на принципах всеобщности избирательного права, равенства, прямых и непрямых выборов, свободных выборов, тайного голосования.

Тем не менее имеются отличия. Прежде всего относительно **активного избирательного права** закрепляются **избирательные цензы**, т. е. установленные законом условия, которым должен соответствовать гражданин. Одним из избирательных цензов является наличие *гражданства*. Как правило, избирательное право предоставляется гражданам данного государства. В то же время имеются исключения. Так, в странах Европейского союза в последнее время на основе взаимных соглашений в выборах местных органов могут принимать участие иностранцы – граждане государств – членов Европейского союза, постоянно проживающие в данных государствах.

Следующим является *возрастной ценз*. Это установленное законом требование, согласно которому право участвовать в выборах (активно и пассивно) предоставляется по достижении определенного возраста. Ныне в большинстве стран установлен возраст – 18 лет. Тем не менее существует общая тенденция, связанная со снижением избирательного возраста. Например, в Бразилии и на Кубе этот возраст составляет 16 лет.

Ценз оседлости – требование проживания на территории соответствующего избирательного округа в течение определенного периода времени. Сроки устанавливаются разные. Так, в Германии, Швейцарии ценз оседлости составляет 3 месяца, во Франции – 6 месяцев, США – 30 дней (президентские выборы).

Предусматриваются также *половой, культурный, имущественный, моральный, служебный и расовый цензы*. В Голландии, например, не имеют избирательных прав лица, лишённые родительских прав, в Мексике – злоупотребляющие наркотическими средствами.

Пассивное избирательное право также связано с дополнительными требованиями. Для получения такого права почти повсеместно требуется более высокий *возрастной ценз*. В США для избрания в Палату представителей требуется достижение возраста 25 лет, в Сенат – 30 лет, на пост Президента – не моложе 35 лет. Во Франции соответственно – 23 года, 35 лет, возраст для избрания на президентскую должность не установлен. В Италии для депутатов нижней палаты требуется возраст 25 лет, верхней – 40 лет, президентский пост требует достижения возраста 50 лет.

Принцип равенства избирательного права означает:

- избиратели имеют равное количество голосов;
- избиратели участвуют в выборах на равных основаниях, все голоса равны.

Равное количество голосов конкретно может означать, что каждый избиратель имеет право только на один голос (Бельгия). В других странах может быть иной подход. В Германии на выборах в Бундестаг каждый избиратель имеет два голоса: один – для выборов депутата по избирательному округу, другой – для голосования по земельному списку кандидатов.

Наряду с прямыми (непосредственными) выборами могут быть **непрямые (опосредованные) выборы**. Они имеют две разновидности: косвенные и многостепенные.

При *косвенных выборах* образуются избирательные коллегии (коллегии выборщиков). Косвенными выборами избирается Президент США. Путём косвенного голосования избирается, как правило, одна из палат парламента (Сенат в Казахстане, Сенат во Франции и др.).

Многостепенными выборами считаются выборы, во время которых депутаты нижестоящих выборных органов избирают депутатов вышестоящих органов.

В законодательстве о выборах большинства стран закреплён *принцип свободных выборов*. В то же время в ряде стран существует *обязательное голосование* (обязательный вотум), означающий, что участие в выборах – долг, обязанность избирателя, а не его право (Австрия, Бельгия, Греция и др.).

В законодательстве о выборах иностранных государств имеются **особенности избирательного процесса**.

Избирательный процесс начинается с *назначения выборов*. Оно связано с изданием правового акта (обычно главой государства), определяющего дату проведения выборов. Иногда такая стадия не предусматривается. Например, в США выборы Президента проводятся в первый вторник после первого понедельника ноября месяца високосного года.

Вторая стадия избирательного процесса – *образование избирательных округов*. Округа могут быть территориальными, производственными (Китай), этническими (Сингапур). В большинстве стран округа территориальные. По количеству избираемых депутатов избирательные округа различаются на одномандатные и многомандатные. Избирательные округа делятся на *избирательные участки*. Избирательный участок – специальная избирательная единица, часть территории избирательного округа, создаваемая для подачи и подсчета голосов избирателей. В каждом государстве действует множество разнообразных норм со своей спецификой в деталях.

Третья стадия избирательного процесса – *учреждение избирательных органов*. Обычно создаются специальные избирательные комиссии: центральные, окружные, участковые. Иногда центральные избирательные комиссии формируются из числа депутатов и судей (Турция) либо судей (Польша). Есть страны, в которых центральные избирательные комиссии вообще не создаются. Их функции выполняет государственный орган. Например, во Франции таким органом является Министерство внутренних дел.

Следующей стадией избирательного процесса является *регистрация избирателей и составление их списков*. В зарубежных странах имеются две системы составления списков избирателей: обязательная и необязательная. При обязательной регистрации обязанность регистрации возлагается на государство. Необязательная регистрация предполагает, что избиратель сам должен позаботиться о включении его в список для голосования (Испания, США и др.).

Выдвижение кандидатов в депутаты – пятая стадия избирательного процесса. Существуют различные способы выдвижения депутатов: самовыдвижение, петиционный способ, выдвижение кандидатов политическими партиями, первичные выборы. При самовыдвижении лицо выдвигает собственную кандидатуру путем подачи личного заявления. Иногда требуется, чтобы заявление было скреплено удостоверяющими подписями нескольких избирателей. В ряде стран для регистрации кандидата требуется дополнительно внесение избирательного залога (например, в Великобритании такой залог составляет 500 фунтов). Петиционный способ означает выдвижение кандидата путем подачи

петиции от имени избирателей, подписанной определенным числом избирателей (в Канаде достаточно 10 подписей избирателей, в Сенат Польши до 3 тыс. избирателей). Первичные выборы («праймериз») особый способ. Он применяется в США и означает выдвижение кандидатов в порядке, аналогичном выборам депутатов, т. е. тайным голосованием по системе относительного большинства. Выдвигают кандидатов на партийных съездах.

Агитационная кампания – следующая стадия избирательного процесса. Государства регулирует эту стадию, вводя ее в правовые рамки. Так, определяются сроки начала агитационной кампании (со времени объявления выборов, после регистрации кандидатов и т. д.), сроки окончания избирательной кампании (обычно за сутки до голосования), места агитации и места вывешивания печатных агитационных материалов, недозволенные методы агитации, использование средств массовой информации, запрет на опросы общественного мнения за несколько дней до голосования.

Голосование – седьмая стадия избирательного процесса. В большинстве стран голосование тайное (иногда встречается открытое голосование при косвенных выборах), личное, методом бюллетеней. Во многих странах допускается голосование по почте (например, Великобритания, Германия), по доверенности, выдаваемой на родственников (Германия). В Норвегии избиратель может прийти на избирательный участок с чистым листом бумаги и вписать в него фамилию кандидата.

Подсчет голосов избирателей, определение итогов выборов, их опубликование – завершающая стадия избирательного процесса. Подсчет голосов избирателей осуществляется избирательными комиссиями или иными органами с соответствующими функциями. Начинается сразу после окончания голосования, производится гласно. Нововедением избирательных кампаний последних лет является присутствие при подсчете голосов избирателей не только местных, но и международных наблюдателей. Причем их присутствием допускается национальным законодательством (Болгария, Венгрия, Россия и др.).

РЕФЕРЕНДУМ (НАРОДНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ)

20.1. Понятие, назначение и виды референдумов

Для определения понятия референдума следует обратиться к положениям Конституции и Избирательного кодекса. В ст. 73 Конституции отмечается, что референдумы могут проводиться для решения важнейших вопросов государственной и общественной жизни.

В Избирательном кодексе содержится норма-дефиниция, согласно которой референдум является способом принятия гражданами Республики Беларусь решений по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни.

В ч. 2 ст. 76 Конституции устанавливается, что в референдумах участвуют граждане Республики Беларусь, обладающие избирательным правом.

Обобщение норм Конституции и Избирательного кодекса позволяет определить **референдум** в Республике Беларусь как принятие решений гражданами Республики Беларусь, обладающими избирательным правом, по важнейшим вопросам государственной и общественной путем голосования.

В ст. 73 Конституции определяются виды референдумов. В частности, отмечается, что в Республике Беларусь могут проводиться республиканские и местные референдумы. Эти же виды референдумов повторяются в Избирательном кодексе.

Из Избирательного кодекса вытекает, что *республиканский референдум* проводится по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни Республики Беларусь. На *местный референдум* могут выноситься вопросы, имеющие важнейшее значение для населения соответствующих административно-территориальных единиц и отнесенные к компетенции соответствующих местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов.

Перечень вопросов, выносимых на референдум, законом не определяется. Это могут быть различные вопросы, имеющие важнейшее значение либо для государства, либо для населения административно-территориальных единиц. В то же время в Избирательном кодексе перечисляются **вопросы, которые не могут выноситься** на республиканский или местный референдумы.

Так, на *республиканский референдум* не могут выноситься вопросы:

- которые могут вызвать нарушение территориальной целостности Республики Беларусь;

- связанные с избранием и освобождением Президента, назначением (избранием, освобождением) должностных лиц, назначение (избрание, освобождение) которых относится к компетенции Президента и палат Национального собрания;

- о принятии (изменении) бюджета, установлении (изменении, отмене) налогов, амнистии и помиловании.

На *местный референдум* не выносятся вопросы:

- которые не выносятся на республиканский референдум;
- имеющие значение для Республики Беларусь;
- урегулированные законодательными актами;
- связанные с назначением на должность, утверждением в должности или освобождением от должности, относящиеся к компетенции местного исполнительного и распорядительного органа либо его руководителя.

Целью референдума можно считать принятие решения по важнейшим вопросам, имеющим значение для общества или государства либо для населения отдельной административно-территориальной единицы.

В качестве **задач** референдума целесообразно рассматривать конкретный результат, который желательно достичь посредством принятия решения.

Так, из ч. 2 и 3 ст. 140 Конституции вытекает, что изменения и дополнения Конституции могут быть проведены через референдум, а разд. I, II, IV, VIII Конституции могут быть изменены только путем референдума. Следовательно, задачей референдума в данном случае является *внесение дополнений или изменений в Конституцию*.

Следующей задачей референдума, как усматривается из ч. 3 ст. 117 Избирательного кодекса, является *принятие решения по законопроекту*.

В качестве задач референдума целесообразно рассматривать *достижение результата по внесенному вопросу с точки зрения придания решению по этому вопросу юридической силы*.

Данные решения по этому основанию, возможно, подразделить на решения, имеющие обязательную силу, и решения, носящие консультативный характер. Юридическая сила решений республиканского референдума определяется в текущем законодательстве, а именно в указах Президента о назначении референдума. Например, в п. 3 Указа Президента от 7 сентября 2004 г. № 431 «О назначении республиканского референдума» устанавливается, что решение, принятое республиканским референдумом, имеет обязательную силу. Данный указ являлся основанием для проведения республиканского референдума 17 октября 2004 г. На этот референдум выносился для принятия решения следующий вопрос: «Разрешаете ли Вы первому Президенту Республики Беларусь Лукашенко А. Г. участвовать в качестве кандидата в Президенты Республики Беларусь в выборах Президента и принимаете ли часть первую статьи 81 Конституции Республики Беларусь в следующей редакции: „Президент избирается на пять лет непосредственно народом Республики Беларусь на основе всеобщего, свободного, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании“?».

На референдум могут выноситься вопросы, по которым принимается решение, имеющее консультационное значение. Например, в постановлении Верховного Совета Республики Беларусь от 13 апреля 1995 г. № 3728-ХП «О проведении республиканского референдума по вопросам, предложенным Президентом Республики Беларусь, и мерах по его обеспечению» отмечается, что Президент выносит четвертый вопрос для принятия консультативного решения, имеющего рекомендательный характер. Четвертым вопросом в указанном постановлении значится следующий вопрос: «Согласны ли Вы с необходимостью внесения изменений в Конституцию Республики Беларусь, которые предусматривают возможность досрочного прекращения полномочий Верховного Совета Президентом Республики Беларусь в случаях систематического либо грубого нарушения Конституции?».

Основные принципы проведения референдума те же, что и выборов.

20.2. Право инициативы в проведении республиканского и местного референдумов, порядок их назначения и проведения

Согласно ч. 1 ст. 74 Конституции и Избирательному кодексу *право инициативы на проведение республиканского референдума* принадлежит Президенту, Палате представителей и Совету Республики, гражданам Республики Беларусь.

Инициатива *Палаты представителей и Совета Республики* на проведение республиканского референдума выражается в виде предложения, которое принимается на их отдельных заседаниях большинством голосов от полного состава каждой из палат и вносится Президенту.

Инициатива *граждан* на проведение республиканского референдума выражается в виде предложения, внесенного не менее 450 тыс. граждан, обладающих избирательным правом, в том числе не менее 30 тыс. граждан от каждой из областей и г. Минска. Для внесения предложения создается инициативная группа в количестве не менее 100 человек, которая после ее регистрации Центральной комиссией осуществляет сбор подписей за указанное предложение. Порядок сбора подписей аналогичен сбору подписей во время выборов или реализации права законодательной инициативы гражданами.

В Избирательном кодексе предусматривается процедура **принятия решения** о назначении республиканского референдума. Так, Президент назначает республиканский референдум по собственной инициативе или в двухмесячный срок после внесения на его рассмотрение предложений палат Парламента либо граждан. В указе о назначении референдума, как правило, предусматриваются: дата проведения референдума; юридическая сила решения, принятого референдумом; формулировка вынесенного на референдум вопроса (вопросов); иные организационные мероприятия по обеспечению проведения референдума.

Если на референдум выносится законопроект, то он прилагается к указу Президента о назначении референдума.

Подготовительная работа по проведению референдума проводится на основании указа Президента о назначении референдума и в соответствии с Избирательным кодексом. Она осуществляется местными исполнительными и распорядительными органами совместно с местными Советами депутатов и Центральной комиссией. На данном этапе подготовительной работы образуются участки для голосования, составляются списки участников референдума, оповещаются участники референдума о границах каждого участка для голосования с указанием места нахождения участковой комиссии и помещения для голосования, образуются комиссии по референдуму, а также создаются необходимые условия для работы этих комиссий. Перечисленная подготовительная работа проводится в том же порядке, что и работа по подготовке избирательных кампаний.

В то же время следует отметить некоторые особенности. Например, при одновременном проведении выборов и референдума участки для голосования по референдуму отдельно не образуются, они явля-

ются общими по выборам и по референдуму. Кроме того, в законодательстве определена система комиссий по подготовке и проведению референдума. Она отличается от системы избирательных комиссий. Подготовку и проведение референдума обеспечивают Центральная комиссия, территориальные (областные, районные и т. д.) и участковые комиссии по референдуму.

Порядок образования комиссий по референдуму, их полномочия аналогичны порядку образования и полномочиям избирательных комиссий.

Согласно Избирательному кодексу *агитацией* по референдуму считается беспрепятственная агитация за предложение по проведению референдума, за принятие решения, вынесенного на референдум, а также против предложения по проведению референдума, против принятия решения, вынесенного на референдум.

Субъекты, формы агитации по референдуму, их содержание те же, что и во время выборов.

Реализация *права инициативы граждан на проведение местного референдума*, его подготовка и проведение, порядок и сроки образования участков для голосования, комиссий по референдуму, полномочия и организация их деятельности, составление списка граждан, имеющих право участвовать в референдуме, порядок голосования, подведения и опубликования итогов референдума осуществляются применительно к нормам законодательства о республиканском референдуме.

Вместе с тем подготовка и проведение местного референдума имеет особенности. Как следует из Избирательного кодекса, *право инициативы* на проведение местного референдума принадлежит местным представительным органам и гражданам Республики Беларусь, постоянно проживающим на территории соответствующей области, района, города, района в городе, поселка, сельсовета.

Инициатива граждан выражается в виде предложения, внесенного не менее 10 % граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на соответствующей территории.

Если граждане выступают с инициативой о проведении местного референдума, ими образуется инициативная группа из числа лиц, имеющих право участвовать в референдуме. Количество членов инициативной группы зависит от вида административно-территориальной единицы. Например, для инициирования референдума в пределах Сельского совета требуется не менее 10 человек. Созданная инициативная группа имеет отношения с местным исполнительным и распорядительным органом. Данный орган проверяет соответствие законодательству порядка образования такой группы и вопрос, предлагаемый

на референдум, регистрирует группу, выдает подписные листы, проверяет в них достоверность подписей участников референдума, передает заключительный акт инициативной группы в местный Совет депутатов.

Решение о назначении областного, Минского городского, районного, городского, поселкового, сельского референдума принимается соответствующим местным Советом депутатов.

Юридическая сила решения, принятого местным референдумом, определяется в решении местного Совета депутатов о назначении референдума.

Местный Совет депутатов, принимая решение о назначении референдума, обеспечивает ознакомление граждан с содержанием вопроса (проекта решения), вынесенного на референдум.

20.3. Голосование и подведение итогов референдума

Порядок *проведения голосования* по референдуму аналогичен порядку голосования во время выборов, но есть и особенности. Так, если участник референдума голосует за принятие вынесенного на референдум вопроса (проекта решения), он ставит в бюллетене для голосования любой знак в квадрате под словом «за», а если голосует против вынесенного на референдум вопроса (проекта решения), то ставит любой знак в квадрате под словом «против». У избирателя во время голосования по выборам также имеется две возможности поставить любой знак в квадрате «за» кандидата или в квадрате «против всех кандидатов».

В случае проведения одновременно двух и более референдумов голосующий получает и заполняет бюллетень по каждому из них и опускает их в ящик для голосования.

Результаты референдума устанавливаются путем подсчета голосов участковой комиссией по референдуму, а затем последовательно территориальными комиссиями (районной, городской, областной) комиссиями по референдуму.

Референдум считается состоявшимся, если в голосовании приняло участие более половины граждан, внесенных в список граждан, имеющих право участвовать в референдуме.

Решение считается принятым референдумом, если за него в целом по Республике Беларусь проголосовало более половины граждан, принявших участие в голосовании.

Решение о принятии, изменении и дополнении Конституции Республики Беларусь считается принятым, если за него проголосовало большинство граждан, внесенных в список для голосования.

Согласно Избирательному кодексу возможно повторное голосование в случае допущенных нарушений законодательства.

Решение, принятое республиканским референдумом, подписывается Президентом и подлежит немедленному и обязательному официальному опубликованию после его подписания. Решение, принятое местным референдумом, подписывается руководителем местного исполнительного и распорядительного органа.

Следует отметить, что не все вопросы установления результатов и подведения итогов местного референдума регламентированы в Избирательном кодексе. Например, в нем не отражено: какие результаты подсчета голосов участников местного референдума должны быть, чтобы считать этот референдум состоявшимся, а решение – принятым? Надо полагать, что на практике подобные вопросы следует решать на основе аналогии права, т. е. применять положения, относящиеся к регламентации республиканского референдума.

20.4. Юридическая сила решений республиканского и местного референдумов. Результаты и юридическая сила решений республиканских референдумов 14 мая 1995 г., 26 ноября 1996 г., 17 октября 2004 г.

Решение, принятое референдумом, вступает в силу через 10 дней после его официального опубликования, если в нем не установлен иной срок.

Датой принятия решения референдумом считается день референдума.

Юридическая сила решения, принятого референдумом, согласно Избирательному кодексу определяется указом Президента о назначении референдума.

Решения, принятые референдумом, могут быть отменены или изменены только путем референдума, если иное не будет определено референдумом.

Если для выполнения решения, принятого референдумом, требуется издание какого-либо правового акта, он должен быть принят в течение пяти месяцев со дня вступления в силу решения, принятого референдумом.

В истории белорусской государственности проведено три республиканских референдума: 14 мая 1995 г., 26 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.

На *республиканский референдум 14 мая 1995 г.* выносились следующие вопросы: 1) о гербе и флаге; 2) о придании русскому языку статуса государственного; 3) об экономической интеграции с Россией; 4) о возможности досрочного прекращения полномочий Верховного Совета Пре-

зидентом Республики Беларусь в случаях грубого и систематического нарушения Конституции. Первый, второй и третий вопросы имели обязательную силу и являлись окончательными, четвертый вопрос носил консультативный характер.

Итоги референдума оказались следующими: по первому вопросу за – 83,3 %; по второму вопросу за – 71,5 %; по третьему вопросу за – 83,3 %; по четвертому вопросу за – 77,7 %.

На *республиканский референдум 24 ноября 1996 г.* выносились вопросы, предложенные Президентом, и вопросы, предложенные депутатами Верховного Совета. В частности, Президентом предлагались вопросы: 1) о перенесении Дня Независимости Республики Беларусь на 3 июля; 2) о принятии Конституции Республики Беларусь с изменениями и дополнениями, предложенными Президентом; 3) о свободной, без ограничений, купле и продаже земли; 4) об отмене смертной казни. Депутатами Верховного Совета инципировались вопросы: 5) о принятии Конституции Республики Беларусь с изменениями и дополнениями, предложенными депутатами фракции коммунистов и аграриев; 6) об избрании непосредственно жителями соответствующей административно-территориальной единицы руководителя местного органа исполнительной власти; 7) о финансировании всех ветвей власти гласно и только из государственного бюджета. Первый, второй, пятый и шестой вопросы носили обязательный характер.

Итоги референдума были следующими: по первому вопросу за – 88,18 %; по второму вопросу за – 70,45 %; по третьему вопросу за – 15,35 %; по четвертому вопросу за – 17,97 %; по пятому вопросу за – 7,93 %; по шестому вопросу за – 28,14 %; по седьмому вопросу за – 32,18 %.

На *республиканский референдум 17 октября 2004 г.* выносился вопрос об изменении ч. 1 ст. 81 Конституции в части снятия ограничения, связанного с избранием на должность Президента не более двух сроков подряд.

Итоги референдума оказались следующими: за – 79,42 %.

20.5. Практика референдумов в различных государствах

Референдум (плебисцит) в иностранных государствах – распространенное явление. Референдумы проводятся по различным вопросам, имеющим общественное или общегосударственное (местное) значение. Например, в Греции состоялся референдум о принятии фискальных мер, предложенных Европейским союзом, Международным валютным фондом и Европейским центральным банком (2015 г.), в Великобрита-

нии – о членстве в Европейском союзе (2016 г.), в Италии – о конституционной реформе (2016 г.) и др. Нередки местные референдумы.

Необходимо отметить, что в большинстве государств возможность проведения референдума закрепляется в конституции в виде формы народовластия. В конституциях могут определяться субъекты назначения референдумов, принципы их проведения и некоторые другие основы. Вся совокупность (или большая часть) значимых отношений, связанных с референдумом, регулируются в специальных законах. При этом в таких законах, как правило, закрепляются основные принципы проведения референдума и его участники. Обычно участниками референдума являются граждане государства, обладающие избирательным правом.

Перечень вопросов, выносимых на референдум, как правило, не определяется, а только отмечается, что они могут иметь обязательный или консультативный характер. Тем не менее в конституционном законодательстве ряда государств такие вопросы упоминаются. Например, в России это проект новой Конституции, проект нормативного акта или вопрос (если они в соответствии с международным договором должны обязательно выноситься на референдум), а также вопросы, отнесенные к ведению федерации или совместному ведению федерации и ее субъектов. В Казахстане к такому вопросу относятся принятие Конституции, конституционных законов, законов республики, а также внесение в них изменений и дополнений.

Как правило, в законодательстве определяется *перечень вопросов, которые не выносятся на референдум*. Так, в России не выносятся на референдум вопросы: об изменении статуса субъекта федерации, о досрочном прекращении (продлении) срока полномочий Президента, Государственной Думы, об избрании (назначении на должность) лиц, замещающих государственные должности, и др. Одновременно с этим определяются обстоятельства, исключающие проведение референдума. Чаще всего упоминается такое обстоятельство, как введение военного или чрезвычайного положения (Россия). Имеются и нетрадиционные вопросы. Так, в Казахстане не могут быть предметом республиканского референдума вопросы, которые могут повлечь за собой нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Инициатива проведения референдума принадлежит, как правило, нескольким субъектам. Это могут быть граждане государства (например, в России – 2 млн, в Литве – 300 тыс., в Казахстане – 200 тыс. и т. д.). Право инициировать референдум также предоставляется республиканским (федеральным) органам власти (чаще всего это парламент, а в парламентских республиках – правительство).

Субъектом, обладающим правомочием назначения референдума, является глава государства (в России, Франции – Президент). В парламентских республиках таким субъектом является парламент (например, в Литве – Сейм).

Порядок подготовки и проведения референдума примерно одинаковы.

В зарубежном конституционном законодательстве закрепляется *юридическая сила решения*, принятого на референдуме. Как правило, устанавливается, что решение, принятое на референдуме, может быть отменено (изменено) не иначе как путем принятия решения на новом референдуме. При этом оговаривается, что новый референдум может и не понадобиться, поскольку в самом решении указан иной порядок его отмены или изменения.

Право местных референдумов в федеративных государствах (Германия, Россия, Швейцария) закрепляется в законодательстве территорий (республик, земель и т. д.). При этом данное законодательство о референдуме основывается на федеральном законодательстве. Особенноностью является то, что на местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения (Германия, Россия), а также определяются вопросы, которые не выносятся на местный референдум. Обычно, это вопросы, касающиеся досрочного прекращения или продления полномочий органов местного самоуправления, о принятии или изменении бюджета административно-территориальной единицы и др. В Германии, например, возможны только референдумы по вопросам административно-территориального устройства земель или составляющих их административно-территориальных единиц.

В законодательстве большинства государств отмечается, что для принятия решения требуется более половины голосов участников референдума, а принятое решение подлежит обязательному исполнению на территории административно-территориальной единицы. Оно не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления (Казахстан, Россия и др.).

ПОНЯТИЕ И ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

21.1. Понятие и признаки государственного органа. Государственные служащие как лица, непосредственно реализующие государственно-властные полномочия, их правовой статус

Государственные органы (органы государства) следует рассматривать первичными структурными элементами механизма государства. Государственными органами практически осуществляется государственная власть, выполняются функции и решаются задачи государства.

Определение понятия государственного органа содержится в законодательстве. Так, согласно ст. 3 Закона Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь» (далее – Закон о государственной службе) **государственным органом** является организация, образованная в соответствии с Конституцией или иными законодательными актами, осуществляющая государственно-властные полномочия в соответствующей сфере (области) государственной деятельности.

Указанная норма-дефиниция о понятии государственного органа конкретизируется в п. 2 ст. 3 Закона о государственной службе. В частности, для целей указанного закона под **государственными органами** понимаются также государственные учреждения и иные организации, обеспечивающие деятельность Президента или государственных органов, работники которых в соответствии с законодательными актами, закрепляющими их правовой статус, являются государственными служащими.

Для государственного органа характерны следующие **признаки**:

1. *Образование в соответствии с Конституцией или актами законодательства.* В соответствии с Конституцией образуются следующие государственные органы: Парламент – Национальное собрание, Правительство – Совет Министров, Конституционный Суд, Центральная комиссия по выборам и проведению республиканских референдумов, Верховный Суд, местные Советы депутатов, прокуратура, Комитет государственного контроля и Национальный банк Республики Беларусь.

Так, исходя из ч. 1 и 2 ст. 91 Конституции образование Парламента осуществляется на основе избирательного права. Правительство, как вытекает из ч. 2–5 и 8 ст. 106 Конституции, образуется Президентом. Конституционный Суд согласно ч. 3 ст. 116 Конституции, образуется в равной мере посредством назначения судей Конституционного Суда Президентом и их избрания Советом Республики. Центральная комиссия в соответствии с п. 4 ст. 84 и п. 4 ст. 98 Конституции образуется в равной мере посредством назначения Президентом и избрания Советом Республики. Образование Верховного Суда, как вытекает из п. 9 ст. 84 Конституции, осуществляется Президентом путем назначения на должности судей Верховного Суда с согласия Совета Республики. Местные Советы согласно ст. 118 Конституции образуются посредством избирательного права. Прокуратура, как усматривается из ст. 126 Конституции, образуется Президентом путем назначения на должность Генерального прокурора с согласия Совета Республики и назначения Генеральным прокурором нижестоящих прокуроров. Комитет государственного контроля исходя из ст. 130 Конституции образуется Президентом. Национальный банк, как вытекает из п. 9 ст. 84 Конституции, образуется Президентом посредством назначения на должность Председателя и членов Правления Национального банка с согласия Совета Республики. Порядок образования указанных государственных органов конкретизируется в соответствующих законах об этих органах, иных законодательных актах.

В п. 5 ст. 84 Конституции упоминаются Администрация Президента Республики Беларусь, другие органы государственного управления, а также консультативно-совещательные и иные органы при Президенте. Эти органы обеспечивают деятельность Президента и образуются им. Порядок их образования конкретизируется в нормативных правовых актах, издаваемых Президентом. Следует заметить, что не все из отмеченных органов при Президенте являются государственными

органами. Например, при Президенте созданы комиссии по вопросам гражданства и по вопросам помилования. Эти комиссии являются консультативно-совещательными органами, осуществляющими подготовку соответствующих указов Президента по обозначенным вопросам.

В Республике Беларусь наряду с Правительством, как следует из ч. 4 ст. 106 Конституции, осуществляют деятельность и иные республиканские органы государственного управления. Порядок образования этих органов определяется соответствующими законами, иными законодательными актами. В свою очередь, республиканскими органами государственного управления, как и другими государственными органами, могут образовываться в соответствии с законодательством государственные учреждения и иные организации, обеспечивающие выполнение отдельных функций и задач, решаемых этими органами.

2. *Осуществление полномочий в соответствующей сфере (области) государственной деятельности.* Распределение государственно-властных полномочий между государственными органами производится на основе положения об их самостоятельности и взаимодействии между собой, содержащегося в ст. 6 Конституции. Исходя из обозначенного положения для каждого государственного органа определяются его полномочия. Эти полномочия определяются в нормативном правовом акте, согласно которому создается государственный орган. Например, в ст. 33 Избирательного кодекса определяются полномочия Центральной комиссии. Весь объем полномочий этого государственного органа по понятным причинам изложить не представляется возможным. В подтверждение того, что каждый государственный орган обладает самостоятельными полномочиями, отметим, что, например, Центральная комиссия: организует подготовку и проведение выборов и республиканских референдумов; осуществляет контроль за исполнением законодательства о выборах, референдуме, отзыве депутата и члена Совета Республики; дает разъяснения законодательства о выборах, референдуме, отзыве депутата и члена Совета Республики в целях его единообразного применения; руководит деятельностью избирательных комиссий, комиссий по референдуму, комиссий по проведению голосования об отзыве депутатов, заслушивает их информацию, оказывает этим комиссиям методическую и организационно-техническую помощь и др.

Из данного примера следует, что подобными полномочиями не обладает никакой другой государственный орган.

3. *Реализация полномочий государственными служащими.* Согласно Закону о государственной службе **государственным служащим** является гражданин Республики Беларусь, занимающий в установленном законодательством порядке государственную должность, наделенный соответствующими полномочиями и выполняющий служебные обязанности за денежное вознаграждение.

Государственный служащий *имеет право:*

- на письменное закрепление служебных обязанностей и создание надлежащих условий для их исполнения;
- принятие решений или участие в их подготовке в соответствии со служебными обязанностями;
- получение в установленном порядке от граждан, государственных органов, иных организаций информации и других материалов, необходимых для исполнения служебных обязанностей;
- повышение в должности;
- заработную плату;
- ознакомление с материалами личного дела, приобщение к делу своих письменных объяснений;
- проведение служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство;
- отказ от выполнения поручения, противоречащего законодательству;
- государственное социальное страхование, пенсионное обеспечение и иные права.

Правовое положение государственного служащего составляют также его обязанности. Так, государственный служащий *обязан:*

- поддерживать конституционный строй, обеспечивать соблюдение Конституции и законодательства;
- исполнять служебные обязанности;
- соблюдать ограничения, связанные с государственной службой;
- исполнять приказы руководителей, изданные в пределах их компетенции;
- не допускать поступков, порочащих государственную службу и несовместимых с занятием государственной должности;
- своевременно и объективно рассматривать обращения граждан и юридических лиц, разрешать их в установленном порядке и иные обязанности.

Конкретные обязанности государственных служащих закрепляются в должностных положениях и инструкциях, утверждаемых руководителями государственных органов.

Для государственного служащего устанавливаются определенные *ограничения*. Эти ограничения связаны с тем, что он не вправе:

- заниматься предпринимательской деятельностью и оказывать содействие близким родственникам в осуществлении такой деятельности, используя служебное положение;
- занимать другие государственные должности, за исключением отдельных случаев;
- принимать участие в забастовках;
- заниматься в рабочее время другой оплачиваемой работой, кроме преподавательской, научной, культурной, творческой деятельности, медицинской практики;
- использовать служебное положение в интересах политических партий, религиозных организаций, иных юридических лиц, а также граждан, если это расходится с интересами государственной службы;
- принимать подарки или получать другую выгоду в виде услуги в связи с исполнением служебных обязанностей, за исключением отдельных случаев, и иные ограничения.

Наряду с термином «государственные органы» в конституционном праве существует термин «органы государственной власти». Они неравнозначны. К **органам государственной власти** следует относить государственные органы, относящиеся к той или иной ветви государственной власти. Причем они же будут считаться одновременно государственными органами. Остальные органы, т. е. не входящие в законодательную, исполнительную или судебную ветвь власти, будут относиться только к группе государственных органов.

21.2. Конституционно-правовое регулирование организации и деятельности государственных органов

В Конституции наряду с нормами, определяющими порядок формирования государственных органов, содержатся также нормы, регулирующие порядок их организации и деятельности. Содержание данных норм сводится к следующим положениям:

1. *Государственные органы осуществляют деятельность на основе народовластия.* В ч. 1 ст. 3 Конституции отмечается, что народ осуществляет свою власть в том числе через представительные и иные органы. Кроме того, в ч. 8 ст. 13 Конституции содержится право трудящихся на участие в управлении организациями и учреждениями с целью повышения эффективности их работы.

2. *Государственные органы самостоятельны в пределах своих полномочий.* В ст. 6 Конституции содержится упоминавшаяся выше норма о самостоятельности государственных органов в пределах своих полномочий.

3. *Государственные органы осуществляют деятельность в пределах, установленных законодательством.* Согласно ч. 2 ст. 7 Конституции государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства.

4. *Деятельность государственных органов осуществляется гласно.* В ч. 4 ст. 7 Конституции устанавливается, что нормативные акты государственных органов публикуются и доводятся до всеобщего сведения иным предусмотренным законом способом. В ч. 1 и 3 ст. 34 Конституции содержится обязательство государственных органов о предоставлении гражданам Республики Беларусь полной, достоверной и своевременной информации о своей деятельности, за исключением отдельных случаев. Кроме того, государственные органы, как усматривается из ч. 2 ст. 34 Конституции, также обязаны предоставить гражданину Республики Беларусь возможность ознакомиться с материалами, затрагивающими его права и законные интересы.

5. *Государственные органы обязаны работать с обращениями граждан.* Согласно ст. 40 Конституции государственные органы и должностные лица обязаны рассматривать направленные в их адрес обращения граждан и давать ответ по существу в установленный срок.

6. *Государственные органы обязаны принимать меры для осуществления и защиты прав и свобод личности.* В ч. 2 ст. 59 и 62 Конституции устанавливается, что государственные органы обязаны в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности и оказывать юридическую помощь каждому лицу, обратившемуся для осуществления и защиты прав и свобод.

7. *Государственные органы несут ответственность при нарушении ими прав и свобод личности.* Государственные органы, как следует из ч. 3 ст. 59 Конституции, несут ответственность за действия, нарушающие права и свободы личности.

21.3. Виды и система государственных органов.

Органы законодательной, исполнительной и судебной власти.

Контрольно-надзорные органы и органы, выполняющие специальные функции.

Центральные и местные государственные органы

Под **системой** понимается совокупность государственных органов Республики Беларусь. При этом эта система единая. Она, как следует из ст. 6 Конституции, состоит из законодательных (представительных), исполнительных и судебных органов. Одновременно в систему государственных органов входят контрольно-надзорные органы. К таким органам согласно ст. 125 и 129 Конституции относятся прокуратура и Комитет государственного контроля. В систему государственных органов Республики Беларусь целесообразно включить государственные органы, выполняющие отдельные функции и не находящиеся в подчинении вышеуказанных органов. Как следует из п. 4 ст. 84 и ст. 136 Конституции, такими органами являются Центральная комиссия и Национальный банк.

В группу **законодательных (представительных) органов** входят Парламент и местные Советы депутатов.

В соответствии с ч. 1 ст. 90 Конституции Парламент – Национальное собрание определяется не только как представительный (выборный), но и законодательный орган. Основной функцией Парламента является принятие законов. Местные Советы депутатов также являются представительными органами, поскольку, как следует из ст. 118 Конституции, формируются посредством избирательного права.

В группу **органов исполнительной власти** (органов управления) Республики Беларусь входят Правительство – Совет Министров, республиканские органы государственного управления и иные государственные организации, подчиненные Совету Министров, а также органы местного управления (местные исполнительные и распорядительные органы). Органы исполнительной власти с точки зрения организационного построения и выполняемых функций имеют некоторые особенности. Это, как правило, назначаемые органы. Данные органы являются одновременно исполнительными и распорядительными органами, поскольку, с одной стороны, непосредственно исполняют правовые акты вышестоящих органов и, с другой – издают собственные акты.

Суды (судебные органы), а именно Конституционный Суд и суды общей юрисдикции, составляют отдельную разновидность органов государственной власти – судебной власти. Согласно ч. 1 ст. 109 Кон-

ституции судебная власть в Республике Беларусь принадлежит судам. Она, как следует из ч. 2 ст. 2 Кодекса Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей, осуществляется только судами в лице судей и привлекаемых в установленном порядке и определенных случаях к участию в деятельности суда по осуществлению правосудия народных заседателей. Специфика судебной власти состоит в том, что она, как следует из ч. 3 ст. 2 указанного кодекса, осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного, административного судопроизводства и судопроизводства по экономическим делам.

Отдельный вид органов составляют **контрольно-надзорные органы**. Контрольную (надзорную) деятельность в Республике Беларусь, как следует из Указа Президента от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь», осуществляют 35 ведомств в более чем 130 сферах (финансовой, хозяйственной и др.). Кроме того, полномочиями по осуществлению контроля за исполнением нормативных правовых актов (судебных решений) обладают Президент, Парламент, Совет Министров, суды и другие государственные органы. Однако не все из государственных органов, уполномоченных на осуществление контрольной (надзорной) деятельности, следует относить к контрольно-надзорным органам. Особенностью контрольно-надзорных органов является то, что, во-первых, эти органы выполняют задачи от имени государства, осуществляют контроль (надзор) за деятельностью всех органов независимо от их принадлежности и собственности, во-вторых, их контрольная (надзорная) деятельность является основной функцией. В связи с указанными обстоятельствами контрольно-надзорные органы обособлены от законодательных, исполнительных и судебных органов. К контрольно-надзорным органам согласно разд. VI Конституции относятся прокуратура и Комитет государственного контроля.

Как отмечалось выше, в систему государственных органов Республики Беларусь следует включить Центральную комиссию. Ее деятельность определяется Избирательным кодексом. Согласно ст. 26 Избирательного кодекса Центральная комиссия является постоянно действующим государственным органом, организующим в пределах своих полномочий подготовку и проведение выборов, республиканских референдумов, а также решает вопросы, связанные с организацией отзыва депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики. Следует заметить, что другие избирательные комиссии (комиссии по референдуму, по отзыву депутатов, членов Совета Республики) также являются государственными органами, однако их деятельность осу-

ществляется временно, т. е. в период избирательных кампаний, референдумов, отзыва.

Еще одним государственным органом согласно Конституции является Национальный банк. Как следует из ст. 136 Конституции и ст. 7 Банковского кодекса Республики Беларусь, Национальный банк является центральным банком и государственным органом Республики Беларусь. Национальный банк регулирует кредитные отношения и денежное обращение, определяет порядок расчетов и выполняет иные функции, которые не выполняются другими государственными органами.

В конституционном праве выделяются также **центральные и местные государственные органы**. Они различаются территориальными пределами своей компетенции и, как следствие, действием в пространстве принятых решений. Так, компетенция местных государственных органов распространяется на территорию административно-территориальной единицы (область, район и т. д.), на эту же территорию распространяется действие принятых ими правовых актов. Классическим примером местных государственных органов являются местные исполнительные и распорядительные органы (исполнительные комитеты). В системе органов внутренних дел местными государственными органами будут являться территориальные органы внутренних дел.

21.4. Место органов внутренних дел, пограничной службы, предварительного следствия, судебно-экспертной деятельности, финансовых расследований в системе государственных органов

Органы внутренних дел (пограничной службы, предварительного следствия, судебно-экспертной деятельности, финансовых расследований) в системе государственных органов Республики Беларусь составляют обособленную группу государственных органов. Это определяется прежде всего тем, что все они входят в систему органов, обеспечивающих национальную безопасность Республики Беларусь. Исходя из Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента от 9 ноября 2010 г. № 575, указанные органы в соответствии с компетенцией реализуют меры, направленные на решение задач обеспечения национальной безопасности, поддерживают в состоянии готовности к применению имеющиеся силы и средства. Обособление этих государственных органов в отдельную группу объясняется также тем, что согласно законам, регламентирующим их статус, эти органы являются правоохранительными органами либо органами,

выполняющими правоохранные функции. Они представляют собой военизированные организации.

Задачи, которые возлагаются на данные органы, также во многом совпадают. Так, задачами органов внутренних дел являются:

- защита жизни, собственности, безопасности граждан, общества и государства от преступных посягательств;
- профилактика, выявление преступлений и административных правонарушений и др.

Примерно такие же задачи возложены на органы финансовых расследований, только их компетенция распространяется на правонарушения в экономической сфере. Органы пограничной службы выполняют правоохранные функции посредством предупреждения, выявления и пресечения преступлений, иных правонарушений при охране Государственной границы. На органы предварительного следствия возлагаются задачи по предварительному расследованию преступлений, защите прав граждан, организаций, государственных и общественных интересов во время досудебного производства, что существенно сближает данные органы с органами внутренних дел, финансовых расследований и пограничной службы. Органы судебно-экспертной деятельности хотя и не относятся к правоохранным органам, представляют собой военизированные организации. Данные органы, осуществляя судебно-экспертную деятельность, способствуют достижению задач, возложенных на указанные выше органы. В законах о данных органах содержатся нормы об их взаимодействии с другими государственными органами, что характеризует их деятельность, как основанную на принципе разделения властей.

ПРЕЗИДЕНТ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

22.1. Президент – Глава государства.

Место и роль Президента в системе государственных органов, его главные задачи и функции

Правовой статус Президента устанавливается в ст. 79–83 Конституции и ст. 1–15 Закона Республики Беларусь от 21 февраля 1995 г. № 3602-ХІІ «О Президенте Республики Беларусь» (далее – Закон о Президенте).

В нормах указанных статей Конституции и Закона о Президенте устанавливаются следующие положения, относящиеся к правовому статусу Президента:

1. *Президент является высшим должностным лицом Республики Беларусь.* Как высшее должностное лицо Республики Беларусь он занимает особое место в государственном механизме. Это место определяется тем обстоятельством, что Президент, как следует из ч. 1 ст. 79 Конституции и ч. 1 ст. 1 Закона о Президенте, является Главой государства, гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина.

2. *Главными задачи (предназначением) Президента как Главы государства являются:*

- олицетворение единства народа, гарантирование реализации основных направлений внутренней и внешней политики;
- представление Республики Беларусь в отношениях с другими государствами и международными организациями;
- принятие мер по охране суверенитета Республики Беларусь, ее национальной безопасности и территориальной целостности;
- обеспечение политической и экономической стабильности;
- обеспечение преемственности и взаимодействия органов государственной власти;

– осуществление посредничества между органами государственной власти.

3. *Функциями Президента являются:*

- осуществление полномочий Главы государства;
- гарантирование Конституции, прав и свобод личности;
- развитие Республики Беларусь как унитарного демократического социального правового государства;
- создание условий для свободного и достойного развития личности, экономического развития государства, повышения благосостояния народа Беларуси.

4. *Наделение Президента соответствующими полномочиями и наличие его ответственности перед народом за исполнение своих обязанностей.* В ст. 2 Закона о Президенте отмечается, что для реализации своих полномочий Президент наделяется правами и исполняет возложенные на него высокие обязанности перед народом Республики Беларусь в формах и пределах, определенных Конституцией, указанным законом, другими законами Республики Беларусь и решениями республиканских референдумов.

Президент несет ответственность перед народом Республики Беларусь за исполнение своих обязанностей.

5. *Наличие определенных требований к Президенту.* К Президенту как высшему должностному лицу Республики Беларусь предъявляются определенные требования, определяется порядок его избрания и вступления в должность. В частности, Президентом может быть избран гражданин Республики Беларусь по рождению, не моложе 35 лет, обладающий избирательным правом и постоянно проживающий в Республике Беларусь не менее 10 лет непосредственно перед выборами. Президент также не может быть депутатом Палаты представителей и членом Совета Республики. Он не может занимать другие должности в государственных, общественных и иных учреждениях, организациях, осуществлять предпринимательскую деятельность, получать помимо заработной платы денежные вознаграждения, за исключением гонораров за произведения науки, литературы и искусства.

Кроме того, Президент приостанавливает свое членство в политических партиях и других общественных объединениях, преследующих политические цели, на весь срок полномочий с оглашением соответствующего заявления в печати.

6. *Президент обладает неприкосновенностью, его честь и достоинство охраняются законом, ему предоставляются правовые и социальные гарантии.*

В ч. 3 ст. 79 Конституции отмечается, что Президент обладает неприкосновенностью, его честь и достоинство охраняются законом.

Право-привилегия на неприкосновенность Президента, охрану его чести и достоинства со стороны закона конкретизируются в ст. 7 Закона о Президенте, в УК и КоАП. В этих законах содержатся следующие гарантии неприкосновенности Президента:

- охрана неприкосновенности Президента, его чести и достоинства со стороны закона;
- наступление ответственности за клевету в отношении Президента, его оскорбление;
- недопустимость препятствования законной деятельности и преследование такого препятствования по закону.

Согласно ч. 2 ст. 7 Закона о Президенте публичное оскорбление Президента или клевета в отношении его, в том числе с использованием печати или других средств массовой информации, влекут установленную законом ответственность.

Ответственность за клевету в отношении Президента или его оскорбление предусмотрена в ст. 367 и 368 УК. Уголовная ответственность наступает в случае клеветы в отношении Президента во время публичного выступления либо подобных действий в печатном или публично демонстрирующемся произведении либо в средствах массовой информации, а также публичного оскорбления. Как следует из ст. 23.33 КоАП, меры административной ответственности могут быть применены в случаях распространения средствами массовой информации заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство Президента.

Кроме того, в ч. 5 ст. 7 Закона о Президенте содержится норма о том, что препятствование законной деятельности Президента не допускается и преследуется по закону.

Относительно неприкосновенности Президента следует заметить, что в законодательстве имеются положения, указывающие на то, что эта неприкосновенность имеет свои пределы, что будет рассмотрено в главе далее.

7. Наличие президентской символики. К вопросам правового статуса Президента как Главы государства относятся вопросы президентской символики. Главным символом Президента являются штандарт Президента Республики Беларусь. К другим символам Президента можно относить официальную государственную резиденцию Президента, круглую гербовую печать с надписью «Президент Республики Беларусь», специальные бланки с Государственным гербом Республики Беларусь.

22.2. Порядок избрания Президента и вступления в должность

Особенности избрания на должность Президента определяются ст. 81, 82 Конституции, ч. 2 ст. 5 Закона о Президенте, а также ст. 56–81 Избирательного кодекса.

В ч. 1 ст. 81 Конституции отмечается, что Президент избирается непосредственно народом Республики Беларусь на основе всеобщего, свободного, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. В ч. 2 ст. 5 Закона о Президенте содержится аналогичная норма. В данной норме имеется дополнение о том, что порядок избрания Президента устанавливается Избирательным кодексом.

В ч. 2 ст. 81 Конституции указывается, что кандидаты на должность Президента выдвигаются гражданами Республики Беларусь при наличии не менее 100 тыс. подписей избирателей. Порядок выдвижения определяется в ст. 61–68 Избирательного кодекса. Это порядок предусматривает процедуры формирования и регистрации инициативной группы по выборам Президента, сбора подписей избирателей и проверки подписей избирателей на достоверность, а также регистрации кандидатов в Президенты.

В ч. 3 и 4 ст. 81 Конституции определяются государственный орган, уполномоченный на назначение выборов Президента, сроки назначения и проведения выборов при наличии действующего Президента и в случае, если данная должность оказалась вакантной. Так, выборы Президента назначаются Палатой представителей не позднее чем за пять месяцев и проводятся не позднее чем за два месяца до истечения срока полномочий предыдущего Президента. При вакантной должности Президента выборы назначаются в другие сроки.

В ст. 82 Конституции определяются итоги выборов Президента, а также возможность второго тура голосования.

В ст. 83 Конституции и в ст. 10 Закона о Президенте определяется процедура **вступления в должность** вновь избранного Президента.

Так, Президент вступает в должность после принесения Присяги. Присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики, судей Конституционного и Верховного Судов не позднее двух месяцев со дня избрания Президента. Для участия в церемонии принесения Присяги могут приглашаться также члены Совета Министров, другие должностные лица, представители политических партий и других общественных объединений, дипломаты и представители иностранных государств. После оглашения текста Присяги Президент подписывает акт о при-

несении Присяги. Затем Председатель Центральной комиссии вручает Президенту удостоверение. Исполняется Государственный гимн. Церемония принесения Присяги Президентом транслируется по республиканскому телевидению и радио.

22.3. Полномочия и акты Президента. Полномочия Президента в сфере деятельности органов внутренних дел, пограничной службы, финансовых расследований, по руководству Следственным комитетом и Государственным комитетом судебных экспертиз. Срок полномочий и основания прекращения полномочий Президента

Обобщение положений Конституции, Закона о Президенте, иных законов, а также указов Президента позволяет констатировать о наличии у Президента широкого круга полномочий. Эти полномочия можно классифицировать относительно отдельных областей государственной деятельности. В этой связи целесообразно рассмотреть полномочия Президента в области кадровой политики, обеспечения национальной безопасности и в области нормотворчества.

В *области кадровой политики* полномочия Президента прежде всего связаны с назначением (освобождением, отстранением от должности или служебных обязанностей) лиц на государственные должности.

Ряд должностей, на которые Президент правомочен назначить соответствующих лиц (имеются в виду лица, обладающие необходимой профессиональной подготовкой и способностями), указываются в ст. 84 Конституции. На одни должности Президент вправе назначить лиц с согласия одной из палат Парламента. Например, согласно п. 6 ст. 84 Конституции Президент с согласия Палаты представителей назначает на должность Премьер-министра, согласно п. 8, 9 ст. 84 Конституции с согласия Совета Республики Президент назначает на должности Председателя Конституционного Суда, Председателя и судей Верховного Суда, Председателя Центральной комиссии, Генерального прокурора, Председателя и членов Правления Национального банка Республики Беларусь¹. Как следует из п. 11 ст. 84 Конституции, Президент вправе освободить от указанных должностей (кроме Пре-

¹ Здесь и далее не указываются Председатель и судьи Высшего Хозяйственного Суда в связи с упразднением данного судебного органа в соответствии с Декретом Президента от 29 ноября 2013 г. № 6 «О совершенствовании судебной системы Республики Беларусь».

мьер-министра) по основаниям, предусмотренным законом, с уведомлением Совета Республики.

В других случаях Президент может назначить и освободить от должностей без согласования с каким-либо государственным органом. К таким должностям, что вытекает из п. 4, 10, 12, 16 ст. 84 Конституции, относятся шесть членов Центральной комиссии, шесть членов Конституционного Суда, иные судьи, Глава Администрации Президента, Председатель Комитета государственного контроля, руководители республиканских органов государственного управления. Однако это не полный перечень должностей, на которые назначаются Президентом соответствующие лица. Согласно п. 16 с. 84 Конституции Президент вправе назначать и на другие должности, которые определены в соответствии с законодательством. В связи с этим полный перечень таких государственных должностей определяется в Указе Президента от 8 ноября 2001 г. № 644 «Об утверждении кадрового реестра Главы государства Республики Беларусь».

В данном указе утверждены два перечня государственных должностей: перечень высших государственных должностей Республики Беларусь и перечень должностей руководящих работников государственных органов и иных организаций, включаемых в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь.

В перечень высших государственных должностей Республики Беларусь входят: Премьер-министр, Председатель Совета Республики, Председатель Палаты представителей, Председатель Конституционного Суда, Председатель Верховного Суда, Глава Администрации Президента, Государственный секретарь Совета Безопасности, Председатель Комитета государственного контроля, Генеральный прокурор, Председатель Правления Национального банка, Управляющий делами Президента.

В перечень должностей руководящих работников государственных органов и иных организаций, включаемых в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь, входят более 50 должностей. Следует заметить, что на некоторые государственные должности Президентом назначаются отдельные лица непосредственно, а на некоторые государственные должности – согласуются. Этот вопрос регламентируется самим Президентом. В частности им определен порядок назначения (утверждения, освобождения) и согласования назначения (освобождения) Президентом Республики Беларусь на некоторые должности, включенные в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь, утвержденный Указом Президента от 8 ноября 2001 г. № 645. Согласно

этому порядку, например, в системе МВД, за исключением внутренних войск, Президентом непосредственно назначаются на должность: министр внутренних дел Республики Беларусь, его заместители, руководители департаментов. Кроме того, Президент дает согласие на назначение на должность руководителей государственных учреждений высшего образования (в нашем случае это Академия МВД и Могилевский институт МВД).

В области кадровой политики Президент, как следует из п. 3, 5 и 7 ст. 84 Конституции, обладает полномочиями роспуска палат Парламента, определения структуры Правительства, образования, упразднения и реорганизации Администрации Президента, других органов государственного управления, ему подчиненных.

Следующей областью, на которую распространяются полномочия Президента, является национальная безопасность. В ст. 84 Конституции определяются следующие полномочия в **области национальной безопасности**:

1. *Введение чрезвычайного положения.* Так, в п. 22 ст. 84 Конституции отмечается, что в случае стихийного бедствия, катастрофы, а также беспорядков в отдельных случаях Президент вводит на территории Республики Беларусь (в отдельных ее местностях) чрезвычайное положение с внесением в трехдневный срок принятого решения на утверждение Совета Республики.

2. *Формирование Совета безопасности и руководство им.*

3. *Руководство Вооруженными Силами, в том числе в случае военной угрозы или нападения.* Президент исходя из п. 28 ст. 84 Конституции и ст. 24 Закона о Президенте является Главнокомандующим Вооруженными Силами. Он вправе отдать приказ о начале военных действий без объявления войны в случаях:

- преднамеренного вторжения в воздушное пространство Республики Беларусь;
- неожиданного вторжения вооруженных сил на территорию Республики Беларусь;
- неожиданного воздушного нападения на Республику Беларусь.

В случае начала военных действий без объявления войны Президент обязан в течение 3 ч сообщить об этом в Совет Республики.

4. *Объявление военного положения и мобилизации.* Как следует из п. 29 ст. 84 и ч. 4 ст. 24 Закона о Президенте, Президент может ввести на территории Республики Беларусь в случае военной угрозы или нападения военное положение, объявить полную или частичную мобилизацию. Указы Президента по данным вопросам подлежат вне-

сению на утверждение в Совет Республики в трехдневный срок со дня подписания соответствующего указа.

Мобилизационные вопросы регулируются нормами Закона Республики Беларусь от 26 октября 2000 г. № 449-З «О мобилизационной подготовке и мобилизации».

Президент обладает значительным объемом полномочий в **области нормотворчества**:

1. *Подписание законов.* В соответствии с п. 24 ст. 84 Конституции Президент подписывает законы, имеет право в установленном порядке возвратить закон или отдельные его положения со своими возражениями в Палату представителей.

Порядок возврата закона или отдельных его положений в Парламент определяется в ч. 6–8 ст. 100 Конституции. Так, закон, принятый Палатой представителей и одобренный Советом Республики либо принятый Палатой представителей по требованию Президента в случае отсутствия согласия между палатами Парламента о принятии закона, представляется в 10-дневный срок Президенту на подпись. Если Президент согласен с текстом закона, он его подписывает. Если Президент не возвращает какой-либо закон на протяжении двух недель после того, как он был ему представлен, закон считается подписанным. При несогласии с текстом закона Президент возвращает его со своими возражениями в Палату представителей. Палаты Парламента последовательно рассматривают возражения Президента в установленные сроки и могут согласиться с данными возражениями либо их преодолеть. Для преодоления возражений Президента требуется не менее двух третей голосов от полного состава каждой из палат. Закон после преодоления палатами возражений Президента подписывается Президентом в пятидневный срок. Закон вступает в силу и в том случае, если он не будет подписан Президентом в этот срок.

В таком же порядке палатами рассматриваются возражения Президента на отдельные положения закона, которые возвращаются для повторного голосования. В этом случае до вынесения соответствующего решения палатами закон подписывается Президентом и вступает в силу, за исключением тех положений, относительно которых имеются возражения Президента.

2. *Право законодательной инициативы.* Президент согласно ст. 99 Конституции и ст. 21 Закона о Президенте имеет право законодательной инициативы в Палате представителей. Он может направлять в Палату представителей проекты законов, в том числе об изменении

и дополнении Конституции и о толковании Конституции, о дополнении или изменении законов, вступивших в силу, а также предлагать поправки к внесенным законопроектам. При этом следует учитывать, что право законодательной инициативы Президента шире, чем у других субъектов, поскольку Президент, реализуя свое право законодательной инициативы, кроме того:

- дает согласие либо поручает Совету Министров дать согласие на внесение в Палату представителей законопроектов, следствием принятия которых может быть сокращение государственных средств, создание или увеличение расходов;

- имеет право вносить или дать поручение Совету Министров внести в Палату представителей и Совет Республики предложение об объявлении законопроекта срочным. В этом случае на рассмотрение законопроекта палатам отводится по 10 дней;

- может потребовать, чтобы палаты на своих заседаниях принимали решения, голосуя в целом за весь внесенный Президентом проект или его часть, сохранив лишь те поправки, которые предложены или приняты Президентом;

- может потребовать либо поручает Совету Министров потребовать, чтобы Палата представителей приняла окончательное решение в случае, если после отклонения Советом Республики принятого Палатой представителей законопроекта согласительная комиссия палат не приняла согласованный текст законопроекта.

3. *Издание правовых актов.* Президент в соответствии со ст. 85 и 101 Конституции и ст. 28–32 Закона о Президенте издает декреты, указы и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории Республики Беларусь.

Декреты Президента могут быть двух видов – декреты, издаваемые на основании закона о делегировании Президенту законодательных полномочий (делегированные декреты), и декреты, издаваемые в силу особой необходимости (временные декреты).

Проект закона о делегировании Президенту законодательных полномочий может вноситься в Палату представителей Президентом. Проект закона должен определять круг отношений, регулируемых декретом, и срок полномочий Президента на издание декрета.

Временные декреты после из подписания Президентом вносятся в палаты Парламента для принятия и вступают в силу после их принятия палатами. Если голосование в палатах не привело к принятию решений об отмене временного декрета или такое решение принято одной из палат, временный декрет сохраняет свою силу. Палаты могут принять

закон, по содержанию совпадающий с соответствующим временным декретом. Со вступлением такого закона в силу временный декрет утрачивает свою силу.

В Конституции и законах Республики Беларусь содержатся и иные полномочия, осуществляемые Президентом.

Президент *в сфере деятельности органов внутренних дел, пограничной службы, финансовых расследований, по руководству Следственным комитетом и Государственным комитетом судебных экспертиз* осуществляет типичные полномочия:

- осуществляет общее руководство данными органами;
- утверждает положения о центральных аппаратах этих органов и положения о прохождении службы;
- определяет их штатную численность и согласовывает их структуру;
- принимает решения об образовании, реорганизации и ликвидации департаментов и организаций, входящих в систему этих органов;
- назначает (согласовывает назначение) на должности высшего начальствующего состава этих органов и освобождает от занимаемых должностей;
- утверждает перечень вооружения, боевой и специальной техники (для органов внутренних дел и органов пограничной службы), специальных средств, состоящих на вооружении этих органов;
- устанавливает порядок и нормы материально-технического обеспечения этих органов;
- принимает решения по вопросам правовой и социальной защиты сотрудников и членов их семей и др.

Согласно ч. 1 ст. 81 Конституции и ст. 8 Закона о Президенте *полномочия Президента* устанавливаются на пять лет. Они начинаются с момента вступления в должность и прекращаются с момента принесения Присяги вновь избранным Президентом или в связи со смещением Президента с должности, отставкой Президента, досрочным освобождением Президента от должности, смертью Президента.

Досрочное прекращение полномочий Президента предусматривается в ст. 87–89 Конституции и ст. 11–15 Закона о Президенте. В этих статьях определяются основания и порядок досрочного прекращения полномочий. Так, Президент может быть:

- досрочно освобожден от должности при стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять обязанности Президента. Решение о досрочном освобождении Президента от должности принимается палатами Парламента;

– смещен с должности в связи с совершением государственной измены или иного тяжкого преступления. В процедуре смещения с должности Президента участвуют палаты Парламента.

Президент может в любое время *подать в отставку*. Отставка Президента принимается Палатой представителей.

В случае досрочного прекращения полномочий Президента или смерти Президента должность Президента считается вакантной.

22.4. Основные гарантии деятельности Президента

В ст. 37 и 39 Закона о Президенте предусматриваются правовые и социальные гарантии деятельности Президента во время нахождения в должности и после истечения полномочий. Так, устанавливается следующее государственное обеспечение и обслуживание Президента:

- заработная плата;
- служебное жилое помещение;
- транспорт специального назначения;
- охрана, возлагаемая на службу специального назначения;
- специальное медицинское и санаторно-курортное обслуживание его и его семьи;
- государственное страхование и др.

В случаях истечения срока полномочий, отставки Президента, досрочного освобождения Президента от должности бывшему Президенту устанавливается пенсия, предоставляется государственное жилье.

22.5. Администрация Президента и иные органы, обеспечивающие деятельность Президента Республики Беларусь. Государственные органы, подчиненные Президенту

Исходя из п. 1 положения об Администрации Президента, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 13 февраля 2017 г. № 40, *Администрация Президента* является органом государственного управления. Она формируется на основании ст. 84 Конституции. Данный орган обеспечивает деятельность Президента и осуществляет контроль за исполнением его решений.

Главными задачами Администрации Президента являются:

- обеспечение реализации Президентом полномочий в областях государственной кадровой политики, идеологии белорусского государства, права, социально-экономической политики, внешней политики,

деятельности государственных органов и иных организаций по де бю-
кратизации государственного аппарата, по работе с обращениями
и др.;

- подготовка проектов решений Президента и контроль за исполне-
нием решений;

- обеспечение взаимодействия Президента с органами законода-
тельной, исполнительной и судебной власти, местного самоуправления,
общественными и религиозными организациями (объединениями)
и другими общественно-политическими институтами, а также со сред-
ствами массовой информации;

- организационное, информационное, экспертно-аналитическое
и правовое обеспечение деятельности Президента.

Руководителем Администрации Президента является Глава Адми-
нистрации Президента, который назначается на должность и освобо-
ждается от должности указом Президента.

Президент согласно п. 27 ст. 84 Конституции и ч. 1 ст. 23 Закона
о Президенте формирует и возглавляет **Совет Безопасности**, опре-
деляет состав и порядок его деятельности, назначает на должность
и освобождает от занимаемой должности Государственного секретаря
Совета Безопасности.

Совет Безопасности, как следует из ч. 1 и 2 ст. 6 Закона Республики
Беларусь от 3 ноября 1992 г. № 1902-ХІІ «Об обороне», является высшим
коллегиальным координационно-политическим органом, создаваемым
в целях реализации полномочий Президента как Главы государства
и Главнокомандующего Вооруженными Силами в области обеспечения
национальной безопасности Республики Беларусь.

Совет Безопасности:

- вносит предложения Президенту по вопросам государственной
политики в области военной безопасности государства;

- определяет основные направления военной политики, принципы
военного строительства и развития Вооруженных Сил, других войск
и воинских формирований, а также основополагающие положения
Военной доктрины Республики Беларусь;

- организует устойчивое функционирование военной организации
государства в любых условиях военно-политической обстановки;

- осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодатель-
ством в области обороны.

Совет Безопасности координирует деятельность *государственных
органов системы национальной безопасности*. В эту систему входят:
Служба безопасности Президента, Оперативно-аналитический центр

при Президенте, Генеральная прокуратура, Министерство обороны, Министерство внутренних дел, Министерство по чрезвычайным ситуациям, Комитет государственной безопасности, Государственный пограничный комитет, Государственный таможенный комитет, Государственная инспекция охраны животного и растительного мира при Президенте, Следственный комитет, Государственный комитет судебных экспертиз.

Совет Безопасности является государственным органом, отвечающим за реализацию Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575.

В соответствии с п. 1 положения об Управлении делами Президента, утвержденного Указом Президента от 3 декабря 2010 г. № 620, **Управление делами Президента** является органом, осуществляющим обеспечение и обслуживание деятельности Президента, Администрации Президента, Государственного секретариата Совета Безопасности, Национального собрания, Центральной комиссии, иных государственных органов (организаций), определяемых Главой государства. В частности, одной из задач указанного органа является финансовое и материально-техническое обеспечение, транспортное, социально-бытовое, медицинское, санаторно-курортное и иное обслуживание Президента, высших должностных лиц и иных лиц в соответствии с решениями Президента.

Согласно ч. 1 и 2 ст. 13 и ч. 1 ст. 14 Закона Республики Беларусь от 8 мая 2009 г. № 16-3 «О государственной охране» **Служба безопасности Президента** является органом государственной охраны. Это специально уполномоченный государственный орган, который осуществляет государственную охрану, непосредственно обеспечивает деятельность Президента и ему подчиняется. Основными задачами Службы безопасности Президента в том числе являются:

- обеспечение безопасности охраняемых лиц;
- осуществление в пределах своей компетенции борьбы с терроризмом;
- предупреждение, выявление и пресечение преступлений и иных правонарушений на охраняемых объектах, в местах пребывания охраняемых лиц, в том числе на трассах проезда.

Консультативно-совещательные и иные органы при Президенте создаются, как правило, в целях обсуждения важнейших вопросов, связанных с осуществлением полномочий Президента, выработки предложений по их разрешению или в целях реализации Президентом отдельных полномочий. Например, при Президенте создан *Президент-*

ский совет. Согласно положению, утвержденному Указом Президента от 12 февраля 1996 г. № 63, данный совет является постоянно действующим консультативным органом при Президенте. Он создан для разработки предложений по формированию и реализации внутренней и внешней политики Республики Беларусь, совершенствованию механизма осуществления стратегии общенационального развития Республики Беларусь, повышению эффективности деятельности органов исполнительной власти.

К иным органам при Президенте, например, относится *Комиссия по вопросам помилования при Президенте*, созданная в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 3 декабря 1994 г. № 250. Ее деятельность регламентируется Положением о порядке осуществления в Республике Беларусь помилования осужденных, освобождения от уголовной ответственности лиц, способствовавших раскрытию и устранению последствий преступлений, утвержденным упомянутым выше указом № 250. В частности, определяется, что данная комиссия рассматривает личные ходатайства осужденных о помиловании, материалы в отношении лиц, осужденных к смертной казни, не ходатайствующих о помиловании, а также представления Председателя Верховного Суда либо Генерального прокурора о применении помилования к лицам, осужденным к смертной казни, предварительно до внесения на рассмотрение Президента. Состав данной комиссии утверждается Президентом на срок его полномочий.

Академия управления при Президенте согласно ее уставу, утвержденному Указом Президента от 2 июня 2009 г. № 275, является государственным учреждением высшего образования. Академия управления создана 29 января 1991 г. и подчиняется Президенту. Предметом основной ее деятельности являются подготовка, переподготовка и повышение квалификации кадров в сфере управления, проведение научно-исследовательских и инновационных работ.

Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь создан на основании Указа Президента от 13 декабря 2007 г. № 630. Согласно положению о центре, утвержденному указом № 630, он является научно-практическим государственным учреждением, обеспечивающим подготовку проектов законодательных актов в Республике Беларусь, методическое руководство нормотворческой деятельностью, проведение научных исследований в области права и подготовку научных работников высшей квалификации.

Деятельность *Национального центра правовой информации Республики Беларусь* (НЦПИ) регламентируется положением, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 30 октября 1998 г. № 524. Так, он является центральным государственным научно-практическим учреждением, осуществляющим сбор, учет, обработку, хранение, систематизацию и актуализацию эталонной правовой информации, ее распространение (предоставление), а также официальное опубликование правовых актов. НЦПИ является юридическим лицом, подчиненным Администрации Президента. На НЦПИ возлагается ряд задач. В частности, одной из задач является формирование и ведение эталонного банка данных правовой информации Республики Беларусь, государственных информационно-правовых ресурсов (Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, информационно-поисковые системы «Эталон» и «Эталон-online» и др.) и официальное опубликование правовых актов.

В подчинении Президента также находятся Оперативно-аналитический центр при Президенте, Следственный комитет, Государственный комитет судебных экспертиз, Государственная инспекция охраны животного и растительного мира при Президенте и другие государственные органы.

22.6. Институт главы государства и институт президентства в современных государствах

Глава государства – верховный представитель государства внутри и вне страны, символ единства и преемственности государственной власти, гарант безопасности и суверенитета государства, прав и свобод человека и гражданина.

Глава государств, как правило:

- осуществляет представительские функции как внутри страны (официальные обращения к парламенту, послания к народу и т. д.), так и за ее пределами (официальные визиты, право принимать верительные грамоты от послов и др.);

- является верховным главнокомандующим вооруженных сил (назначает лиц на высшие командные должности, объявляет с согласия парламента состояние войны и мира, всеобщую или частичную мобилизацию);

- обеспечивает государственную безопасность. При нем обычно создаются специальные органы, занимающиеся вопросами государственной безопасности (например, в России – Совет Безопасности);

– осуществляет взаимоотношения с органами государственной власти (назначение выборов в парламент, право законодательной инициативы, подписание законов, формирование правительства и др.);

– принимает акты, в том числе имеющие силу закона. Некоторые из правовых актов подлежат контрасигнатуре (в парламентских формах правления и смешанных республиках);

– поощряет выдающихся граждан и осуществляет помилование;

– решает вопросы, связанные с гражданством (подданством), и др.

В различных вариантах монархической формы правления главой государств является монарх. **Монарх** – единоличный глава государства, осуществляющий власть по собственному праву, получающий свои полномочия по наследству и осуществляющий их бессрочно (пожизненно).

Монархи имеют особый титул, например в Великобритании – король, в Японии – император, в Омане – султан и т. д.

Монарх может участвовать в принятии политических решений. Однако в зависимости от вида монархии он имеет, скорее, формальное значение (парламентарная монархия), либо, наоборот, обладает всей полнотой власти (абсолютная монархия), либо, будучи ограничен в полномочиях, сохраняет за собой обширные политические полномочия (дуалистическая монархия).

Главой государства в республиках является президент. **Президент** – высшее должностное лицо, избираемое на определенный срок.

Статус президента обусловлен его предназначением. В этом смысле может быть: президент – глава государства; президент – глава исполнительной ветви власти; президент – глава государства и исполнительной власти; президент – глава государства и арбитр.

Роль президента, порядок его избрания зависят от формы правления. Существует ряд способов избрания президента:

– путем прямых выборов (Польша, Россия, Франция и др.). При этом выборы Президента проводятся по мажоритарной избирательной системе, как правило, абсолютного большинства;

– избрание парламентом. Парламенты на совместном заседании палат (при двухпалатном парламенте) избирают президентов (Греция, Израиль, Турция и др.);

– избрание специальной избирательной коллегией (собранием), состоящей из членов парламента и представителей территорий, делегируемых законодательными собраниями этих территорий или органов управления (Германия);

– избрание коллегией выборщиков. Так, в США избиратели голосуют за выборщиков от определенной партии, выборщики же подают свои голоса за определенного кандидата в президенты.

В зависимости от формы правления, государственного режима, а также системы политических отношений в стране конституционные полномочия президента могут быть номинальными или реальными. Так, президент как глава государства:

- выполняет представительские функции;
- является гарантом конституции, он обязан принимать меры по ее соблюдению и охране;
- обладает правом роспуска парламента (парламентские и смешанные республики);
- издает собственные акты;
- формирует правительство (полностью или только назначает премьер-министра), может созывать заседания правительства и председательствовать на них;
- назначает, как правило, судей высших судебных инстанций;
- является верховным главнокомандующим вооруженными силами и др.

ПАРЛАМЕНТ – НАЦИОНАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ КАК ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ОРГАН ГОСУДАРСТВА

23.1. Понятие, структура, состав, порядок формирования Национального собрания

Основы правового статуса Парламента – Национального собрания содержатся в гл. 4 разд. IV Конституции. Подробнее этот статус регламентируется Законом Республики Беларусь от 8 июля 2008 г. № 370-З «О Национальном собрании Республики Беларусь» (далее – Закон о Национальном собрании).

Исходя из ст. 1 и 3 указанного закона Национальное собрание является представительным и законодательным органом Республики Беларусь и состоит из двух палат – Палаты представителей и Совета Республики. Состав Палаты представителей устанавливается в количестве 110 депутатов на основе прямых выборов. Состав Совета Республики формируется в количестве 64 членов посредством косвенных выборов (по 8 членов Совета Республики избираются от областей и г. Минска, еще 8 членов Совета Республики назначаются Президентом).

23.2. Срок полномочий и основания прекращения полномочий Национального собрания

Согласно ст. 4 и 5 Закона о Национальном собрании срок полномочий Парламента составляет четыре года. Полномочия *палат Национального собрания* начинаются со дня первого заседания вновь избранных Палаты представителей, Совета Республики и заканчиваются в день открытия первого заседания Палаты представителей, Совета Респуб-

лики нового созыва, за исключением случаев, когда полномочия палат досрочно прекращаются.

Полномочия Национального собрания могут быть *продлены* на основании закона только в случае войны.

Палаты Национального собрания *не могут быть распущены*:

в период чрезвычайного или военного положения;

– в последние шесть месяцев полномочий Президента;

– в период решения палатами вопроса о досрочном освобождении от должности или смещении с должности Президента;

– в течение года со дня первого заседания каждой из палат.

Полномочия **Палаты представителей** могут быть *прекращены досрочно* в случае:

– отказа в доверии Правительству;

– выражения вотума недоверия Правительству;

– двукратного отказа в даче согласия на назначение Премьер-министра;

– систематического (более двух раз) или грубого нарушения Конституции;

– прекращения полномочий Совета Республики.

Полномочия **Совета Республики** могут быть *прекращены досрочно* в случае:

– систематического (более двух раз) или грубого нарушения Конституции;

– прекращения полномочий Палаты представителей.

23.3. Функции и компетенция Национального собрания

Основной функцией Парламента – Национального собрания является законотворческая функция. Наряду с этим им выполняются и другие функции – контрольная, распорядительная, учредительная и др.

Компетенция Национального собрания весьма широкая. Существуют вопросы общей компетенции, вопросы раздельной компетенции палат Национального собрания (по сути, это компетенция Национального собрания) и вопросы исключительной компетенции Палаты представителей и Совета Республики.

К вопросам **общей компетенции** палат Национального собрания, как следует из ст. 11–16 Закона о Национальном собрании, относятся вопросы:

1. *О принятии законов.* Так, Палата представителей рассматривает проекты законов, а Совет Республики одобряет или отклоняет принятые Палатой представителей проекты законов.

2. *О делегировании законодательных полномочий.* Палата представителей и Совет Республики по предложению Президента могут делегировать ему законодательные полномочия на издание декретов, имеющих силу закона. При этом решения палат принимаются в форме законов. В таких законах определяются предмет регулирования декретов и срок полномочий Президента на их издание.

Не допускается делегирование Президенту полномочий на издание декретов:

- об изменении Конституции и ее толковании;
- об изменении программных законов;
- о республиканском бюджете и об утверждении отчета об его исполнении;
- об изменении порядка выборов Президента и Национального собрания;
- ограничивающих конституционные права и свободы граждан и др.

3. *О принятии (отмене) временных декретов.* Временные декреты Президента принимаются палатами большинством голосов от полного их состава. Решения об отмене временного декрета Президента принимаются палатами не менее двумя третями голосов от полного их состава.

4. *О досрочном освобождении от должности или смещении с должности Президента.* Решение о досрочном освобождении от должности Президента при стойкой неспособности по состоянию здоровья исполнять обязанности Президента принимается большинством не менее двух третей голосов от полного состава палат на основании заключения комиссии, специально создаваемой палатами.

Процедура смещения с должности Президента предусматривает принятие Палатой представителей решения о выдвижении обвинения против Президента и его расследовании. Решение считается принятым, если за него проголосовало большинство от полного состава Палаты представителей по предложению не менее одной трети ее депутатов.

На основании решения Палаты представителей Совет Республики организует расследование выдвинутого обвинения.

Решение о смещении с должности Президента считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от полного состава палат Паппрамента. Непринятие палатами решения о смещении Президента с должности в течение месяца со дня выдвижения обвинения означает отклонение обвинения. Предложение о смещении Прези-

дента с должности не может инициироваться в период рассмотрения вопроса о досрочном прекращении полномочий палат Национального собрания.

5. *О проведении республиканского референдума.* Палаты вправе внести Президенту предложение о проведении республиканского референдума. Данное предложение может инициироваться депутатами Палаты представителей, Президиумом и постоянными комиссиями Совета Республики, а также членами Совета Республики. Оно рассматривается на отдельных заседаниях палат.

6. *О заслушивании ежегодных посланий Президента.* Ежегодные послания Президента заслушиваются на совместных заседаниях палат без обсуждения и принятия по ним решения.

К **раздельной компетенции** палат Национального собрания относятся вопросы:

1. *О получении ответов членов Правительства на отдельные вопросы депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики.* Как правило, одно заседание в месяц резервируется для вопросов депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики и ответов членов Правительства. Вопросы членам Правительства направляются в письменной форме заблаговременно. Если член Правительства не имеет возможности прибыть на заседание, он вправе дать письменный ответ на заданные вопросы, который доводится до сведения парламентариев. На заседании они могут задавать членам Правительства другие вопросы в письменной или устной форме.

2. *О рассмотрении запросов депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики.* Депутат Палаты представителей, член Совета Республики вправе обратиться с запросом к Премьер-министру, членам Правительства, руководителям государственных органов, образуемых или избираемых палатами. Запрос включается в повестку дня заседания соответствующей палаты. Ответ на запрос надлежит дать в течение 20 сессионных дней.

3. *Об обращении в Конституционный Суд.* Палаты вправе обратиться в Конституционный Суд с предложением о даче заключения о конституционности нормативных правовых актов, об изложении позиции Конституционного Суда о документах, принятых (изданных) иностранными государствами, международными организациями и (или) их органами и затрагивающих интересы Республики Беларусь, в части соответствия этих документов общепризнанным принципам и нормам международного права. Государственные

органы, которые не обладают правом внесения в Конституционный Суд предложений, иные организации, а также граждане вправе обратиться к палатам с инициативой о внесении таких предложений. Предложение о рассмотрении в палате вопроса об обращении в Конституционный Суд может быть внесено в палату депутатами Палаты представителей, членами Совета Республики, постоянными комиссиями палат, а также Президиумом Совета Республики.

4. *О получении информации об исполнении законов и о ходе исполнения республиканского бюджета.* Палаты в пределах своей компетенции вправе получать информацию о ходе реализации Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь и Военной доктрины Республики Беларусь. С этой целью палаты по согласованию с Президентом могут заслушивать информацию:

- Премьер-министра – о ходе выполнения одобренной Палатой представителей программы деятельности Правительства;

- Генерального прокурора – о состоянии законности в Республике Беларусь;

- Председателя Комитета государственного контроля – о результатах осуществляемого в Республике Беларусь государственного контроля, в том числе за исполнением республиканского бюджета;

- Председателя Правления Национального банка – о ходе выполнения основных направлений денежно-кредитной политики на текущий год.

5. *О согласовании кандидатур для назначения на должности послов и постоянных представителей при международных организациях.* Кандидатуры для назначения на должности послов Республики Беларусь в иностранных государствах и постоянных представителей Республики Беларусь при международных организациях вносятся на рассмотрение Президента Советом Министров. До этого они рассматриваются в постоянных комиссиях Палаты представителей и Совета Республики, ведающих вопросами международных отношений, которые по результатам рассмотрения кандидатур на указанные должности принимают решения рекомендательного характера.

23.4. Палата представителей и Совет Республики Национального собрания: компетенция, акты, основные организационно-правовые формы работы

Компетенция палат Национального собрания, кроме того, различается – каждая из палат обладает исключительной компетенцией.

К вопросам *исключительной компетенции Палаты представителей* относятся:

1. *Об отставке Президента.* Палата представителей принимает отставку Президента. Заявление об отставке направляется Президентом в письменной форме.

2. *О назначении выборов Президента.* Палата представителей заблаговременно до истечения срока полномочий предыдущего Президента назначает выборы Президента.

3. *О даче согласия на назначение Премьер-министра.* Палата представителей по представлению Президента дает согласие на назначение Премьер-министра. В случае двукратного отказа палаты в даче согласия на назначение Премьер-министра Президент вправе распустить палату и назначить новые выборы.

4. *О заслушивании доклада Премьер-министра о программе деятельности Правительства.* Палата представителей в установленный срок после назначения на должность Премьер-министра заслушивает его доклад о программе деятельности Правительства и одобряет или отклоняет программу. В случае отклонения программы палата определяет срок для заслушивания повторной программы деятельности Правительства, которая должна быть представлена в установленный срок со дня отклонения программы. Повторное отклонение палатой программы деятельности Правительства означает выражение вотума недоверия Правительству.

5. *О доверии Правительству.* Палата представителей рассматривает по инициативе Премьер-министра вопрос о доверии Правительству. Премьер-министр может поставить перед палатой вопрос о доверии Правительству по представленной программе или по конкретному поводу. Если палата отказывается в доверии Правительству, Президент вправе в установленный срок принять решение об отставке Правительства или о роспуске Палаты представителей и назначении новых выборов.

6. *О вотуме недоверия Правительству.* Палата представителей может выразить вотум недоверия Правительству. Вопрос о выражении вотума недоверия Правительству рассматривается по инициативе не менее одной трети от полного состава палаты. Вопрос об ответственно-

сти Правительства не может быть поставлен в течение года после одобрения программы его деятельности.

7. *О даче согласия на возбуждение уголовного дела в отношении депутата Палаты представителей, на привлечение его в качестве подозреваемого или обвиняемого по уголовному делу, возбужденному в отношении других лиц либо по факту совершенного преступления, а также на его задержание и иное лишение личной свободы.* Данный вопрос решается палатой по представлению Генерального прокурора, Председателя Следственного комитета, Председателя Комитета государственной безопасности или лиц, исполняющих их обязанности.

К вопросам **исключительной компетенции Совета Республики** относятся:

1. *О даче согласия на назначение Президентом должностных лиц.* Совет Республики дает согласие на назначение Президентом Председателя Конституционного Суда, Председателя и судей Верховного Суда, Председателя Центральной комиссии, Генерального прокурора, Председателя и членов Правления Национального банка. Кандидатуры на указанные должности на заседании Совета Республики представляют Президент или уполномоченное им должностное лицо. В случае двукратного отказа в даче согласия на назначение указанных должностных лиц Совет Республики может обратиться к Президенту с предложением о проведении консультаций в целях преодоления возникших разногласий.

2. *Об избрании судей Конституционного Суда и членов Центральной комиссии.* Совет Республики тайным голосованием избирает шесть судей Конституционного Суда и шесть членов Центральной комиссии. Кандидатуры для избрания на должности судей Конституционного Суда предлагаются Председателем Конституционного Суда. Кандидатуры для избрания на должности членов Центральной комиссии рекомендуются Совету Республики совместными представлениями президиумов областных, Минского городского Советов депутатов и соответствующих областных, Минского городского исполнительных комитетов.

3. *Об отмене решений местных Советов депутатов.* Совет Республики отменяет решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству Республики Беларусь. Основанием для отмены решения местного Совета депутатов может являться несоответствие законодательству Республики Беларусь решения в целом либо отдельных его положений.

Данный вопрос рассматривается Советом Республики по предложению Президента, Правительства, Конституционного Суда, Верховного Суда, Генерального прокурора, Комитета государственного контроля,

Министерства юстиции, Президиума Совета Республики, а также по предложению не менее 10 % граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на соответствующей территории.

4. *О роспуске местного Совета депутатов.* Совет Республики принимает решение о роспуске местного Совета депутатов в случае систематического (более двух раз) или грубого нарушения им требований законодательства Республики Беларусь и в иных случаях, предусмотренных законом.

Вопрос о роспуске местного Совета депутатов рассматривается по предложению тех же субъектов, что и вопрос об отмене решения местного Совета депутатов.

5. *Об указах Президента о введении чрезвычайного положения, военного положения, полной или частичной мобилизации.* Совет Республики рассматривает указы Президента о введении чрезвычайного положения, военного положения, полной или частичной мобилизации и не позднее чем в трехдневный срок после их внесения принимает соответствующее решение.

6. *О внесении проектов законов в Палату представителей.* Право законодательной инициативы Совета Республики реализуется в форме внесения в Палату представителей проектов законов, за исключением проектов законов о внесении изменений и (или) дополнений в Конституцию, о толковании Конституции.

7. *О даче согласия на возбуждение уголовного дела в отношении члена Совета Республики, на привлечение его в качестве подозреваемого или обвиняемого по уголовному делу, возбужденному в отношении других лиц либо по факту совершенного преступления, а также на его задержание и иное лишение личной свободы.* Данный вопрос решается палатой по представлению Генерального прокурора, Председателя Следственного комитета, Председателя Комитета государственной безопасности или лиц, исполняющих их обязанности.

В Законе о Национальном собрании предусматриваются иные полномочия палат Национального собрания.

Палата представителей принимает решения в форме *законов и постановлений*, а Совет Республики – в форме *постановлений*.

Решения палат Национального собрания считаются принятыми, если за них проголосовало большинство (не менее двух третей – по отдельным решениям) от полного состава палат Национального собрания.

Кроме постановлений палатами Национального собрания могут приниматься *обращения, декларации и заявления*. Эти акты могут быть приняты по какому-либо важному общественно-политическому или социально-экономическому вопросу.

Председатели палат Национального собрания и их заместители правомочны издавать *распоряжения* по вопросам, относящимся к их компетенции.

Следует также упомянуть о *Почетной грамоте Национального собрания*, которая не считается правовым актом, однако она является одним из элементов правового статуса данного государственного органа.

Основными **организационно-правовыми формами работы** палат Парламента являются сессии (очередные и внеочередные), заседания (раздельные и совместные), парламентские слушания и голосование.

Палаты Национального собрания собираются на две *очередные сессии* в год. Первая сессия открывается 2 октября; ее продолжительность не может быть более 80 дней. Вторая сессия открывается 2 апреля, ее продолжительность не может быть более 90 дней.

Первая после выборов сессия палат Национального собрания созывается Центральной комиссией и начинает свою работу не позднее чем через 30 дней после выборов.

Палаты в случае особой необходимости созываются на *внеочередную сессию* по инициативе Президента, а также по требованию большинства не менее двух третей голосов от полного состава каждой из палат Национального собрания по определенной повестке дня. Внеочередные сессии созываются указами Президента.

Заседание палаты считается правомочным при условии, что на нем присутствует не менее двух третей депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики от полного состава соответствующей палаты.

Заседания проводятся открыто. Палаты, если этого требуют интересы государства, могут принять решение о проведении закрытого заседания большинством голосов от их полного состава.

На заседаниях палат, в том числе закрытых, имеют право присутствовать Президент, его представители, Премьер-министр, иные члены Правительства, Председатель Конституционного Суда, Председатель Верховного Суда, Председатель Центральной комиссии, Генеральный прокурор, Председатель Правления Национального банка. Во время заседаний они могут выступать вне очереди записавшихся для выступления столько раз, сколько они этого потребуют.

Первые после выборов заседания палат Национального собрания открывает и до избрания председателей палат ведет Председатель Центральной комиссии либо его заместитель, а в случае их отсутствия – старший по возрасту соответственно депутат Палаты представителей, член Совета Республики.

На первых заседаниях палаты принимают решения об избрании председателей палат и их заместителей, об избрании постоянных комиссий и их председателей, а также об избрании соответственно Совета Палаты представителей и Президиума Совета Республики.

Совместные заседания могут проводиться:

- для заслушивания ежегодных посланий Президента;
- проведения парламентских слушаний;
- вопросов депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики и ответов Правительства и в иных случаях. Решения по вопросам, обсуждаемым на совместном заседании палат, принимаются каждой из палат раздельным голосованием.

Парламентские слушания – форма работы палат, состоящая в заслушивании сообщений и мнений депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики, представителей государственных органов и общественных объединений, экспертов и специалистов по конкретной проблеме или вопросу, относящихся к компетенции палат. При этом могут быть выработаны рекомендации, по которым принимаются постановления палат.

Голосование в Палате представителей и Совете Республики открытое и осуществляется лично депутатом Палаты представителей, членом Совета Республики путем подачи голоса «за» или «против». Тайное голосование проводится только при решении кадровых вопросов. Палата представителей может принять решение о проведении поименного голосования. Тайное голосование проводится только с использованием бюллетеней.

23.5. Органы палат Национального собрания, их взаимодействие

Согласно Закону о Национальном собрании структура Парламента состоит из следующих должностных лиц и органов:

- председателей палат Национального собрания и их заместителей;
- Совета Палаты представителей и Президиума Совета Республики;
- комиссий палат Национального собрания (постоянных и временных);
- депутатских групп (в структуре Палаты представителей);
- секретариатов палат.

Председатели палат избираются палатами из состава депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики. Они осуществляют общее руководство палатами, ведут заседания палат, ведут внутренний распорядок, возглавляют коллективные органы палат, дают поручения, подписывают постановления, издают распоряжения, а также осуществляют иные полномочия.

Заместители председателей палат избираются из состава палат. Они замещают председателей палат, а также осуществляют иные полномочия, в основном предусмотренные регламентами палат, в том числе издают распоряжения по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Совет Палаты представителей, Президиум Совета Республики являются постоянно действующими коллегиальными органами. Они создаются для организации законопроектной работы, предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению палат, организации работы постоянных комиссий и иных органов.

Для ведения законопроектной работы, предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению палат, избираются *постоянные комиссии палат*. Постоянные комиссии являются постоянно действующими органами палат и формируются путем избрания из числа депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики на срок полномочий палаты в составе председателя, заместителя (заместителей) председателя и членов постоянных комиссий. Каждый депутат Палаты представителей, член Совета Республики обязан входить в состав только одной из постоянных комиссий.

Палаты при необходимости могут создавать *временные комиссии*. Временные комиссии прекращают свою деятельность после выполнения возложенных на них задач или досрочно на основании решений палат.

Депутаты Палаты представителей вправе объединяться в *постоянные или временные депутатские группы* в целях коллективного обсуждения и высказывания мнений по проектам законов и иным вопросам, относящимся к ведению Палаты представителей, реализации предвыборных программ. Депутатская группа может быть создана и осуществляет свою деятельность при наличии не менее 10 депутатов Палаты представителей, желающих войти в ее состав.

Для обеспечения деятельности палат создаются рабочие органы палат – соответственно *Секретариат Палаты представителей и Секретариат Совета Республики*.

23.6. Статус депутата Палаты представителей и члена Совета Республики, основные формы работы и гарантии деятельности

Основы правового статуса депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики закрепляются в гл. 4 разд. IV Конституции. Конкретизируется их правовой статус в Законе Республики Беларусь от 4 ноября 1998 г. № 196-З «О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь» (далее –

Закон о статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики). Отдельные вопросы их деятельности могут определяться иными законами и актами законодательства, а также регламентами палат.

Анализ норм Конституции и указанного закона позволяет сформулировать ряд положений, относящихся к конституционно-правовому статусу депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики.

Согласно указанному закону **депутатом Палаты представителей** является свободно избранный народом представитель, уполномоченный осуществлять законодательную власть в Палате представителей, представлять своих избирателей в государственных органах, осуществлять иные полномочия, предусмотренные Законом о статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики.

Членом Совета Республики является лицо, наделенное в установленном законом порядке полномочиями по осуществлению законодательной власти в Совете Республики, а также иными полномочиями, предусмотренными Конституцией и Законом о статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики.

Депутат Палаты представителей и член Совета Республики должны соответствовать определенным **требованиям**.

Депутатом Палаты представителей может быть гражданин Республики Беларусь, достигший 21 года.

Членом Совета Республики может быть гражданин Республики Беларусь, достигший 30 лет и проживающий на территории соответствующей области, г. Минске не менее пяти лет.

Депутат Палаты представителей не может быть членом Совета Республики и депутатом местного Совета депутатов. Не допускается совмещение обязанностей депутата Палаты представителей с одновременным занятием должности Президента либо судьи. Тем не менее депутат Палаты представителей может быть одновременно членом Правительства.

Член Совета Республики не может быть одновременно депутатом Палаты представителей, членом Правительства. Не допускается совмещение обязанностей члена Совета Республики с одновременным занятием должности Президента либо судьи.

Депутат Палаты представителей осуществляет свои полномочия в Парламенте на профессиональной основе, если он одновременно не является членом Правительства.

Член Совета Республики осуществляет свои полномочия в Парламенте на профессиональной основе либо без отрыва от трудовой (служебной) деятельности.

Дополнительными условиями осуществления полномочий на профессиональной основе депутатами Палаты представителей, членами Совета Республики являются положения Закона Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь» применительно к особенностям их правового статуса как лиц, занимающих государственные должности, включая ограничения, связанные с государственной службой.

Депутаты Палаты представителей, члены Совета Республики как члены представительного и законодательного органа Республики Беларусь несут ответственность перед избирателями.

Срок полномочий депутата Палаты представителей, члена Совета Республики составляет четыре года. Срок полномочий начинается со дня первого заседания вновь избранных Палаты представителей, Совета Республики и заканчивается в день открытия первого заседания Палаты представителей, Совета Республики нового созыва, за исключением случаев досрочного прекращения полномочий.

Срок полномочий депутата Палаты представителей, члена Совета Республики *может быть продлен* на основании закона только в случае войны.

Полномочия депутата Палаты представителей, члена Совета Республики могут быть *досрочно прекращены* в случаях:

- избрания (назначения) на должность, занятие которой несовместимо с выполнением полномочий депутата;
- подачи заявления о сложении полномочий по состоянию здоровья либо ввиду иных обстоятельств, препятствующих их исполнению;
- признания их судом недееспособными или ограниченно дееспособными;
- в связи со вступившим в законную силу обвинительным приговором Верховного Суда и других случаях, в том числе при отзыве.

Основанием для **отзыва депутата Палаты представителей** является неоправдание доверия избирателей. Это может выразиться:

- в невыполнении депутатских обязанностей;
- нарушении Конституции, законов, актов Президента;
- совершении действий, дискредитирующих депутата.

Право возбуждения вопроса об отзыве принадлежит избирателям избирательного округа (далее – округ), от которого избран депутат. Вопрос об отзыве может быть возбужден на собрании избирателей округа. Инициировать созыв собрания имеет право группа избирателей, проживающих на территории округа, от которого избран депутат, в количестве не менее 150 избирателей. Вопрос о созыве собрания

избирателей рассматривается соответственно председателем или президиумом местного Совета депутатов, администрацией организации. Собрание избирателей по месту жительства при возбуждении вопроса об отзыве правомочно, если в нем принимают участие проживающие на территории округа избиратели в количестве не менее 300 человек. Собрание избирателей в трудовом коллективе при возбуждении вопроса об отзыве правомочно, если в нем принимает участие более половины состава коллектива. Предложение о возбуждении вопроса об отзыве депутата, принятое на собрании избирателей, должны поддержать не менее 20 % граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на территории соответствующего округа. Сбор подписей избирателей осуществляется членами инициативной группы, созданной на собрании избирателей. Решение о назначении голосования об отзыве депутата Палаты представителей принимает Центральная комиссия.

Голосование об отзыве является тайным и проводится в том же порядке, что и при проведении выборов. Голосование считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины избирателей, включенных в список граждан, имеющих право участвовать в голосовании об отзыве депутата. Отозванным считается депутат, если за его отзыв проголосовало более половины избирателей округа, принявших участие в голосовании.

Основаниями для **отзыва члена Совета Республики** являются те же, что и отзыва депутата Палаты представителей.

Отзыв члена Совета Республики, избранного от области, г. Минска, осуществляется в порядке, установленном Избирательным кодексом, а отзыв члена Совета Республики, назначенного Президентом Республики Беларусь, – в порядке, установленном Президентом.

Инициировать возбуждение вопроса об отзыве члена Совета Республики, избранного от области, г. Минска, могут:

- президиум районного, городского (города областного подчинения) Совета депутатов и районный, городской исполнительный комитет, выдвигавшие кандидата в члены Совета Республики, – перед президиумом областного Совета депутатов и областным исполнительным комитетом;

- не менее 10 депутатов Минского городского Совета депутатов – перед президиумом Минского городского Совета депутатов и Минским городским исполнительным комитетом.

Инициирование возбуждения вопроса об отзыве члена Совета Республики, избранного от области, осуществляется на совместном заседании президиума районного, городского (города областного под-

чинения) Совета депутатов и районного, городского исполнительного комитета. Совместное заседание считается правомочным, если в нем принимает участие не менее двух третей соответственно от состава президиума и исполнительного комитета. Решение совместного заседания президиума районного, городского Совета депутатов и соответствующего исполнительного комитета принимается простым большинством голосов от их состава.

Центральная комиссия проверяет соблюдение требований Избирательного кодекса об отзыве члена Совета Республики и утверждает соответствующее заключение.

Президиум областного, Минского городского Совета депутатов и областной, Минский городской исполнительный комитет после получения заключения определяют дату проведения заседания для рассмотрения предложения о возбуждении вопроса об отзыве члена Совета Республики. Отзыв члена Совета Республики проводится тайным голосованием.

Отзыв члена Совета Республики считается состоявшимся, если в голосовании приняло участие более половины от общего числа депутатов местных Советов депутатов базового уровня области, депутатов Минского городского Совета депутатов и за отзыв проголосовало более половины депутатов, принявших участие в голосовании. В случае равенства голосов, поданных за и против отзыва члена Совета Республики, он сохраняет свои полномочия.

Депутат Палаты представителей, член Совета Республики на сессии палаты **имеют право**:

- решающего голоса по вопросам, рассматриваемым палатой и ее органами, в состав которых они избраны или входят по должности;
- избирать и быть избранными Председателем соответствующей палаты или его заместителем в органы палаты;
- предлагать вопросы для рассмотрения палатой или ее органами;
- участвовать в прениях, задавать вопросы, давать справки, доводить до сведения свою точку зрения и точку зрения избирателей, населения, обращаться с запросом;
- законодательной инициативы (право распространяется на депутата Палаты представителей) и др.

Депутат Палаты представителей, член Совета Республики **обязаны**:

- присутствовать на заседаниях и участвовать в работе палаты и ее органов;
- информировать руководителей палат, их органов о невозможности присутствия на заседании;

- периодически отчитываться перед избирателями (обязанность распространяется на депутата Палаты представителей);
- соблюдать парламентскую этику.

Работа депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики осуществляется как в период сессий палат Парламента, так и в межсессионный период.

Основными формами работы депутата Палаты представителей, члена Совета Республики **на сессии** палаты являются:

1. *Участие в заседаниях палаты, совместных заседаниях палат, в работе постоянных и временных комиссий и межпарламентских органов.*

2. *Запрос* – вносимое депутатом Палаты представителей, членом Совета Республики на сессиях палат в письменной форме предложение о даче официального разъяснения или изложения позиции по интересующим вопросам.

Депутат Палаты представителей, член Совета Республики вправе обратиться с запросом к Премьер-министру, членам Правительства, руководителям государственных органов, образуемых или избираемых Парламентом, по вопросам, входящим в компетенцию этих органов. Запрос включается в повестку дня палаты и при необходимости обсуждается. Палата принимает решение о направлении запроса соответствующему должностному лицу, к которому он обращен. Должностное лицо обязано в течение 20 сессионных дней дать ответ на запрос. Письменный ответ на запрос оглашается на сессии палаты. Инициатор запроса вправе дать оценку ответу должностного лица. По результатам обсуждения запроса и ответа на него может быть принято постановление палаты.

3. *Вопросы к Правительству.* Депутат Палаты представителей, член Совета Республики вправе обратиться с вопросом в устной (на заседании палаты) или письменной форме к Правительству и получить официальный ответ на заданный вопрос. Вопрос в письменной форме передается заблаговременно. Председатель палаты или его заместитель направляет приглашения членам Правительства с перечнем поступивших вопросов.

4. *Обращение* – изложенное в письменной форме предложение депутата Палаты представителей, члена Совета Республики к должностным лицам государственных органов, органов общественных объединений, иных организаций о представлении информации и разъяснений по интересующим вопросам.

Депутат Палаты представителей, член Совета Республики вправе обратиться к должностным лицам государственных органов, органов

общественных объединений, к руководителям иных организаций, иным должностным лицам по вопросам, связанным с их парламентской деятельностью, и принимать участие в рассмотрении поставленных вопросов. Эти лица (органы) обязаны дать ответ на их обращение в устной или по их требованию в письменной форме безотлагательно, а при необходимости дополнительного изучения или проверки фактов – не позднее чем в месячный срок. Парламентарии имеют право принимать непосредственное участие в рассмотрении поставленных ими в обращении вопросов. Должностное лицо, организующее это рассмотрение, обязано известить их о времени и месте рассмотрения обращения заблаговременно. Если депутат Палаты представителей, член Совета Республики не удовлетворены ответом на свое обращение, то они вправе сделать запрос.

5. *Рассмотрение предложений и замечаний депутата Палаты представителей, члена Совета Республики на сессиях палат.* Предложения и замечания депутата Палаты представителей, члена Совета Республики, высказанные ими на сессиях палат или переданные в письменной форме председательствующему на заседании, рассматриваются палатами, их постоянными комиссиями и иными органами либо направляются на рассмотрение соответствующим государственным органам и должностным лицам. Государственные органы, а также должностные лица, которым направлены предложения и замечания, в месячный срок рассматривают их и о результатах сообщают в письменной форме непосредственно инициатору предложения (замечания) либо в палату.

6. *Право требовать устранения нарушения законности.* В случае обнаружения нарушения законности депутат Палаты представителей, член Совета Республики вправе направить представление должностному лицу правоохранительных или контролирующих (надзорных) органов, других государственных органов, органов общественных объединений, иных организаций. Должностные лица этих органов (организаций) принимают меры к устранению нарушения, а при необходимости – к привлечению виновных к ответственности с последующим информированием об этом депутата Палаты представителей, члена Совета Республики.

Предусматриваются и иные формы работы депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики на сессии палаты.

Работа депутатов Палаты представителей **с избирателями**, членов Совета Республики **с населением** осуществляется в следующих формах:

1. *Собрания избирателей округа, населения административно-территориальной единицы, встречи с коллективами работников.* По результатам собраний с избирателями (населением), встреч с коллек-

тивами работников депутаты Палаты представителей, члены Совета Республики принимают меры по обеспечению прав, свобод и законных интересов своих избирателей, населения соответствующей административно-территориальной единицы: рассматривают поступившие от них предложения, заявления и жалобы; способствуют в пределах своих полномочий надлежащему решению содержащихся в них вопросов; ведут личный прием граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей и представителей юридических лиц; изучают общественное мнение и при необходимости вносят предложения в соответствующие государственные органы, органы территориального общественного самоуправления и общественные объединения.

Депутат Палаты представителей, член Совета Республики вправе участвовать с правом совещательного голоса в рассмотрении государственными органами вопросов, поставленных в обращении депутата Палаты представителей, члена Совета Республики.

2. *Рассмотрение обращений.* Работа депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики по рассмотрению обращений сводится к тому, что они:

- рассматривают обращения и принимают меры по их рассмотрению;
 - изучают причины обращений и вносят предложения по совершенствованию законодательства;
 - осуществляют контроль над процессом рассмотрения обращений.
- По результатам рассмотрения обращений парламентарии могут направить представление.

3. *Отчеты.* Депутат Палаты представителей обязан периодически, но не реже одного раза в год отчитываться перед избирателями округа о своей работе, ходе выполнения предвыборной программы, работе Палаты представителей и тех ее органов, в состав которых он избран или входит по должности. Отчет депутата может быть проведен также по требованию не менее 300 избирателей, проживающих на территории избирательного округа.

Предусматриваются и иные формы работы депутатов Палаты представителей с избирателями, членов Совета Республики с населением.

В Законе о статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики устанавливаются правовые и социальные гарантии деятельности депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики.

Правовыми гарантиями деятельности депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики являются:

- *недопустимость вмешательства в осуществление полномочий депутатом Палаты представителей, членом Совета Республики.*

Эта гарантия выражается в норме – требовании, согласно которой никто не вправе ограничивать их конституционные полномочия. При этом вмешательство в их деятельность является противоправным деянием;

– *обязательность рассмотрения на заседаниях палат, их органов предложений и замечаний депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики, внесенных на сессиях палат.* Предложения и замечания депутата Палаты представителей, члена Совета Республики, высказанные ими на сессиях палат или переданные в письменной форме председателствующему на заседании, рассматриваются палатами, их постоянными комиссиями и иными органами либо направляются на рассмотрение соответствующим государственным органам и должностным лицам;

– *обязательность рассмотрения государственными органами и должностными лицами предложений и замечаний депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики, которые направлены палатами, органами палат в адрес этих государственных органов и должностных лиц для принятия мер реагирования.* Государственные органы, а также должностные лица, которым направлены предложения и замечания, внесенные на сессии палаты, не позднее чем в месячный срок рассматривают эти предложения и замечания и о результатах сообщают в письменной форме непосредственно депутату Палаты представителей, члену Совета Республики либо председателю палаты или Совету Палаты представителей, Президиуму Совета Республики;

– *обязательность реагирования должностных лиц соответствующих органов на представления, вопросы, запросы, обращения депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики.* Содержание данной гарантии рассматривалось выше, применительно к формам деятельности депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики.

– *неприкосновенность* является правом-привилегией депутата Палаты представителей, члена Совета Республики. Она охраняется нормами, сосредоточенными в ст. 47 Закона о статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики, а также в статьях других законов.

Согласно ст. 47 указанного закона возможно выделить несколько прав-привилегий, которыми обладают депутаты Палаты представителей, члены Совета Республики:

– неприкосновенность при выражении мнения и при осуществлении полномочий;

- неприкосновенность жилого, служебного помещения, личного и служебного транспортного средства, переписки, используемых средств связи и документов;

- невозможность привлечения к ответственности за позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу, за исключением обвинения в клевете и оскорблении;

- недопустимость задержания, иным образом лишения личной свободы без предварительного согласия соответствующей палаты. Исключением из этого правила являются случаи совершения измены государству или иного особо тяжкого преступления, а также задержания на месте совершения преступления;

- невозможность обыска, личного досмотра, за исключением отдельных случаев;

- недопустимость административного задержания, обязанность органа, ведущего административный процесс, об освобождении немедленно после выяснения личности и другие гарантии.

К **социальным гарантиям** осуществления полномочий депутатами Палаты представителей, членами Совета Республики целесообразно относить необходимые условия для беспрепятственной и эффективной реализации прав и обязанностей. Это следующие гарантии:

- приравнивание по уровню заработной платы, медицинского и иного обеспечения к министрам;

- предоставление для работы средств связи, электронно-вычислительной и иной техники;

- предоставление отдельного помещения, оборудованного мебелью, средствами связи и необходимой оргтехникой для работы с избирателями в избирательном округе;

- гарантии трудовых прав и др.

23.7. Политико-правовая природа и функции парламента в современных государствах

Парламент (от лат. *parlare* – говорить) – термин, применяемый в конституционном праве для обозначения наименования высшего органа государства. В каждой стране он имеет собственное название: Бундестаг (Германия), Генеральные кортесы (Испания), Конгресс (США) и т. д.

Современное понимание парламента включает следующие основные его признаки:

- общегосударственный орган;

- представительный орган;

– орган, осуществляющий в системе разделения властей законодательную власть.

Такое понимание парламента вытекает из текстов действующих конституций. Оно отражено в ст. 1 разд. 1 Конституции США, достаточно четко сформулировано в ст. 41 Конституции Японии, ст. 49 Конституции Казахстана и других государств. Так, Конституция Казахстана определяет: «Парламент Республики Казахстан является высшим представительным органом Республики, осуществляющим законодательные функции».

Со временем в зарубежных государствах сформировалась **двухпалатная структура** парламента. Смысл существования двухпалатной структуры парламента состоит в основном в ограничении законодательной функции нижней палаты с тем, чтобы в ней не принимались поспешно законы. С другой стороны, подобная структура смягчает столкновение парламента и правительства, позволяет осторожно подходить к рассматриваемым вопросам.

В современных условиях исходя из политической ситуации наблюдается процесс перехода унитарных государств к двухпалатной структуре парламента (Польша, Румыния, Чехия).

Однопалатные парламенты и нижние палаты двухпалатных парламентов формируются, как правило, путем всеобщих и прямых выборов. Что касается верхних палат двухпалатных парламентов, то следует выделить несколько *способов их формирования*:

– наследование. Наследственный принцип был заложен в основу формирования верхней палаты британского парламента. В Палате лордов места замещались по принципу наследования дворянского титула. В настоящее время часть членов этой палаты входит в ее состав на иных основаниях. Так, наряду с потомственными пэрами Соединенного Королевства в Палату лордов входят пожизненные пэры, т. е. те лица, которым Королева Великобритании пожаловала дворянский титул. Кроме них в Палату лордов входят судебные и духовные лорды;

– назначение. Следует разграничивать назначение всего состава верхней палаты или его части. Оба этих способа используются в практике парламентаризма. Полностью назначаются верхние палаты в Иордании, Канаде, Ямайке и др. Бундесрат – орган представительства правительств 16 федеральных земель Германии также формируется посредством назначения;

– избрание. При формировании верхней палаты парламента используются два способа: прямые выборы, косвенные (непрямые) выборы. Например, Сенат США избирается прямыми выборами. Во Франции

верхняя палата избирается косвенными выборами. Сенаторов выбирают региональные и генеральные советы (представительные органы самоуправления);

– смешанный принцип. Данный принцип формирования верхней палаты предполагает сочетание элементов выборности, назначения и даже наследования. Так, в состав Сената Италии входят: 315 избранных парламентариев; все бывшие президенты Республики на праве пожизненного сенаторства; 5 пожизненных сенаторов, назначаемых Президентом за заслуги.

Парламенты в иностранных государствах обладают различными *полномочиями*:

– принятие законов. В современный период наблюдается упадок законодательной деятельности парламентов в зарубежных государствах. Парламенты почти целиком утратили право законодательной инициативы, эта инициатива перешла к правительству. Продолжается рост делегированного законодательства. Парламентское большинство зависит от партийной принадлежности;

– финансовые полномочия. Прежде всего это принятие государственного бюджета, утверждение отчета об его исполнении и установление налогов;

– полномочия в области внешней политики и обороны. Полномочия парламента в области внешних сношений и обороны связаны в первую очередь с заключением, ратификацией и денонсацией международных договоров. Парламент, как правило, наделен исключительной компетенцией в вопросах объявления войны или состояния войны и заключения мира;

– полномочия, связанные с формированием государственных органов и назначением или избранием должностных лиц. В ряде стран парламенты избирают главу государства либо участвуют широкой коллегией, наделенной правом избирать главу государства. Согласно ст. 83 Конституции Италии 1947 г. «Президент Республики избирается парламентом на совместном заседании его членов».

Формирование правительства входит в компетенцию парламентов. Формы и способы такого участия бывают различными. В парламентарных республиках (монархиях) и республиках смешанного типа парламент или его нижняя палата активно участвуют в формировании правительства. Таким путем избираются Канцлер Германии, Премьер-министры Венгрии, Италии, Польши.

Парламенты в ряде государств наделены правом выражения вотума доверия правительству и одобрения предлагаемой им программы,

а также правом выражения вотума недоверия правительству. Особенностью вотума недоверия в Германии, Польше является его конструктивный характер.

Определенная группа полномочий парламентов связана с формированием судов. Участие в формировании Конституционного Суда принимают парламентарии Германии, Польши, Румынии и др. В Конституции США в ст. 2 разд. 2 закреплено за Президентом право назначать судей Верховного Суда, но «с совета и согласия Сената»;

– судебные полномочия. Парламентам, что характерно для парламентарных и смешанных республик, предоставлено право осуществления особой судебной процедуры по делам определенной категории должностных лиц. Особый порядок реализации ответственности высших должностных лиц государства называется импичментом. В порядке импичмента могут быть привлечены к ответственности президент, члены правительства, члены верховных судов и т. д. Судебно-правовой функцией является принятие решения об амнистии;

– назначение референдума – достаточно редкое конституционное полномочие парламента.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

24.1. Понятие законотворчества, законодательной деятельности и законодательного процесса, их соотношение.

Предмет законодательного регулирования.

Субъекты законодательного процесса.

Право законодательной инициативы

Законотворчество, законодательная деятельность, законодательный процесс являются категориями, рассматриваемыми в рамках общей теории закона (легиспруденции), начало которой было положено еще в Древнем Риме. Именно римляне внесли важнейший вклад в эту теорию, основанную на разработке принципов законности, верховенства закона, правового государства, ответственности по закону и др. Постепенно были оформлены стадии законотворческого процесса: разработка законопроекта, законодательная инициатива, принятие закона, ратификация (утверждение) закона, доведение закона до всеобщего сведения и вступление его в силу. В современной науке конституционного права не сложилось единое понимание указанных категорий. Тем не менее обобщение точек зрения с учетом отдельных из них позволяет сформулировать определения понятий законотворчества, законодательной деятельности и законодательного процесса.

Так, **законотворчеством (законотворческим процессом)** можно считать один из видов правотворческого процесса, заключающийся в мыслительной деятельности по законодательному урегулированию наиболее важных общественных отношений.

Законодательная деятельность – деятельность государства (в лице уполномоченных органов) и народа (посредством референдума) по подготовке и принятию законодательных актов (законов) в соответствии с установленными правилами и процедурами. Суть законодательной деятельности заключается в подготовке и принятии законодательных

актов (законов), которые либо прямо предусмотрены Конституцией, либо их издание вызывается потребностями развития общества и государства в разных областях политической, экономической и социальной сферах жизни¹.

Законодательный процесс представляет собой систему (совокупность) последовательных юридически значимых действий, направленных на принятие и вступление в силу соответствующего закона².

Законотворческий процесс, законодательная деятельность и законодательный процесс взаимосвязаны. Законотворческий и законодательный процессы являются формами законодательной деятельности, которая относительно их является содержанием. В то же время между законотворческим и законодательным процессами есть отличия, которые проявляются при выделении признаков законотворческого процесса.

Во-первых, законотворческий процесс заключается в интеллектуальной, мыслительной деятельности. Это исключительно творческий и неформализованный в отличие от законодательного процесс.

Во-вторых, законотворческий процесс имеет, как правило, строго научную основу и служит отчасти формой выражения научной деятельности и закрепления результатов науки, в том числе правовой.

В-третьих, он характеризуется сочетанием конкретного представления о результате законотворческого процесса – законодательном продукте, как правило, с неконкретным (абстрактным) представлением конечной редакции закона, тогда как для законодательного процесса характерно конкретное представление о конечной редакции закона.

В-четвертых, законотворческий процесс начинается с анализа состояния вопроса (регулируемых общественных отношений), начальным же этапом законодательного процесса является внесение законопроекта.

В-пятых, субъект законотворческого процесса не всегда совпадает с субъектом законодательного процесса. Субъектом законотворческого процесса является непосредственный автор идеи (концепции) будущего закона. Это может быть научное учреждение, группа экспертов и специалистов в соответствующей сфере знаний, специализированный центр законотворчества. Часто законопроекты разрабатываются в недрах отраслевых министерств и других государственных органов. Круг участ-

¹ См.: Гуйда Е.П. Понятие законодательной деятельности // Проблемы правоприменительной деятельности в Республике Беларусь : материалы респ. науч. конф., Гродно, 28–29 марта 2003 г. : в 2 ч. Гродно, 2003. Ч. 1 / отв. ред. Р.Н. Ключко. С. 66.

² См.: Хамуков А.В. Законотворческий процесс и законодательный процесс: разграничение и соотношение // Рос. юстиция. 2010. № 6. С. 50.

ников законодательного процесса, их прав, обязанностей и способов выражения своего мнения, а также порядок обязательного учета этих мнений нормативно определен. Законотворческий же процесс может осуществляться неограниченным кругом лиц (в том числе субъектами права законодательной инициативы, различными элементами гражданского общества, отдельными гражданами и пр.)¹ и охватывает «деятельность различных органов и лиц в ходе подготовительных работ, а также в дальнейшем – на различных стадиях законодательного процесса»².

Несмотря на отличия, рассматриваемые процессы взаимосвязаны – они сочетаются как часть и целое, что отчетливо видно, если проанализировать стадии законотворческого процесса и стадии законодательного процесса.

Так, выделяются следующие **стадии законотворческого процесса**:

- анализ состояния правового регулирования вопроса посредством мониторинга;
- разработка концепции законопроекта;
- подготовка текста законопроекта;
- внесение законопроекта в законодательный орган;
- рассмотрение законопроекта в законодательном органе и принятие закона;
- промульгация (подписание и обнародование) закона;
- вступление в силу закона;
- мониторинг действия закона, в том числе его реализации и эффективности, – правовой мониторинг.

В свою очередь, выделяются следующие **стадии законодательного процесса**:

- внесение законопроекта в законодательный орган;
- рассмотрение законопроекта в законодательном органе и принятие закона;
- промульгация (подписание и обнародование) закона;
- вступление в силу закона³.

Как видно из сравнения, законотворческий процесс шире законодательного процесса, который является его частью. Тем не менее ста-

¹ См.: Хамуков А.В. Законотворческий процесс и законодательный процесс: разграничение и соотношение. С. 50–51.

² См.: Авакьян С.А., Марченко М.Н., Гуценко К.Ф. Конституционное право. Энциклопедический словарь. М. : Норма, 2000. С. 219.

³ См.: Хамуков А.В. Законотворческий процесс и законодательный процесс: разграничение и соотношение. С. 50–51.

дии законодательного процесса выступают одновременно и стадиями законотворческого процесса.

Предметом законодательного регулирования являются области общественных отношений, которые регулируются законом. Это закреплено в п. 2 ч. 1 ст. 97 Конституции. В данном пункте определены области общественных отношений, подлежащие законодательному регулированию:

- определение основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь, военной доктрины;
- ратификация и денонсация международных договоров и т. д.

Круг **субъектов законодательного процесса** достаточно широк. Если обратиться к Правилам подготовки проектов нормативных правовых актов, утвержденным Указом Президента от 11 августа 2003 г. № 359, то наряду с субъектами права законодательной инициативы также упоминаются палаты Парламента, Конституционный Суд, Администрация Президента, прокуратура, Комитет государственного контроля, Государственный секретариат Совета Безопасности и другие государственные органы. Наряду с ними в законодательном процессе могут участвовать научные учреждения, общественные объединения и граждане.

Субъекты права законодательной инициативы определены в ч. 1 ст. 99 Конституции и дублируются в ряде законов. Ими являются Президент, депутаты Палаты представителей, члены Совета Республики, Правительство, а также граждане Республики Беларусь, обладающие избирательным правом, в количестве не менее 50 тыс. человек.

Иные заинтересованные государственные органы, другие организации и граждане Республики Беларусь, как определяется в Законе о Национальном собрании, вносят свои предложения о законодательном регулировании общественных отношений указанным субъектам права законодательной инициативы в установленном порядке.

Субъектами права законодательной инициативы по внесению изменений и (или) дополнений в Конституцию, о толковании Конституции являются Президент или не менее чем 150 тыс. граждан Республики Беларусь, обладающих избирательным правом.

Право законодательной инициативы реализуется субъектами права законодательной инициативы посредством внесения в Палату представителей проектов законов.

В Законе о Национальном собрании определяется последовательность рассмотрения проектов законов палатами Национального собрания. Так, любой проект закона вначале рассматривается Палатой пред-

ставителей, а затем Советом Республики. Данная последовательность, как вытекает из ч. 5 ст. 100 Конституции, не соблюдается в случае требования Президента либо по его поручению Правительства о принятии Палатой представителей окончательного решения по законопроекту, если согласительной комиссией, созданной палатами Национального собрания, не принят согласованный текст этого законопроекта.

Наряду с этим проект закона, внесенный субъектом права законодательной инициативы в установленном порядке, подлежит обязательному рассмотрению Палатой представителей.

В содержание института права законодательной инициативы входит вопрос о **гарантиях реализации** данного права. Согласно Закону о Национальном собрании субъект права законодательной инициативы, внесший проект закона, вправе принимать участие в работе над проектом закона в Палате представителей и Совете Республики. В случае внесения в проект закона в Палате представителей изменений (дополнений) этот проект закона согласовывается с субъектом права законодательной инициативы, внесшим его. Субъект права законодательной инициативы вправе отозвать внесенный им проект закона до его принятия Палатой представителей во втором чтении.

24.2. Стадии законодательного процесса

Можно выделить следующие *стадии законодательного процесса* в Парламенте:

- подготовка к рассмотрению проекта закона Палатой представителей в первом чтении;
- рассмотрение проекта закона Палатой представителей в первом чтении, подготовка к рассмотрению проекта закона Палатой представителей во втором чтении;
- рассмотрение проекта закона Палатой представителей во втором чтении, подготовка к рассмотрению проекта закона в Совете Республики;
- рассмотрение проекта закона в Совете Республики.

В Законе о Национальном собрании определяется порядок рассмотрения проектов законов на данных стадиях.

Подготовка проекта закона к рассмотрению Палатой представителей в первом чтении осуществляется в следующем порядке:

- Председатель палаты (его заместитель) назначает из числа постоянных комиссий головную комиссию для предварительного рассмотрения проекта закона и подготовки его к рассмотрению Палатой представителей в первом чтении;

- изменения (дополнения) в проект закона вносятся головной комиссией лишь в случае получения на это согласия субъекта права законодательной инициативы, внесшего проект закона;

- проект закона с внесенными изменениями (дополнениями) направляется в Национальный центр законодательства и правовых исследований для дачи заключения;

- при включении поправок, влекущих сокращение средств, создание или увеличение расходов, или поправок, расходящихся с декретами и указами Президента, требуется согласие Президента.

Рассмотрение проекта закона Палатой представителей в первом чтении состоит в том, что:

- проект закона рассматривается в авторской редакции, если головной комиссией не принято иное решение;

- на заседании палаты обсуждаются концепция, структура проекта закона и целесообразность его принятия;

- по результатам обсуждения палата принимает проект закона в первом чтении или отклоняет его. Голосование о принятии проекта закона в первом чтении осуществляется по проекту закона в целом. Проект закона считается принятым в первом чтении, если за решение проголосовало большинство от полного состава палаты;

- субъект права законодательной инициативы, внесший проект закона, официально информируется о результатах рассмотрения проекта закона в первом чтении.

Стадия подготовки проекта закона к рассмотрению Палатой представителей во втором чтении заключается в следующем:

- замечания (предложения) субъекта права законодательной инициативы, оформленные как письменные поправки к проекту закона, направляются в головную комиссию;

- проект закона с внесенными изменениями (дополнениями) направляется в Национальный центр законодательства и правовых исследований для дачи заключения и на согласование с субъектом права законодательной инициативы;

- при включении поправок, влекущих сокращение средств, создание или увеличение расходов, или поправок, расходящихся с декретами и указами Президента, требуется согласие Президента.

Проект закона считается прошедшим согласование в случае:

- получения письменного ответа субъекта права законодательной инициативы независимо от его согласия с внесенными изменениями и (или) дополнениями;

- истечения установленного срока со дня получения субъектом права законодательной инициативы проекта закона с изменениями и (или) дополнениями, внесенными в палате, за исключением отдельных случаев.

Рассмотрение проекта закона Палатой представителей во втором чтении состоит из следующих процедур:

- обсуждаются структурные элементы проекта закона и поправки к нему;

- голосование по проекту закона может проводиться по статьям, главам, разделам или по иным структурным элементам проекта закона;

- на голосование ставятся только те поправки субъектов права законодательной инициативы, которые представлены в письменной форме, рассмотрены и приняты или отклонены головной комиссией;

- субъект права законодательной инициативы, внесший поправку к проекту закона, может в любой момент до голосования по этой поправке отозвать ее;

- после проведения голосования по структурным элементам проекта закона, а также по всем внесенным поправкам проводится голосование по проекту закона в целом;

- по итогам рассмотрения проекта закона палатой может быть принято одно из решений: о принятии проекта закона; об отклонении проекта закона; об отмене постановления о принятии проекта закона в первом чтении и о повторном рассмотрении его в первом чтении (в случае изменения концепции проекта);

- решение считается принятым палатой при условии, что за него проголосовало большинство от полного состава палаты, если не требуется большинства не менее двух третей голосов;

- субъект права законодательной инициативы, внесший проект закона, официально информируется о результатах рассмотрения проекта закона во втором чтении;

- принятый Палатой представителей проект закона в установленный срок передается на рассмотрение в Совет Республики.

Предусматриваются следующие процедуры *подготовки к рассмотрению проекта закона в Совете Республики*:

- Председатель палаты (его заместитель) определяет постоянную комиссию, ответственную за подготовку поступившего проекта закона к рассмотрению в Совете Республики (далее – головная комиссия);

- проект закона, в том числе прилагаемые к нему документы, в установленный срок направляется всем членам Совета Республики для внесения предложений и замечаний;

– порядок подготовки проекта закона к рассмотрению в Совете Республики определяется головной комиссией. Она вправе принять решение о целесообразности его предварительного обсуждения на парламентских слушаниях, круглых столах и иных мероприятиях. Указанной комиссией могут запрашиваться мнения по проекту закона других постоянных комиссий, государственных органов, организаций, экспертов и специалистов и др.;

– головная комиссия изучает поступившие замечания и предложения, а также заключение структурного подразделения Секретариата Совета Республики, осуществляющего экспертно-правовую деятельность, о соответствии проекта закона Конституции, законодательным актам и требованиям нормотворческой техники;

– по результатам этой работы головная комиссия может принять одно из решений: рекомендовать Совету Республики одобрить принятый Палатой представителей проект закона; рекомендовать Совету Республики отклонить принятый Палатой представителей проект закона. При этом заключение головной комиссии, в котором излагается рекомендация об отклонении проекта закона, должно содержать указание причин такой рекомендации.

Рассмотрение проекта закона на заседании Совета Республики начинается с оглашения заключения головной комиссии по проекту закона. Перед оглашением заключения слово может быть предоставлено докладчику по проекту закона, определенному субъектом права законодательной инициативы. После оглашения заключения проводится обсуждение.

Проект закона становится законом после принятия Палатой представителей и одобрения Советом Республики.

Проект закона считается одобренным Советом Республики, если за такое решение проголосовало большинство от полного состава палаты. Если решение об одобрении не принято, проект закона считается отклоненным.

В случае отклонения проекта закона Советом Республики палаты для преодоления возникших разногласий могут создать согласительную комиссию, которая формируется на паритетной основе. Если согласительной комиссией не принят согласованный текст законопроекта, Президент либо по его поручению Правительство могут потребовать, чтобы Палата представителей приняла окончательное решение. Закон считается принятым Палатой представителей при условии, что за него проголосовало не менее двух третей от полного состава Палаты представителей.

24.3. Особенности принятия законов (их отдельных положений), возвращенных Президентом со своими возражениями, конституционных законов, программных законов, законов о бюджете и законов о заключении, приостановлении действия или прекращении международных договоров Республики Беларусь, а также постановлений палат Парламента

При несогласии с текстом закона Президент возвращает его со своими возражениями в Палату представителей. В случае согласия с возражениями Президента Палата представителей поручает соответствующей комиссии либо предлагает субъекту права законодательной инициативы, внесшему проект закона, доработать проект закона с учетом возражений Президента. При доработке проекта закона в него вносятся лишь те изменения и (или) дополнения, которые согласуются с возражениями Президента. Доработанный проект закона согласовывается с Президентом и рассматривается Палатой представителей по процедуре второго чтения. Принятый Палатой представителей проект закона рассматривается Советом Республики.

В случае принятия Палатой представителей решения о преодолении возражений Президента по закону и принятии его повторно в ранее принятой редакции внесение изменений (дополнений) в закон не допускается и голосование проводится по закону в целом. Решение о преодолении возражений Президента по закону и принятии его повторно в ранее принятой редакции принимается большинством не менее двух третей голосов от полного состава палаты.

Повторно принятый Палатой представителей закон вместе с возражениями Президента в установленный срок направляется в Совет Республики, который также должен рассмотреть его повторно в установленный срок. Закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее двух третей голосов от полного состава Совета Республики. Закон, повторно одобренный Советом Республики, в установленный срок направляется Президенту на подпись.

Возражения Президента на отдельные положения закона рассматриваются палатами с учетом некоторых особенностей:

- до принятия решения палатами на поступившие возражения Президента закон подписывается Президентом и вступает в силу, за исключением тех положений, относительно которых имеются возражения Президента;

- Палата представителей вправе согласиться с возражениями Президента лишь по некоторым из положений закона, возвращенных для

повторного голосования. В этом случае в первую очередь рассматривается вопрос о преодолении возражений Президента по тем положениям закона, с возражениями на которые Палата представителей не согласилась. Затем Палата представителей принимает решение о направлении на доработку тех положений закона, с возражениями на которые Палата представителей согласилась;

- отдельные положения закона, возвращенные для повторного голосования, после преодоления возражений Президента либо после их доработки с учетом возражений Президента включаются в текст ранее принятого закона путем принятия закона о внесении в него изменений (дополнений).

Рассмотрение проектов законов о внесении изменений и (или) дополнений в Конституцию имеет особенности:

- закон о внесении изменений (дополнений) в Конституцию, за исключением разд. I, II, IV, VIII, может быть принят после двух обсуждений и одобрений Национальным собранием с промежутком не менее трех месяцев;

- разд. I, II, IV, VIII Конституции могут быть изменены только путем республиканского референдума;

- изменения (дополнения) в Конституцию не производятся в период чрезвычайного положения, а также в последние шесть месяцев полномочий Палаты представителей.

Проект закона о республиканском бюджете на очередной финансовый год вносится в Палату представителей Президентом в установленные сроки и порядке. Проект закона об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год вносится Президентом в Палату представителей не позднее пяти месяцев со дня окончания отчетного финансового года.

Проект закона об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год рассматривается Палатой представителей до рассмотрения проекта закона о республиканском бюджете на очередной финансовый год, как правило, в одном чтении.

При рассмотрении проекта закона об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год заслушивается заключение Комитета государственного контроля.

Особенность рассмотрения палатами проектов законов, подготовленных в связи с заключением, приостановлением действия или прекращением международных договоров Республики Беларусь, сводится к тому, что палаты рассматривают данные проекты законов в одном чтении.

ПРАВИТЕЛЬСТВО – СОВЕТ МИНИСТРОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ И ИНЫЕ ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

25.1. Задачи и функции Совета Министров, его состав, порядок формирования, подотчетность и подконтрольность

Конституционно-правовой статус Правительства – Совета Министров излагается в гл. 5 разд. IV Конституции. Нормы указанной главы конкретизируются в Законе Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 424-З «О Совете Министров Республики Беларусь» (далее – Закон о Совете Министров).

Исходя из Конституции и указанного закона можно выделить следующие положения о *конституционно-правовом статусе* Правительства:

1. *Совет Министров является центральным органом государственного управления.* В ч. 1 ст. 106 Конституции и ст. 1 Закона о Совете Министров определяется, что Правительство – Совет Министров является центральным органом государственного управления.

2. *Главные задачи Совета Министров – осуществление исполнительной власти, руководство системой органов государственного управления.* Как вытекает из ч. 1 ст. 106 Конституции и Закона о Совете Министров, Правительство осуществляет исполнительную власть в Республике Беларусь. Осуществление исполнительной власти предполагает то обстоятельство, что Совет Министров в пределах своей компетенции обеспечивает исполнение Конституции, законов, актов Президента. Кроме того, Совет Министров осуществляет контроль за исполнением подчиненными ему республиканскими органами государственного управления и организациями, а также местными исполнительными и распорядительными

органами, физическими лицами и организациями актов законодательства.

Совет Министров руководит системой подчиненных ему республиканских органов государственного управления и иных организаций, а также местных исполнительных и распорядительных органов.

3. *Совет Министров подотчетен Президенту и ответствен перед Национальным собранием.* Исходя из ч. 2 ст. 106 Конституции и Закона о Совете Министров Правительство в своей деятельности подотчетно Президенту и ответственно перед Парламентом. Совет Министров по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал представляет Президенту отчет о своей деятельности. Ответственность перед Парламентом предполагает то обстоятельство, что Парламент, как следует из п. 5–7 ст. 97 Конституции, одобряет или отклоняет программу деятельности Правительства, правомочен рассматривать вопрос о доверии Правительству, а также выразить ему вотум недоверия.

Состав Правительства формируется на основании ч. 4 ст. 106 Конституции, Закона о Совете Министров и Указа Президента от 5 мая 2006 г. № 289 «О структуре Правительства Республики Беларусь» (далее – Указ о структуре Правительства). Так, в состав Совета Министров входят Премьер-министр, Глава Администрации Президента, Председатель Комитета государственного контроля, заместители Премьер-министра, министры, председатели государственных комитетов, руководитель Аппарата Совета Министров, Председатель Президиума Национальной академии наук Беларуси, Председатель Национального статистического комитета, Председатель Правления Белорусского республиканского союза потребительских обществ.

Исходя из ч. 5 ст. 106 Конституции, Закона о Совете Министров и Указа о структуре Правительства состав Правительства формируется в следующем порядке:

- Премьер-министр назначается Президентом с согласия Палаты представителей;
- заместители Премьер-министра, министры, председатели государственных комитетов назначаются Президентом;
- заместители министра внутренних дел, министра обороны, министра по чрезвычайным ситуациям, Председателя Комитета государственной безопасности, Председателя Государственного пограничного комитета, Председателя Государственного таможенного комитета, Председателя Государственного военно-промышленного комитета назначаются Президентом;

- заместители иных министров, председателей государственных комитетов, руководители департаментов назначаются Советом Министров по согласованию с Президентом.

В ч. 6 ст. 106 Конституции определяется должностное лицо, осуществляющее руководство деятельностью Правительства. Этим должностным лицом является Премьер-министр.

Премьер-министр наделен следующими полномочиями:

- осуществляет руководство деятельностью Совета Министров и несет персональную ответственность за его работу;

- организует работу Совета Министров, руководит его заседаниями;

- подписывает постановления Совета Министров;

- издает распоряжения;

- в двухмесячный срок после своего назначения представляет Палате представителей программу деятельности Совета Министров, а в случае ее отклонения представляет повторную программу деятельности Совета Министров в течение двух месяцев;

- информирует Президента об основных направлениях деятельности Совета Министров и о всех важнейших его решениях;

- представляет без дополнительных полномочий Совет Министров в международных отношениях, в установленном порядке проводит переговоры и подписывает международные договоры и др.

Заместители Премьер-министра (в соответствии с распределением обязанностей):

- осуществляют координацию деятельности республиканских органов государственного управления и организаций, подчиненных Совету Министров, контролируют их работу, дают указания по обеспечению исполнения Конституции, законов, актов Президента и по иным вопросам их деятельности;

- рассматривают предложения и проекты документов, внесенные в Совет Министров;

- несут ответственность за состояние дел в отраслях экономики и сферах деятельности и др.

Другие члены Совета Министров:

- несут ответственность за состояние дел в порученной им сфере деятельности;

- принимают участие в рассмотрении вопросов на заседаниях Совета Министров;

- имеют право вносить в Совет Министров предложения о рассмотрении вопросов, входящих в его компетенцию, и др.

Структура Правительства определяется Указом о структуре Правительства. Так, в его структуру входят республиканские органы государственного управления (министерства и государственные комитеты), объединения юридических лиц, иные государственные организации, подчиненные Правительству. В структуру Правительства также целесообразно включить постоянно действующие его органы. Так, согласно Закону о Совете Министров и Указу о структуре Правительства постоянно действующим органом Совета Министров является Президиум Совета Министров. В структуре Правительства функционирует Аппарат Совета Министров, постоянные и временные комиссии и иные формирования, создаваемые Советом Министров.

25.2. Компетенция, основные формы работы, акты Совета Министров. Полномочия Совета Министров в сфере деятельности органов внутренних дел, в области государственной пограничной политики

Полномочия Правительства закрепляются в ст. 107 Конституции. В частности, Правительство:

- руководит системой подчиненных ему органов государственного управления и других органов исполнительной власти;
- разрабатывает основные направления внутренней и внешней политики и принимает меры по их реализации;
- разрабатывает и представляет Президенту для внесения в Парламент проект республиканского бюджета и отчет о его исполнении;
- обеспечивает проведение единой экономической, финансовой, кредитной и денежной политики, государственной политики в области науки, культуры, образования, здравоохранения, экологии, социального обеспечения и оплаты труда;
- принимает меры по обеспечению прав и свобод граждан, защите интересов государства, национальной безопасности и обороноспособности, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;
- выступает от имени собственника в отношении имущества, являющегося собственностью Республики Беларусь, организует управление государственной собственностью;
- обеспечивает исполнение Конституции, законов и декретов, указов и распоряжений Президента;
- отменяет акты министерств и иных республиканских органов государственного управления и др.

Полномочия Правительства, закрепленные в Конституции, конкретизируются и расширяются в Законе о Совете Министров. В нем компетенция Совета Министров представлена исходя из **направлений (сфер) деятельности Правительства:**

- экономическая;
- наука и образование;
- здравоохранение;
- социальное обеспечение;
- охрана окружающей среды;
- обеспечение законности и правопорядка;
- обеспечение национальной безопасности и обороноспособности государства;

- внутренняя и внешняя политика Республики Беларусь и др.

Совет Министров в *области обеспечения законности и правопорядка:*

- принимает меры по обеспечению прав и свобод граждан, защите интересов государства, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

- обеспечивает защиту личности от любых противоправных деяний, посягательств на жизнь, здоровье, имущество, честь и достоинство, а также защиту гражданина Республики Беларусь как на территории Республики Беларусь, так и за ее пределами;

- определяет основные направления правовой работы в подчиненных республиканских органах государственного управления и иных государственных организациях;

- руководит деятельностью подчиненных республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций в области правового просвещения граждан;

- руководит деятельностью подчиненных республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций по обеспечению законности и правопорядка, реализации государственных программ по борьбе с преступностью;

- вносит предложения в Конституционный Суд о проверке конституционности нормативных правовых актов, международных договоров и иных обязательств Республики Беларусь и актов межгосударственных образований, в которые входит Республика Беларусь; об изложении позиции Конституционного Суда о документах, принятых (изданных) иностранными государствами, международными организациями и (или) их органами и затрагивающих интересы Республики Беларусь, в части соответствия этих документов общепризнанным принципам и нормам международного права.

Совет Министров, кроме того, обладает полномочиями, обеспечивающими руководство деятельностью республиканских органов государственного управления, государственных организаций, подчиненных Правительству, а также местных исполнительных и распорядительных органов. Эти полномочия содержатся в гл. 4 Закона о Совете Министров.

Основной организационной формой рассмотрения и решения вопросов, относящихся к компетенции Совета Министров, являются **заседания**. Согласно Закону о Совете Министров заседания проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в три месяца. Заседание считается правомочным, если в нем принимает участие не менее половины членов Совета Министров.

Президент имеет право председательствовать на заседаниях Совета Министров.

Решения принимаются большинством голосов членов Совета Министров, присутствующих на заседании. В случае равенства голосов принятым считается решение, за которое проголосовал председательствующий.

Наиболее важные вопросы, составляющие компетенцию Совета Министров, рассматриваются исключительно на его заседании:

- вопросы составления проекта республиканского бюджета на очередной финансовый год, исполнения республиканского бюджета, формирования и исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- проекты программ экономического и социального развития Республики Беларусь;
- основные направления внутренней и внешней политики Республики Беларусь;
- вопросы подготовки отчета о деятельности Совета Министров перед Президентом.

Для оперативного решения вопросов, входящих в компетенцию Совета Министров, в качестве его постоянного органа действует **Президиум Совета Министров** (далее – Президиум).

В состав Президиума входят Премьер-министр, его заместители, Глава Администрации Президента, Председатель Комитета государственного контроля, а также министры экономики, финансов и иностранных дел.

Заседания Президиума проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц. Решения принимаются большинством голосов от общей численности его членов, оформляются, как правило, в виде постановлений Совета Министров.

По отдельным неотложным вопросам или вопросам, не требующим обсуждения, постановления Совета Министров могут приниматься путем опроса членов Президиума (без рассмотрения на заседаниях).

Согласно ч. 1 ст. 108 Конституции Правительство издает *постановления*, имеющие обязательную силу на всей территории Республики Беларусь. Как следует из Закона о Совете Министров, Правительство принимает постановления на основании и во исполнение Конституции, законов и актов Президента. Совет Министров обеспечивает контроль за исполнением своих постановлений непосредственно или через подчиненные ему республиканские органы государственного управления и иные государственные организации, а также местные исполнительные и распорядительные органы, и Аппарат Совета Министров. Постановления Совета Министров могут быть отменены актами Президента.

Правительство согласно Закону о Совете Министров может создавать *постоянные или временные комиссии и иные формирования* для подготовки предложений по отдельным вопросам государственного управления, разработки проектов постановлений Совета Министров, а также для выполнения его отдельных поручений. Так, в соответствии с постановлением от 2 марта 2011 г. № 262 создана Топонимическая комиссия при Совете Министров Республики Беларусь. Она создана с целью координации деятельности по формированию единого подхода к выявлению, нормализации, присвоению наименований географическим объектам и их переименованию, государственному учету и использованию наименований географических объектов.

25.3. Срок полномочий и основания прекращения полномочий Совета Министров

Как следует из Закона о Совете Министров, Правительство действует на протяжении срока полномочий Президента. Полномочия Совета Министров прекращаются посредством процедуры *сложения полномочий*. В ч. 3 ст. 106 Конституции и в указанном законе устанавливается, что Совет Министров слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом. При сложении полномочий Совет Министров принимает постановление о сложении полномочий. Так, Совет Министров своим постановлением от 16 октября 2015 г. № 870 «О сложении полномочий Правительства Республики Беларусь» постановил:

«1. В соответствии со статьей 106 Конституции Республики Беларусь, статьей 9 Закона Республики Беларусь от 23 июля 2008 года „О Совете Министров Республики Беларусь“... сложить полномочия

Правительства Республики Беларусь перед вновь избранным Президентом Республики Беларусь».

В случае сложения полномочий Совет Министров по поручению Президента продолжает осуществлять свои полномочия до формирования нового состава Совета Министров. В качестве примера о поручении Президентом осуществления полномочий составом Правительства, сложившего свои полномочия перед вновь избранным Президентом, можно привести Указ от 16 октября 2015 г. № 435 «О полномочиях Правительства Республики Беларусь». В п. 1 данного указа постановляется:

«Поручить Премьер-министру Республики Беларусь, заместителям Премьер-министра Республики Беларусь, министрам и председателям государственных комитетов Республики Беларусь осуществлять свои полномочия до формирования Президентом Республики Беларусь нового состава Совета Министров Республики Беларусь путем издания Президентом Республики Беларусь правовых актов о назначении на указанные должности».

В то же время согласно ч. 8 ст. 106 Конституции и Закону о Совете Министров Правительство в полном составе, Премьер-министр, каждый член Совета Министров отдельно имеют право *заявить Президенту о своей отставке*, если сочтут невозможным исполнять возложенные на них обязанности. Кроме того, Совет Министров заявляет Президенту о своей отставке и в случае выражения Палатой представителей вотума недоверия Совету Министров.

В Конституции и Законе о Совете Министров предусматриваются случаи отставки Правительства по инициативе Президента.

25.4. Республиканские органы исполнительной власти, подчиненные Совету Министров, их конституционно-правовой статус

Указом о структуре Правительства утвержден Перечень республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь. В него включены следующие *республиканские органы государственного управления*: министерства антимонопольного регулирования и торговли, архитектуры и строительства, внутренних дел, жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, иностранных дел, информации, культуры, лесного хозяйства, обороны, образования, по налогам и сборам, по чрезвычайным ситуациям, природных ресурсов и охраны окружающей среды, промышленности, связи и информатизации, сельского

хозяйства и продовольствия, спорта и туризма, транспорта и коммуникаций, труда и социальной защиты, финансов, экономики, энергетики, юстиции; государственные комитеты государственной безопасности, военно-промышленный, по имуществу, по науке и технологиям, по стандартизации, пограничный и таможенный.

В числе *государственных организаций, подчиненных Совету Министров*, в указанном Перечне упоминаются государственные концерны пищевой промышленности («Белгоспищепром»); по нефти и химии («Белнефтехим»); по производству и реализации товаров легкой промышленности («Беллегпром»); производственно-торговый концерн лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности («Беллесбумпром»), Белорусский республиканский союз потребительских обществ («Белкоопсоюз»), Республиканский центр по оздоровлению и санаторно-курортному лечению населения.

Следует отметить, что исходя из Указа о структуре Правительства в центральных аппаратах министерств, государственных комитетов по решению Президента могут создаваться департаменты, являющиеся их структурными подразделениями с правами юридического лица. Департаменты осуществляют специальные (исполнительные, контрольные, регулирующие и др.) функции в определенных сферах ведения, отнесенных к компетенции соответствующего министерства, государственного комитета. В частности, согласно Указу о структуре Правительства в структуру Министерства внутренних дел входят департаменты: исполнения наказаний, охраны, по гражданству и миграции, финансов и тыла, обеспечения оперативно-розыскной деятельности.

В соответствии с Указом о структуре Правительства учреждена должность *Уполномоченного по делам религий и национальностей*. Для обеспечения его деятельности создается аппарат на базе Комитета по делам религий и национальностей при Совете Министров.

25.5. Правительство в иностранных государствах

Правительство в иностранных государствах рассматривается как коллегиальный орган общей компетенции, осуществляющий исполнительную власть. Как правило, правительство носит название «совет министров» или «кабинет министров». Встречаются и другие наименования: в Германии – Федеральное правительство; в Китае, Финляндии, Швеции – Государственный совет, в России, Чехии – Правительство. Правительства формируются двумя основными способами: парламентским и внепарламентским. Эти разновидности определяются формой правления.

Парламентский способ формирования правительства используется в государствах с парламентарной формой правления (парламентарная республика, парламентарная монархия, часто в смешанной республике). Право на формирование правительства в этих странах получает та политическая партия или союз партий, которая имеет большинство мест в нижней палате парламента страны.

Внепарламентский способ формирования правительства используется в президентских республиках, смешанных республиках и в монархиях. При этом способе формирования правительства глава государства – президент (монарх) назначает на должность премьер-министра (с согласия или без согласия парламента) и всех членов правительства.

Состав правительства с точки зрения перечня должностных лиц в различных странах неодинаков. В его состав входят глава правительства, члены правительства. В монархических государствах в состав правительства может входить глава государства.

Правительство возглавляет глава правительства – руководитель коллегиального органа исполнительной власти в государстве. Глава правительства может иметь разное наименование. В Британии, во Франции – премьер-министр. В Испании, Италии – Председатель Совета Министров. В Австрии, Германии – Федеральный Канцлер и т. д.

Глава правительства в современных государствах является центральной политической фигурой и обладает широкими полномочиями. Он, возглавляя правительство, осуществляет назначения и смещения членов правительства. Министры находятся в непосредственном подчинении главе правительства. Он подписывает все акты правительства, любое заявление премьер-министра считается официальным и не может критиковаться членами правительства. В случае непреодолимых разногласий между главой правительства и его министром последний должен уйти в отставку.

В литературе выделяется институт административного премьера. Административный премьер не определяет политику государства, эту функцию осуществляет президент, он лишь ведает оперативной деятельностью правительства. Учреждение поста административного премьера позволяет возложить ответственность за деятельность правительства на него, оставляя при этом в неприкосновенности положение фактического руководителя правительства – президента.

Правительства различаются *по партийному составу*. Они могут быть однопартийные, многопартийные и беспартийные. Однопартийное правительство возможно в тех государствах, где установлена парламентская или смешанная форма правления. Правительство образует

та из политических партий, которая получила в результате выборов абсолютное большинство мест в парламенте или его нижней палате. Коалиционное правительство – вид партийного правительства, отличающийся количеством входящих в его состав политических партий. Беспартийное правительство – общее название правительств, создаваемых в трех различных ситуациях. Во-первых, если в стране нет политических партий в силу отсутствия политических традиций (Кувейт, Саудовская Аравия) либо все политические партии запрещены и находятся на нелегальном положении. Во-вторых, беспартийные правительства создаются в парламентарной республике или парламентарной монархии в случае, если партиям в парламенте не удалось договориться об образовании правительства. Возникают парламентский кризис и угроза роспуска парламента. Такое правительство называют служебным или правительством технократов. В-третьих, особого рода беспартийные правительства создаются военными режимами. В кризисных ситуациях может быть сформировано коалиционное правительство особого рода – правительство национального единства. В его состав входят представители влиятельных политических партий, представленных в парламенте, включая оппозиционные.

Основными *полномочиями правительства* являются управление общими делами государства, реализация законодательных актов, руководство деятельностью министерств и ведомств. Правительство, таким образом, осуществляет текущее управление страной, решает все важнейшие вопросы государственной и общественной жизни.

В законодательстве зарубежных стран закрепляется *политическая и юридическая ответственность* правительства. В первом случае речь идет об ответственности перед главой государства или парламентом (так называемая ответственность за политику), во втором – об ответственности за правонарушения. Политическая ответственность правительства или его членов перед главой государства может выражаться в освобождении члена правительства от должности. Министры несут солидарную (коллективную) ответственность за политику правительства и индивидуальную – за положение дел в своем министерстве (ведомстве). При совершении правонарушения членом правительства он может быть привлечен к ответственности, вплоть до уголовной. Однако в некоторых странах для лишения иммунитета члена правительства необходимо соответствующее решение парламента.

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

26.1. Сущность и назначение судебной власти

Сущность судебной власти в Республике Беларусь, в том числе ее социальное предназначение, определяются рядом норм, содержащихся в гл. VI Конституции и гл. 1 Кодекса Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей (далее – Кодекс о судоустройстве).

Анализ таких норм позволяет сформулировать следующие положения, касающиеся **сущности и назначения судебной власти**:

1. *Судебная власть является разновидностью государственной власти.* Согласно ст. 6 Конституции судебная власть наряду с законодательной и исполнительной ветвями власти является государственной властью в Республике Беларусь.

Сходство судебной власти с другими ветвями государственной власти в Республике Беларусь выражается в том, что она (судебная власть), как вытекает из ст. 3 Конституции, исходит от народа. Подобное свойство судебной власти обусловлено не только тем, что суды выносят свои решения именем Республики Беларусь, но и тем, что судьи занимают свою должность в силу назначения (избрания) представительным органом (Президентом, Советом Республики), получающим свои властные полномочия непосредственно или опосредованным образом от народа.

2. *Судебная власть принадлежит судам.* Согласно ч. 1 ст. 109 Конституции и Кодексу о судоустройстве судебная власть в Республике Беларусь принадлежит судам, образованным в порядке, установленном Конституцией и указанным кодексом.

3. *Судебная власть осуществляется судами в лице судей и народных заседателей посредством судопроизводства.* В Кодексе о судоустройстве устанавливается, что судебная власть в Республике Беларусь осуществляется только судами в лице судей и привлекаемых в установленном порядке в определенных случаях к осуществлению правосудия народ-

ных заседателей. Привлечение к осуществлению правосудия народных заседателей, как следует из Кодекса о судоустройстве, является одной из форм участия граждан в осуществлении государственной власти.

Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного, административного судопроизводства и судопроизводства по экономическим делам.

4. *Судебная власть самостоятельна.* Исходя из ст. 6 Конституции судебная власть самостоятельна, она взаимодействует с законодательной и исполнительной властями.

5. *Судебная власть едина.* Единство судебной власти достигается единством судебной системы. Единство судебной системы, в свою очередь, обеспечивается путем:

- установления судебной системы Республики Беларусь Конституцией и Кодексом о судоустройстве;
- соблюдения всеми судами установленного порядка судопроизводства;
- признания обязательного исполнения на всей территории Республики Беларусь судебных постановлений, вступивших в законную силу;
- закрепления единства статуса судей;
- финансирования судов из республиканского бюджета.

6. *Назначение судебной власти выражается в защите конституционного строя Республики Беларусь и прав граждан, обеспечении верховенства Конституции, государственных и общественных интересов, способствовании укреплению законности и предупреждению правонарушений.*

В Кодексе о судоустройстве определяются задачи судов.

Так, Конституционный Суд Республики Беларусь призван:

- защищать конституционный строй Республики Беларусь, гарантированные Конституцией права и свободы человека и гражданина;
- обеспечивать верховенство Конституции, ее непосредственное действие на территории Республики Беларусь, соответствие нормативных правовых актов Конституции;
- обеспечивать утверждение законности в нормотворчестве и правоприменении и др.

Суды общей юрисдикции призваны:

- защищать гарантированные Конституцией и иными актами законодательства личные права и свободы, социально-экономические и политические права граждан, конституционный строй Республики Беларусь, государственные и общественные интересы, права организаций, индивидуальных предпринимателей;
- обеспечивать правильное применение законодательства при осуществлении правосудия;

– способствовать укреплению законности и предупреждению правонарушений.

В решении указанных задач выражается социальное назначение судебной власти.

26.2. Система судов. Конституционные принципы правосудия

Исходя из Кодекса о судоустройстве и Декрета Президента от 29 ноября 2013 г. № 6 «О совершенствовании судебной системы Республики Беларусь (далее – Декрет о совершенствовании судебной системы) судебную систему Республики Беларусь составляют:

- Конституционный Суд;
- суды общей юрисдикции.

Конституционный Суд – орган судебного контроля за конституционностью нормативных правовых актов в государстве, осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

Исходя из Декрета о совершенствовании судебной системы система **судов общей юрисдикции** состоит из *Верховного Суда* – высшего судебного органа по гражданским, уголовным, административным и экономическим делам, возглавляющего систему судов общей юрисдикции Республики Беларусь; в эту систему также входят *областные (Минский городской) суды, экономические суды областей (г. Минска), районные (городские) суды*. В системе судов общей юрисдикции могут создаваться специализированные суды.

Декретом о совершенствовании судебной системы упразднена трехзвенная судебная система, т. е. объединены общие и хозяйственные суды, последние переименованы в экономические суды, а также упразднены в системе общих судов военные суды (Белорусский военный суд и межгарнизонные военные суды).

Система судов общей юрисдикции, как следует из ч. 2 ст. 109 Конституции и Кодекса о судоустройстве, строится на принципах территориальности и специализации.

Кроме того, согласно ч. 4 ст. 109 Конституции и Кодексу о судоустройстве образование чрезвычайных судов запрещается.

К **конституционным принципам правосудия** (принципам организации и деятельности судебной власти) относятся:

1. **Гарантирование права на судебную защиту.** Согласно ч. 1 ст. 60 Конституции и Кодексу о судоустройстве гражданам Республики Беларусь гарантируется право на судебную защиту от посягательств на жизнь и здоровье, честь и достоинство, личную свободу и имущество,

иные права и свободы, предусмотренные Конституцией и иными актами законодательства. Гражданам Республики Беларусь также гарантируется право на судебную защиту от незаконных действий (бездействия) государственных органов, иных организаций, их должностных лиц.

2. *Независимость судьи при осуществлении правосудия и его подчинение закону.* В ст. 110 Конституции отмечается, что судьи при осуществлении правосудия независимы и подчиняются только закону. Какое-либо вмешательство в деятельность судьи по отправлению правосудия недопустимо и влечет ответственность по закону.

Независимость судьи обеспечивается гарантиями его деятельности, предусмотренными Кодексом о судоустройстве.

3. *Законность при осуществлении правосудия.* Согласно ст. 112 Конституции и Кодексу о судоустройстве суды осуществляют правосудие на основе Конституции и принятых в соответствии с ней иных нормативных правовых актов. Если при рассмотрении дела суд общей юрисдикции придет к выводу о несоответствии нормативного правового акта Конституции, он принимает решение в соответствии с Конституцией и ставит перед Верховным Судом вопрос о внесении им предложения в Конституционный Суд о признании данного нормативного правового акта неконституционным.

4. *Коллегиальное и единоличное рассмотрение дел.* Исходя из ст. 113 Конституции и Кодекса о судоустройстве дела в судах рассматриваются коллегиально, а в отдельных случаях – единолично судьей.

5. *Гласность при осуществлении правосудия.* Как следует из ст. 114 Конституции и Кодекса о судоустройстве, разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дел в закрытом судебном заседании допускается в отдельных случаях. Не допускается разглашение сведений, относящихся к личной жизни гражданина, которые унижают его честь и достоинство либо могут причинить вред его правам, законным интересам или деловой репутации.

6. *Равенство и состязательность сторон при осуществлении правосудия.* Правосудие в Республике Беларусь согласно ч. 1 ст. 115 Конституции и Кодексу о судоустройстве осуществляется на основе равенства граждан, организаций, индивидуальных предпринимателей перед законом и судом, состязательности и равенства сторон в процессе.

7. *Обязательность судебных постановлений и требований судьи.* В соответствии ч. 2 ст. 115 Конституции и Кодексом о судоустройстве вступившие в законную силу судебные постановления являются обязательными для всех государственных органов, иных организаций, а также должностных лиц и граждан и подлежат исполнению на всей

территории Республики Беларусь. Требование судьи, вытекающее из его полномочий и предъявленное в соответствии с законодательством, является обязательным и подлежит исполнению в установленный срок всеми государственными органами, иными организациями, а также должностными лицами и гражданами. Неисполнение судебных постановлений, вступивших в законную силу, и требований судьи влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством.

8. *Право на обжалование судебных решений.* Стороны и лица, участвующие в судебном процессе, как следует из ч. 3 ст. 115 Конституции, имеют право на обжалование решений, приговоров и других судебных постановлений.

26.3. Порядок формирования, компетенция и состав Верховного Суда

Верховный Суд формируется на основе п. 8, 9 ч. 1 ст. 84 и п. 2 ч. 1 ст. 98 Конституции. В частности, судьи Верховного Суда и Председатель Верховного Суда назначаются на должность Президентом с согласия Совета Республики.

Верховный Суд решает ряд *вопросов, относящихся к его компетенции*:

- рассматривает дела в качестве суда первой инстанции, в апелляционном, кассационном порядке, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам, а также жалобы (протесты) на постановления областных (Минского городского) судов и постановления экономических судов областей (города Минска) по делам об административных правонарушениях;
- вносит в Конституционный Суд предложения о даче заключений о конституционности нормативных правовых актов;
- изучает и обобщает судебную практику, разрабатывает предложения о совершенствовании законодательства;
- осуществляет контроль за соответствием деятельности судов общей юрисдикции требованиям законодательства и др.

Верховный Суд действует в составе: Пленума Верховного Суда, Президиума Верховного Суда, в состав Верховного Суда также входят судебные коллегии по гражданским, уголовным, экономическим делам и по делам интеллектуальной собственности.

В состав *Пленума Верховного Суда* входят Председатель Верховного Суда, его первый заместитель, заместители, судьи Верховного Суда, председатели областных судов, Минского городского суда, а также экономических судов областей и экономического суда г. Минска.

Пленум Верховного Суда:

- рассматривает в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам гражданские, уголовные и экономические дела;
- рассматривает материалы обобщения судебной практики и дает в порядке судебного толкования судам общей юрисдикции разъяснения по вопросам применения законодательства;
- обеспечивает приведение постановлений Пленума Верховного Суда, признанных Конституционным Судом неконституционными, в соответствие с Конституцией, международно-правовыми актами, ратифицированными Республикой Беларусь, законами, декретами и указами Президента;
- рассматривает вопросы о внесении предложений о совершенствовании законодательства;
- заслушивает председателей судебных коллегий Верховного Суда о деятельности судебных коллегий, сообщения председателей нижестоящих судов о практике применения судами законодательства, исполнения постановлений Пленума Верховного Суда по применению законодательства и др.

Пленум Верховного Суда созывается по мере необходимости, но не реже одного раза в три месяца.

Пленум Верховного Суда правомочен решать вопросы при наличии большинства членов Пленума Верховного Суда, а при рассмотрении гражданских, уголовных и экономических дел в порядке надзора или по вновь открывшимся обстоятельствам – не менее двух третей членов Пленума Верховного Суда.

Постановления Пленума Верховного Суда принимаются открытым голосованием большинством голосов присутствующих на заседании членов Пленума Верховного Суда.

В состав **Президиума Верховного Суда** входят Председатель Верховного Суда, его первый заместитель, заместители и судьи Верховного Суда.

Президиум Верховного Суда:

- рассматривает в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам гражданские, уголовные и экономические дела;
- рассматривает материалы изучения и обобщения судебной практики, а также проекты постановлений, выносимые на рассмотрение Пленума Верховного Суда;
- вносит предложения в Конституционный Суд о проверке конституционности нормативных правовых актов;
- рассматривает инициативные обращения;

- заслушивает председателей судебных коллегий Верховного Суда, председателей нижестоящих судов о деятельности соответственно судебных коллегий Верховного Суда, судов и др.

Президиум Верховного Суда созывается по мере необходимости. Он правомочен решать вопросы при наличии большинства своих членов. Постановления Президиума Верховного Суда принимаются открытым голосованием большинством голосов присутствующих на заседании его членов.

Судебные коллегии формируются из числа судей Верховного Суда. Они:

- рассматривают в качестве суда первой инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам гражданские, уголовные и экономические дела. Судебная коллегия по делам интеллектуальной собственности рассматривает гражданские дела в качестве суда первой инстанции и по вновь открывшимся обстоятельствам;

- рассматривают жалобы (протесты) на постановления областных (Минского городского) судов и постановления экономических судов областей (г. Минска) по делам об административных правонарушениях;

- изучают и обобщают судебную практику, а также разрабатывают предложения о совершенствовании законодательства по направлениям своей деятельности и др.

26.4. Порядок формирования, состав и компетенция Конституционного Суда

Назначение, состав, порядок формирования и отдельные вопросы компетенции Конституционного Суда закрепляются в ст. 116 Конституции. Подробнее порядок его формирования, компетенция, вопросы организации и деятельности определяются Кодексом о судостроительстве.

Назначение Конституционного Суда определяется в ч. 1 ст. 116 Конституции – осуществление контроля за конституционностью нормативных актов в Республике Беларусь.

Исходя из ч. 2 и 3 ст. 116 Конституции, а также из Кодекса о судостроительстве Конституционный Суд формируется в количестве 12 судей. Судьями Конституционного Суда являются Председатель, заместитель Председателя и 10 судей Конституционного Суда.

Порядок формирования Конституционного Суда определяется ч. 3 ст. 116 Конституции и Кодексом о судостроительстве: шесть судей Конституционного Суда назначаются Президентом, шесть судей избираются

Советом Республики. Председатель Конституционного Суда назначается Президентом с согласия Совета Республики из числа судей Конституционного Суда.

Компетенция Конституционного Суда определяется ч. 4–6 ст. 116 Конституции и Кодексом о судоустройстве. В частности, Конституционный Суд:

1) *дает заключения о конституционности нормативных правовых актов:*

- о соответствии законов, декретов, указов Президента, международных договорных и иных обязательств Республики Беларусь Конституции и международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь;

- соответствии актов межгосударственных образований, в которые входит Республика Беларусь, указов Президента, изданных во исполнение закона, Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам и декретам Президента;

- соответствии постановлений Совета Министров, актов Верховного Суда, Генерального прокурора Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам, декретам и указам Президента;

- соответствии актов любого другого государственного органа Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам, декретам и указам Президента.

Конституционный Суд дает такие заключения по предложениям Президента, Палаты представителей, Совета Республики, Верховного Суда и Совета Министров;

2) *дает заключения о наличии фактов систематического или грубого нарушения палатами Парламента Конституции.* Конституционный Суд дает такие заключения при принятии Президентом решения о досрочном прекращении полномочий Палаты представителей или Совета Республики в соответствии с ч. 2 ст. 94 Конституции по предложению Президента;

3) *принимает решения в порядке обязательного предварительного контроля о соответствии законов, принятых Палатой представителей и одобренных Советом Республики, Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, – до подписания их Президентом.* Конституционный Суд принимает подобные решения относительно законов, принятых Палатой представителей и одобренных Советом Республики либо принятых Палатой представителей в порядке, предусмотренном ч. 5 ст. 100 Конституции. Исключе-

ние составляют законы, подготовленные в связи с заключением, исполнением, приостановлением действия и прекращением международных договоров Республики Беларусь;

4) *принимает решения о соответствии не вступивших в силу международных договоров Республики Беларусь Конституции;*

5) *принимает решения о наличии фактов систематического или грубого нарушения местными Советами депутатов требований законодательства. Конституционный Суд подобное решение принимает по предложениям Президиума Совета Республики;*

6) *дает официальное толкование декретов и указов Президента, касающихся конституционных прав, свобод и обязанностей граждан;*

7) *излагает позицию о документах, принятых (изданных) иностранными государствами, международными организациями и затрагивающих интересы Республики Беларусь, в части соответствия этих документов общепризнанным принципам и нормам международного права. Конституционный Суд излагает такую позицию по предложениям Президента, Палаты представителей, Совета Республики и Совета Министров;*

8) *проводит проверки конституционности определенных Главой государства направлений нормотворческой деятельности и правоохранительной практики судов, правоохранительных и иных государственных органов;*

9) *принимает решения об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности;*

10) *принимает ежегодные послания Президенту и палатам Национального собрания о состоянии конституционной законности в Республике Беларусь.*

Другие, перечисленные здесь решения (за исключением обязательного предварительного контроля, устранения пробелов, исключения коллизий и правовой неопределенности в законодательстве, а также ежегодных посланий) Конституционный Суд принимает по предложениям Президента.

К компетенции Конституционного Суда относятся и иные вопросы.

26.5. Конституционное судопроизводство: понятие, формы, участники, стадии

Порядок рассмотрения вопросов, относящихся к компетенции Конституционного Суда, определяется Законом Республики Беларусь от 8 января 2014 г. № 124-З «О конституционном судопроизводстве».

В указанном законе приводится определение конституционного судопроизводства. В частности, **конституционное судопроизводство** – это порядок рассмотрения в Конституционном Суде дел, принятия по ним заключений или решений, а также совершения судьями Конституционного Суда и участниками конституционного судопроизводства процессуальных действий, направленных на осуществление предоставленных им процессуальных прав и исполнения ими процессуальных обязанностей.

В Законе «О конституционном судопроизводстве» отмечается, что рассмотрение дел в судебном заседании осуществляется с использованием *устной формы конституционного судопроизводства*, за исключением случаев, когда Конституционный Суд рассматривает дела с использованием письменной формы конституционного судопроизводства.

Рассмотрение дела с использованием устной формы конституционного судопроизводства осуществляется путем непосредственного заслушивания в судебном заседании объяснений сторон, их представителей, показаний свидетелей, заключений экспертов, пояснений специалистов, иных участников судебного заседания, оглашения письменных документов и иных материалов дела.

Рассмотрение дела с использованием *письменной формы конституционного судопроизводства* осуществляется на основании письменных документов и иных материалов, представленных Конституционному Суду и (или) запрошенных им в процессе подготовки дела к рассмотрению в судебном заседании, как правило, без вызова сторон, их представителей, свидетелей, экспертов, специалистов, иных лиц в судебное заседание.

Конституционный Суд, как следует из Закона «О конституционном судопроизводстве», правомочен рассматривать дела в судебном заседании при наличии не менее восьми судей Конституционного Суда (кворум судей Конституционного Суда).

Участниками конституционного судопроизводства являются:

- стороны, их представители;
- полномочные представители;
- представители других государственных органов, иных организаций;
- свидетели;
- эксперты;
- специалисты;
- переводчики.

Стороной в деле являются:

- инициатор;

- государственный орган (должностное лицо), принявшие (издавшие) нормативный правовой акт, конституционность которого подлежит проверке;

- государственный орган, к компетенции которого относятся вопросы, содержащиеся в международном договорном или ином обязательстве Республики Беларусь, акте межгосударственного образования, не вступившем в силу международном договоре Республики Беларусь, конституционность которых подлежит проверке;

- палаты Национального собрания в случае внесения Президентом предложения в Конституционный Суд о даче заключения о наличии фактов систематического или грубого нарушения Конституции палатами Национального собрания;

- местный Совет депутатов в случае внесения Президиумом Совета Республики предложения в Конституционный Суд о принятии решения о наличии фактов систематического или грубого нарушения местным Советом депутатов требований законодательства;

- суд, правоохранительный орган или иной государственный орган в случае внесения Президентом предложения в Конституционный Суд о проведении проверки конституционности определенных Главой государства направлений нормотворческой деятельности и правоприменительной практики этих суда, органа.

Представителями сторон являются:

- Глава Администрации Президента в случае, если стороной является Президент;

- руководитель государственного органа – инициатора;

- руководитель государственного органа, принявшего нормативный правовой акт, конституционность которого подлежит проверке;

- руководитель государственного органа, к компетенции которого относятся вопросы, содержащиеся в международном договорном или ином обязательстве Республики Беларусь, акте межгосударственного образования, не вступившем в силу международном договоре Республики Беларусь, конституционность которых подлежит проверке;

- Председатель Совета Республики, Председатель Палаты представителей в случае, если Конституционным Судом проводится проверка наличия фактов систематического или грубого нарушения Конституции палатами Национального собрания;

- председатель местного Совета депутатов в случае, если Конституционным Судом проводится проверка наличия фактов систематического или грубого нарушения местным Советом депутатов требований законодательства;

– председатель суда, руководитель правоохранительного органа или иного государственного органа в случае, если Конституционным Судом проводится проверка конституционности определенных Главой государства направлений нормотворческой деятельности и правоприменительной практики этих суда, органа.

Свидетель – лицо, располагающее необходимыми сведениями или материалами об обстоятельствах, имеющих значение для разрешения дела в Конституционном Суде.

Эксперт – не заинтересованное в исходе дела лицо, обладающее специальными знаниями в вопросах, которые подлежат разрешению Конституционным Судом в рамках судебного разбирательства, и привлекаемое Конституционным Судом для дачи экспертного заключения.

Специалист – не заинтересованное в исходе дела лицо, обладающее специальными знаниями в вопросах, которые подлежат разрешению Конституционным Судом в рамках судебного разбирательства, и привлекаемое Конституционным Судом для участия и оказания содействия в их разрешении.

Переводчик – не заинтересованное в исходе дела лицо, владеющее языками, знание которых необходимо для перевода, и участвующее в судебном заседании в случаях, когда участник судебного заседания не владеет или недостаточно владеет языком, на котором ведется конституционное судопроизводство, а равно для перевода письменных документов.

В Законе «О конституционном судопроизводстве» определяются права и обязанности сторон, их представителей в конституционном судопроизводстве.

Порядок рассмотрения в Конституционном Суде дел можно разделить на стадии (этапы). Выделяются следующие **стадии конституционного судопроизводства**: внесение уполномоченными органам предложений в Конституционный Суд; предварительное изучение предложения инициатора судьями Конституционного Суда и возбуждение производства по делу; подготовка дела к рассмотрению в судебном заседании; рассмотрение дела по существу; принятие заключения, решения.

Внесение в Конституционный Суд предложений, как следует из Закона «О конституционном судопроизводстве», осуществляется уполномоченными органами в соответствии с установленными требованиями. К уполномоченным органам относятся Президент, Палата представителей, Совет Республики (его Президиум), Верховный Суд, Совет Министров, наделенные ст. 116 Конституции, Кодексом о судостроительстве, Законом «О конституционном судопроизводстве» и иными зако-

нодательными актами правом внесения в Конституционный Суд соответствующих предложений, рассмотрение которых подведомственно Конституционному Суду.

Государственные органы, не являющиеся уполномоченными органами, иные организации, а также граждане, в том числе индивидуальные предприниматели вправе направить инициативное обращение уполномоченным органам для внесения соответствующего предложения, рассмотрение которого подведомственно Конституционному Суду, в Конституционный Суд.

Председатель Конституционного Суда поручает *предварительное изучение внесенного предложения* одному или нескольким судьям Конституционного Суда. По результатам предварительного изучения судья (судьи) излагает свое мнение о наличии оснований для возбуждения производства по делу и готовит проект определения о возбуждении или об отказе в возбуждении производства по делу.

Конституционный Суд отказывает в возбуждении производства по делу в случае, если:

- дело не подведомственно Конституционному Суду;
- предложение внесено не инициатором;
- по поставленным в предложении вопросам Конституционным Судом ранее проводилось судебное разбирательство и за последующий период времени нормы Конституции или иных нормативных правовых актов, на основе которых были приняты заключение, решение Конституционного Суда, не были изменены.

Председатель Конституционного Суда назначает судью-докладчика и устанавливает срок для *подготовки дела к рассмотрению в судебном заседании*, как правило, не более двух месяцев со дня возбуждения производства по делу, если иные сроки не установлены Законом «О конституционном судопроизводстве». Судья-докладчик при подготовке дела к рассмотрению в судебном заседании:

– готовит предложения о направлении запросов в государственные органы, иные организации, должностным лицам, а также о проведении других подготовительных действий, необходимых для рассмотрения дела;

- в случае необходимости лично проводит проверку материалов дела с выездом на место, а также консультируется со специалистами;
- составляет справку и подготавливает иные материалы по делу;
- решает другие вопросы, имеющие отношение к делу.

Рассмотрение дела по существу начинается сообщением судьи-докладчика, в котором указываются сторона, являющаяся инициатором,

основание рассмотрения ее предложения в Конституционном Суде, краткое содержание поставленных вопросов и информация о мерах, принятых при подготовке дела к рассмотрению в судебном заседании.

После сообщения судьи-докладчика и его ответов на вопросы Конституционный Суд приступает к выяснению позиций сторон и заслушивает их объяснения по существу дела.

Первой выступает сторона, являющаяся инициатором, или ее представитель, после чего председательствующий в судебном заседании предоставляет возможность выступить другой стороне или ее представителю.

Сторона, являющаяся инициатором, или ее представитель в своих выступлениях излагает сущность внесенного на рассмотрение Конституционного Суда предложения, правовые аргументы и доказательства в обоснование своей позиции.

Другая сторона или ее представитель излагает свои возражения на предложение инициатора, правовые аргументы и доказательства в обоснование своих возражений.

После выступления сторон, их представителей председательствующий в судебном заседании вправе первым задать им вопросы, после чего возможность задавать вопросы предоставляется судье-докладчику и другим судьям Конституционного Суда.

Затем исследуются материалы дела. По предложению председательствующего в судебном заседании судья-докладчик оглашает материалы дела.

Далее стороны, их представители могут дать пояснения в связи с оглашенными документами и иными материалами.

Стороны, их представители имеют право на заключительные выступления, которые должны содержать анализ материалов дела, исследованных в судебном заседании, их правовую оценку, иметь значение для разрешения дела, а также содержать выводы и предложения стороны по делу. Первой выступает сторона, являющаяся инициатором, или ее представитель.

Заключение, решение Конституционного Суда принимаются тайно в совещательной комнате. В совещании принимают участие только судьи Конституционного Суда, участвующие в рассмотрении дела в судебном заседании.

В ходе совещания судья Конституционного Суда вправе свободно излагать свою позицию и предлагать другим судьям Конституционного Суда уточнить их позицию.

По окончании обсуждения председательствующий в судебном заседании ставит на голосование предложенные судьями Конституцион-

ного Суда формулировки заключения, решения Конституционного Суда в порядке их поступления. Судьи Конституционного Суда голосуют за или против и не вправе воздержаться от голосования или не участвовать в нем. Заключение, решение Конституционного Суда считаются принятыми при условии, если за них проголосовало большинство от состава судей Конституционного Суда, участвующих в судебном заседании.

Если при принятии заключения, решения Конституционного Суда по делу о проверке конституционности нормативного правового акта или о проверке конституционности закона, принятого Парламентом, голоса судей Конституционного Суда разделились поровну, они считаются принятыми в пользу конституционности акта, являвшегося предметом проверки.

В Законе «О конституционном судопроизводстве» предусмотрено особое мнение судьи Конституционного Суда. Так, судья Конституционного Суда, не согласный с принятыми заключением, решением Конституционного Суда, имеет право изложить в письменной форме свое особое мнение. Оно приобщается к материалам дела. Особое мнение оформляется судьей Конституционного Суда одновременно с принятием заключения, решения Конституционного Суда и публикуется вместе с заключением, решением Конституционного Суда в качестве приложения к ним.

26.6. Правовая природа, нормативное значение и исполнение актов Конституционного Суда

В Кодексе о судоустройстве определяются акты Конституционного Суда. В частности, по вопросам, связанным с проверкой конституционности нормативных правовых актов и установлением наличия фактов систематического или грубого нарушения Конституции палатами Парламента, Конституционный Суд дает *заключения*. По другим вопросам Конституционный Суд принимает *решения*. По вопросам процедурного характера и иным вопросам, возникающим в ходе конституционного судопроизводства, Конституционный Суд, Председатель Конституционного Суда принимают *определения*. Обращения Конституционного Суда к государственным органам, иным организациям, должностным лицам излагаются в форме *запросов и представлений*.

Заключения и решения Конституционного Суда оформляются в виде отдельного документа.

Заключения и решения Конституционного Суда являются окончательными, обжалованию и опротестованию не подлежат.

Заключения и решения Конституционного Суда действуют непосредственно и не требуют подтверждения другими государственными органами, иными организациями, должностными лицами.

Нормативные правовые акты, признанные согласно заключениям Конституционного Суда не соответствующими Конституции, как следует из Закона «О конституционном судопроизводстве», не имеют юридической силы. Признание нормативных правовых актов не соответствующими Конституции является основанием для прекращения их действия, внесения в них соответствующих изменений и (или) дополнений либо принятия новых нормативных правовых актов с тем же предметом правового регулирования. До прекращения действия таких нормативных правовых актов, внесения в них изменений и (или) дополнений либо принятия новых нормативных правовых актов непосредственно применяется Конституция.

После принятия заключения Конституционного Суда государственные органы (должностные лица) обязаны:

- Совет Министров – не позднее трех месяцев внести в Палату представителей проект закона о признании утратившим силу закона, признанного неконституционным, либо проект закона о внесении изменений (дополнений) в этот закон, либо проект нового закона с тем же предметом правового регулирования;

- Президент, Совет Министров – не позднее двух месяцев прекратить действие нормативного правового акта, признанного неконституционным, либо внести изменения (дополнения) в этот акт, либо издать (принять) новый акт с тем же предметом правового регулирования;

- другие государственные органы, должностные лица – не позднее двух месяцев прекратить действие нормативного правового акта, признанного неконституционным или основанного на таком акте (воспроизводящего его), либо внести изменения (дополнения) в этот акт, либо принять (издать) новый акт с тем же предметом правового регулирования.

26.7. Правовой статус судьи Конституционного Суда и судов общей юрисдикции

Рассматривая вопрос о статусе судей, прежде всего необходимо отметить, что судьи всех судов в Республике Беларусь, как следует из Кодекса о судоустройстве, обладают единым статусом и различаются между собой полномочиями.

Статус судьи характеризуется следующими положениями:

1. Судьи занимают государственные должности, являются государственными служащими. В соответствии с Кодексом о судоустройстве судьи занимают государственные должности, являются государственными служащими. На судей распространяются ограничения, связанные с государственной службой. Эти ограничения предусмотрены в Законе Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь». Кроме того, судьи не могут быть одновременно депутатами Палаты представителей, членами Совета Республики и депутатами местных Советов депутатов, а также членами политических партий и иных общественных объединений, преследующих политические цели.

2. Судьи независимы, они подчиняются только закону. Независимость судей при осуществлении правосудия, их подчинение только закону обеспечиваются следующими гарантиями:

- установленным порядком назначения (избрания, утверждения), приостановления и прекращения полномочий;

- неприкосновенностью;

- процедурой рассмотрения дел и вопросов, тайной совещания при вынесении судебных постановлений и запрещением требовать ее разглашения;

- ответственностью за неуважение к суду или вмешательство в его деятельность. Воздействие в какой-либо форме на судью и народного заседателя с целью воспрепятствовать всестороннему, полному и объективному рассмотрению конкретного дела или добиться вынесения незаконного судебного постановления влечет за собой установленную ответственность. Средства массовой информации не вправе предпринимать в своих сообщениях результаты судебного разбирательства по конкретному делу или иным образом воздействовать на судью или народного заседателя.

Следует также заметить, что независимость судьи обеспечивается созданием надлежащих организационно-технических условий для его деятельности и другими гарантиями. Например, в Кодексе о судоустройстве предусматривается такая гарантия независимости судьи, как его несменяемость, т. е. он не может быть переведен на другую должность или в другой суд без личного согласия, а его полномочия не могут быть приостановлены или прекращены иначе как в установленном порядке и по законным основаниям.

Для назначения (избрания, утверждения) на должность судьи лицо должно соответствовать определенным требованиям. Причем эти тре-

бования различны для судей Конституционного Суда и для судей судов общей юрисдикции.

Согласно Кодексу о судоустройстве *судьей Конституционного Суда* может быть назначен (избран) гражданин Республики Беларусь, владеющий белорусским и русским языками, имеющий высшее юридическое образование, являющийся высококвалифицированным специалистом в области права, имеющий, как правило, ученую степень и обладающий высокими моральными качествами.

Кандидатом на должность судьи суда общей юрисдикции может быть гражданин Республики Беларусь, достигший 25-летнего возраста, владеющий белорусским и русским языками, имеющий высшее юридическое образование с присвоением квалификации «Юрист» или «Юрист со знанием экономики», стаж работы по специальности не менее трех лет, не совершивший порочащих его поступков, сдавший квалификационный экзамен.

В Кодексе о судоустройстве к стажу работы по специальности в зависимости от полномочий судьи предъявляются и иные требования.

Перед сдачей квалификационного экзамена на должность судьи суда общей юрисдикции лицо зачисляется кандидатом в судьи и проходит специальною подготовку в течение года.

Судьи районных (городских), специализированных судов, областных (Минского городского), экономических судов областей (г. Минска) назначаются Президентом по представлению Председателя Верховного Суда. Судьи Верховного Суда назначаются Президентом с согласия Совета Республики по представлению Председателя Верховного Суда.

Как следует из ч. 3 ст. 116 Конституции и Кодекса о судоустройстве, судьи Конституционного Суда назначаются (избираются) на 11 лет и могут быть назначены (избраны) на новый срок, а их предельный возраст пребывания на государственной службе составляет 70 лет.

Судьи судов общей юрисдикции исходя из Кодекса о судоустройстве назначаются на должность сроком на пять лет и могут быть назначены на новый срок или бессрочно, при этом с судьями контракт не заключается. Предельный возраст пребывания на государственной службе судей Верховного Суда составляет 70 лет, судей других судов общей юрисдикции – 65 лет.

В Кодексе о судоустройстве определяется порядок принесения присяги судьей Конституционного Суда и судьей суда общей юрисдикции. При этом отмечается, что судья Конституционного Суда вправе принимать участие в работе данного суда, а судья суда общей юрисдикции праве осуществлять правосудие только после принесения присяги.

Присяга приносится в торжественной обстановке. Судьи приводятся к присяге только один раз.

Судьи имеют *полномочия*, необходимые для осуществления правосудия. Эти полномочия содержатся в законодательстве, регулирующем вопросы конституционного, процессуально-исполнительного об административных правонарушениях, уголовно-процессуального и гражданского процессуального судопроизводства.

Судьи также обладают правами и исполняют обязанности, предусмотренные Кодексом о судоустройстве и иными законодательными актами. Например, *права и обязанности* судьи:

- требовать от государственных органов, иных организаций, а также от должностных лиц и граждан исполнения судебных постановлений;
- запрашивать информацию у государственных органов, иных организаций, а также у должностных лиц и граждан;
- запрашивать и получать в установленном порядке на безвозмездной основе сведения из информационных систем государственных органов и иных организаций.

Судья Конституционного Суда имеет право требовать созыва Конституционного Суда, предлагать вопросы на его рассмотрение, выражать особое мнение по поводу заключений и решений Конституционного Суда.

Судья не должен высказывать мнение по существу дел, находящихся в его производстве, а также передавать дела кому бы то ни было для ознакомления, за исключением отдельных случаев.

26.8. Гарантии деятельности судей

Неприкосновенность судьи как гарантия осуществления им правосудия рассматривается в Кодексе о судоустройстве. Так, судьи являются неприкосновенными в течение срока своих полномочий.

Судья обладает следующими *привилегиями и неприкосновенностями*:

- неприкосновенность жилища, служебного помещения, транспорта и средств связи, корреспонденции, имущества и используемых документов;
- невозможность привлечения к какой-либо ответственности за высказанное при осуществлении правосудия суждение и принятое решение, если вступившим в законную силу приговором суда не будет установлена виновность судьи в совершении преступления против интересов службы;
- наличие особого порядка возбуждения в отношении судьи уголовного дела, его привлечения в качестве подозреваемого или обвиняемого, а также на применение меры пресечения в виде заключения под стражу;

- наличие особого порядка производства в отношении судьи следственных действий, затрагивающих его конституционные права;
- недопустимость административного задержания.

26.9. Особенности правового статуса народного заседателя и гарантии его деятельности

Наряду с судьями правосудие осуществляется также народными заседателями, которые обладают отдельным статусом.

Согласно Кодексу о судоустройстве, *народными заседателями* могут быть граждане Республики Беларусь, достигшие 25-летнего возраста, владеющие белорусским и русским языками. К народным заседателям предъявляются и иные требования, например невозможность совмещения обязанностей с обязанностями по должностям органов внутренних дел, других государственных органов.

Народные заседатели исполняют свои обязанности в течение пяти лет.

Подбор кандидатов и составление списков народных заседателей осуществляются районными (городскими), областными (Минским городским) исполнительными комитетами.

Включение граждан Беларуси в названные списки производится с их согласия. Списки народных заседателей районных (городских) судов, областных (Минского городского) судов, а также экономических судов областей (г. Минска) и специализированных судов утверждаются областными (Минским городским) Советами депутатов. Списки народных заседателей Верховного Суда утверждаются Президентом.

Народные заседатели вправе осуществлять правосудие после принесения присяги. Неприкосновенность народного заседателя связана с наличием особого порядка возбуждения уголовного дела, привлечения в качестве подозреваемого или обвиняемого, применения меры пресечения в виде заключения под стражу, а также недопустимостью его административного задержания.

26.10. Органы правосудия и правовой статус судей в иностранных государствах

Можно выделить несколько *моделей судебной системы* в иностранных государствах:

- система общих судов единая (Нидерланды, Швеция и др.);
- система судов подразделяется на общие и специализированные суды (Германия и др.);

– система судов подразделяется на федеральные суды и суды субъектов федерации (Россия, США и др.).

Выделяются также общие и арбитражные (хозяйственные) суды. В арбитражных (хозяйственных) судах разрешаются хозяйственные (экономические) споры, возникающие из гражданских, административных и иных правоотношений.

Кроме того, наряду с указанными видами судов созданы конституционные суды (органы, выполняющие аналогичные функции) или они отсутствуют, а их функции осуществляют верховные суды.

Внутри судебных систем, как правило, существует специализация, (уголовные, в том числе по категориям преступлений, трудовые, налоговые, кассационные, апелляционные и другие суды).

Кроме конституции структура и судоустройство определяются специальными законами (кодексами).

В России, например, в судебную систему входят общие и арбитражные суды. Причем действуют федеральные суды и суды субъектов Федерации. К федеральным судам относятся Верховный Суд России, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды (система общих судов). В систему арбитражных судов входят Высший Арбитражный Суд России, федеральные арбитражные суды округов, арбитражные суды субъектов Федерации. В судебную систему также входят суды субъектов Федерации – мировые судьи.

Судебные системы, как правило, функционируют посредством принципов недопустимости образования чрезвычайных судов, участия граждан в качестве народных заседателей или суда присяжных, всеобщего и равного доступа к правосудию, независимости судей, гласности, состязательности и равенства сторон в процессе и др.

Существует две основные **модели конституционного правосудия** – американская и европейская (австрийская).

В рамках *американской модели* суды (обычно это верховные суды) рассматривают не только конкретные споры, но устанавливают верховенство конституции посредством проверки на соответствие конституции всех иных нормативных правовых актов. Американская модель наряду с США используется в Дании, Норвегии, Эстонии и др.

Европейская модель конституционного правосудия отличается от американской модели тем, что внутри ее функционируют специализированные органы конституционного контроля (как правило, конституционные суды). Эти органы действуют в абсолютном большинстве

европейских стран, в африканских странах и в странах Центральной и Южной Америки.

Составы конституционных судов формируются по-разному. Довольно часто при формировании конституционных судов используются смешанные способы: одну часть судей назначает глава государства или председатель парламента, а другая часть судей назначается правительством либо конституционные суды формируются на паритетной основе главой государства и парламентом. Другой распространенный способ их формирования – это избрание парламентом.

Основной *функцией* конституционных судов является проверка конституционности законов и иных нормативных правовых актов. Они наделяются также правом разрешать споры о компетенции между органами государственной власти (например, президентом и парламентом), о результатах референдумов, выборов. Наряду с этим они участвуют в процедуре импичмента высших должностных лиц, проверяют конституционность образования и деятельность политических партий, общественных объединений, наделяются правом толкования конституции, проверки конституционности международных договоров.

Статус судей базируется на таких принципах, как независимость, несменяемость и несовместимость обязанностей судьи с другой деятельностью. Для занятия должности судьи требуется наличие юридического образования, обладание гражданством данного государства, достижение определенного возраста и другие требования. К судьям конституционных судов предъявляются более высокие требования к квалификации и профессиональному опыту. Кандидаты не только должны иметь большой юридический опыт, но также и высокую степень ответственности за политическое воздействие своих решений. Назначение на должность судей может осуществлять президент либо другой орган (парламент). В период исполнения своих обязанностей судьи не должны совершать действий, причиняющих ущерб престижу правосудия, вызывающих сомнение в объективности и беспристрастности. Судьи, как правило, обладают иммунитетом и индемнитетом (невозможность привлечения к ответственности за вынесенное решение), их личность, жилище, документы являются неприкосновенными. Привлечение их к уголовной или административной ответственности возможно в соответствии с особой процедурой.

МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И САМОУПРАВЛЕНИЕ

27.1. Понятие и принципы местного управления и самоуправления, система органов местного управления и самоуправления

Следует отметить, что понимание местного управления и самоуправления основывается на ряде статей разд. V Конституции. В ст. 117 Конституции устанавливается, что местное управление и самоуправление осуществляются гражданами, и одновременно определяются формы прямого участия граждан в государственных и общественных делах, а именно: через местные Советы депутатов (далее – Советы), исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы и собрания. Здесь же имеется отсылочная норма о том, что местное управление и самоуправление могут осуществляться и в других формах участия граждан в государственных и общественных делах. Кроме того, в ст. 120 Конституции определяется, что местные Советы, исполнительные и распорядительные органы пределах компетенции решают вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории.

Указанные конституционные нормы конкретизируются в нормах, сосредоточенных в Законе Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (далее – Закон о местном управлении и самоуправлении). В указанном законе приводятся определения местного управления и местного самоуправления.

Местное управление является формой организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов (далее – органы местного управления) для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан.

Под **местным самоуправлением** понимается форма организации и деятельности населения, проживающего на соответствующей территории, для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые им органы социальных, экономических и политических вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств.

Местное самоуправление осуществляется через местные Советы, органы территориального общественного самоуправления.

В Законе о местном управлении и самоуправлении констатируется, что местное управление и самоуправление осуществляются в соответствии с **принципами** законности, защиты прав и законных интересов граждан; сочетания общегосударственных и местных интересов, гласности и учета общественного мнения, самостоятельности и независимости органов местного самоуправления в пределах своей компетенции в решении вопросов местного значения и др.

Согласно Закону о местном управлении и самоуправлении **система органов местного управления** состоит из трех территориальных уровней: областного, базового и первичного. Она включает областные, городские, районные, поселковые и сельские исполнительные комитеты и местные администрации районов в городах.

К *областному территориальному уровню* относятся областные, Минский городской исполкомы. Областные (Минский городской) исполкомы являются вышестоящими по отношению к исполкомам базового и первичного территориальных уровней.

К *базовому территориальному уровню* относятся городские (городов областного подчинения), районные исполкомы. Эти исполкомы являются вышестоящими по отношению к исполнительным и распорядительным органам первичного территориального уровня.

Минский городской исполком обладает также правами исполкома базового уровня.

К *первичному территориальному уровню* относятся городские (городов районного подчинения), поселковые, сельские исполкомы, местные администрации.

Система органов местного самоуправления включает Советы и органы территориального общественного самоуправления.

Система Советов состоит из трех территориальных уровней: областного, базового и первичного.

К *областному территориальному уровню* относятся областные, Минский городской Совет. Данные Советы являются вышестоящими по отношению к Советам базового и первичного территориальных уровней.

К *базовому территориальному уровню* относятся городские (городов областного подчинения), районные Советы. Эти Советы являются вышестоящими по отношению к Советам первичного территориального уровня.

Минский городской Совет обладает также правами Совета базового уровня.

К *первичному территориальному уровню* относятся городские (городов районного подчинения), поселковые, сельские Советы.

27.2. Назначение органов местного управления, их место в системе разделения властей, порядок образования, подотчетность и подконтрольность, состав, структура, компетенция, основные формы работы, акты

В гл. 5 Закона о местном управлении и самоуправлении содержатся следующие положения о **правовом статусе** исполнительных комитетов и местных администраций:

1. *Исполкомы и местные администрации являются исполнительными и распорядительными органами.* Исходя из Закона о местном управлении и самоуправлении исполкомы и местные администрации являются государственными органами. Исполком является исполнительным и распорядительным органом на территории области, города, района, поселка, сельсовета, а местная администрация – на территорию района в городе.

2. *Исполкомы подотчетны и подконтрольны Президенту, Правительству, соответствующим Советам и вышестоящим исполкомам.* Как следует из Закона о местном управлении и самоуправлении, исполкомы областного уровня подотчетны и подконтрольны Президенту, а также Совету Министров по вопросам, входящим в компетенцию Правительства. Исполкомы базового и первичного уровней, местные администрации подотчетны и подконтрольны Президенту и вышестоящим исполкомам. Исполкомы подотчетны соответствующим Советам по вопросам, отнесенным к компетенции этих Советов.

Законом о местном управлении и самоуправлении определяется, что **председатель исполкома** (в зависимости от уровня исполкома – областного, базового или первичного) является руководителем

исполнительной власти в рамках соответствующей административно-территориальной единицы. Он несет персональную ответственность за выполнение возложенных на исполком задач и функций, состояние дел на соответствующей территории.

Председателем исполкома областного и базового уровней, главой местной администрации может быть гражданин Республики Беларусь, имеющий высшее образование, опыт руководящей работы в сфере государственной и (или) предпринимательской и иной хозяйственной (экономической) деятельности не менее пяти лет. При рассмотрении кандидата на эту должность также учитываются его деловые и личностные качества, умение работать с людьми, результаты практической деятельности по ранее занимаемой должности.

В ст. 119 Конституции отмечается, что руководители местных исполнительных и распорядительных органов назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом или в установленном им порядке и утверждаются в должности соответствующими местными Советами.

В этой связи назначение их на должности и освобождение от должностей осуществляется в соответствии с Положением о порядке назначения на должности и освобождения от должностей руководителей и других членов местных исполнительных и распорядительных органов, утвержденным Указом Президента от 22 февраля 2011 г. № 66.

Так, исходя из вышеуказанного положения председатель исполкома областного уровня назначается на должность Президентом и после назначения утверждается в должности соответствующим областным (Минским городским) Советом. Председатель исполкома базового уровня назначается на должность председателем областного исполкома по согласованию с Президентом и после назначения утверждается соответствующим городским (города областного подчинения), районным Советом. Председателем исполкома первичного уровня по должности является председатель соответствующего сельского, поселкового, городского (города районного подчинения) Совета. Председатель Совета первичного уровня избирается из числа депутатов на сессии соответствующего Совета путем тайного голосования. Глава местной администрации назначается на должность председателем городского исполкома по согласованию с Президентом.

В Законе о местном управлении и самоуправлении устанавливаются *полномочия* председателя исполкома:

– возглавляет исполком, руководит его работой, обеспечивает взаимодействие с соответствующим Советом;

- представляет исполком в отношениях с другими органами, организациями и гражданами;
- назначает на должности и освобождает от должностей работников исполкома;
- вносит в исполком, Совет и его органы предложения по вопросам местного значения и участвует в их рассмотрении;
- организует работу исполкома по рассмотрению обращений, осуществляет личный прием граждан и представителей юридических лиц;
- организует работу по подготовке заседаний исполкома, ведет заседания, обеспечивает контроль за выполнением решений исполкома;
- подписывает решения исполкома и протоколы заседаний исполкома;
- координирует на соответствующей территории работу по охране общественного порядка и прав граждан.

Председатель исполкома осуществляет и иные полномочия. Причем эти полномочия имеют особенности в зависимости от уровня исполкома.

Полномочия главы местной администрации аналогичны полномочиям председателя исполкома. Тем не менее имеются изъятия, касающиеся взаимодействия с местными представительными органами, в решении кадровых вопросов, требующих согласования с руководителями соответствующих республиканских органов государственного управления и исполкомов и т. д.

В указанном положении предусматривается, что председатели исполкомов областного и базового уровней освобождаются от должности лицами, назначившими их на эти должности. При этом решения соответствующего Совета для освобождения от должности не требуется.

В Законе о местном управлении и самоуправлении устанавливается, что исполкомы состоят из членов исполкома, а местные администрации – из членов местной администрации. В состав исполкома входят председатель исполкома, его заместители (при наличии такой должности в составе исполкома первичного уровня), управляющий делами и другие члены исполкома, а в состав местной администрации – глава местной администрации, его заместители, управляющий делами и другие члены местной администрации.

Исполкомы (в зависимости от уровней), местные администрации состоят из подразделений – комитетов, главных управлений, управлений, отделов, групп. Как правило, это подразделения экономики; сельского хозяйства и продовольствия; труда, занятости и социальной защиты; идеологической работы, культуры и по делам молодежи; внутренних дел и др.

Законом о местном управлении и самоуправлении определяется широкий круг *вопросов, решаемых исполкомами*:

- представляют интересы административно-территориальной единицы в отношениях с государственными органами, иными организациями и гражданами;

- разрабатывают и вносят проекты программ социально-экономического развития административно-территориальной единицы, обеспечивают выполнение этих программ;

- разрабатывают и вносят проекты прогнозов социально-экономического развития административно-территориальной единицы, обеспечивают выполнение этих программ;

- разрабатывают и вносят проекты региональных программ, концепций (исполкомы первичного уровня – проекты планов мероприятий) по вопросам жилищного строительства, благоустройства соответствующей территории, дорожного строительства, коммунально-бытового и социального обслуживания граждан, социальной поддержки детей, молодежи, ветеранов, инвалидов, пожилых людей и по другим вопросам местного значения, обеспечивают их выполнение;

- распоряжаются коммунальной собственностью в установленном порядке, а также осуществляют контроль за ее использованием на соответствующей территории;

- распоряжаются природными ресурсами в определенных случаях и в порядке, установленном законодательством об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов, а также решают иные вопросы, входящие в их компетенцию.

Основной организационной формой деятельности исполкомов являются *заседания*. Они созываются и проводятся председателем исполкома по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц и считаются правомочными, если в них принимает участие не менее двух третей членов от полного состава исполкома. В заседаниях участвуют председатель исполкома, его заместители, управляющий делами и другие члены исполкома. На заседаниях в установленном порядке могут присутствовать представители других государственных органов и иных организаций, органов территориального общественного самоуправления, а также граждане.

В соответствии с ч. 1 ст. 122 Конституции и Законом о местном управлении и самоуправлении исполком в пределах своей компетенции принимает *решения*, имеющие обязательную силу на соответствующей территории. Так, решения принимаются на заседании простым большинством голосов от полного состава исполкома тайным или откры-

тым голосованием, в том числе поименным. Решения по отдельным вопросам, не терпящим отлагательства, могут приниматься с письменного разрешения председателя исполкома (главы местной администрации) путем опроса и визирования членами исполкома проектов соответствующих решений.

Следует иметь в виду, что согласно ч. 3 и 4 ст. 122 Конституции решения исполкомов, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими Советами, вышестоящими исполкомами, а также Президентом. Решения исполкомов, ограничивающие или нарушающие права, свободы и законные интересы граждан, могут быть обжалованы в судебном порядке.

27.3. Назначение местных Советов депутатов, их место в системе разделения властей, порядок формирования, срок полномочий, досрочное прекращение полномочий, состав, компетенция, основные формы работы, акты

Правовой статус местных представительных органов определяется в гл. V Конституции и гл. 2 Закона о местном управлении и самоуправлении. В указанных главах Конституции и закона содержатся следующие положения о правовом статусе данных органов:

1. *Советы являются местными представительными органами.* Как следует из Закона о местном управлении и самоуправлении, Советы являются представительными государственными органами, создаваемыми в установленном законодательством порядке на территории соответствующих административно-территориальных единиц.

Задачами Советов являются:

- решение вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан;
- участие в обсуждении вопросов республиканского значения, затрагивающих интересы соответствующей территории;
- внесение по обсуждаемым вопросам предложений в соответствующие государственные органы и иные организации;
- исполнение решений вышестоящих государственных органов.

2. *Советы подотчетны гражданам и ответственны перед ними.*

Советы формируются на основе избирательного права. В соответствии со ст. 118 Конституции Совет избирается гражданами соответствующей административно-территориальной единицы на основе всеобщего, свободного, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на четыре года.

Руководит деятельностью Совета его **председатель**. Он подотчетен Совету, его избравшему и является государственным служащим. Председатель Совета избирается из числа депутатов на сессии соответствующего Совета путем тайного голосования и исполняет свои обязанности до открытия первой сессии Совета нового созыва. Кандидатуры на должность председателя Совета областного уровня вносятся депутатами соответствующего Совета, кандидатуры на должность председателя Совета базового уровня – депутатами соответствующего Совета и председателем вышестоящего Совета. В том же порядке вносятся предложения о досрочном прекращении полномочий председателя Совета. Председатель Совета считается избранным, если за его кандидатуру проголосовало более половины от числа избранных депутатов соответствующего Совета. Председатель Совета первичного уровня одновременно по должности является председателем соответствующего исполкома.

В Законе о местном управлении и самоуправлении определяются *полномочия* председателя Совета:

- возглавляет Совет, руководит его работой, обеспечивает взаимодействие с соответствующим исполкомом;
- представляет Совет в отношениях с государственными органами, иными организациями и гражданами;
- созывает сессии Совета, организует работу по подготовке сессий Совета, ведет заседания Совета;
- организует контроль за выполнением решений Совета;
- назначает на должности и освобождает от должностей работников аппарата Совета;
- подписывает решения, протоколы заседаний Совета, издает распоряжения;
- организует работу Совета по рассмотрению обращений граждан и юридических лиц, а также осуществляет личный прием граждан и представителей юридических лиц;
- докладывает Совету о состоянии дел на соответствующей территории и по иным вопросам, отнесенным к его компетенции, представляет сессии Совета по мере необходимости, но не реже одного раза в год отчеты о своей деятельности, информирует граждан о состоянии дел на соответствующей территории, а также осуществляет иные полномочия. Здесь следует отметить, что в полномочиях председателя Совета имеются особенности в зависимости от уровня Совета.

В Законе о местном управлении и самоуправлении определяется, что полномочия Советов начинаются со дня открытия первой после выбо-

ров сессии Совета и сохраняются до открытия первой сессии Совета нового созыва, за исключением случаев досрочного прекращения полномочий (ропуска) Совета.

В ст. 123 Конституции приводится одно основание досрочного прекращения полномочий Совета – систематическое или грубое нарушение требований законодательства. В этих случаях Совет может быть распущен Советом Республики. В Законе о местном управлении и самоуправлении указываются и другие основания досрочного прекращения полномочий Совета:

- если Совет не менее трех раз подряд не смог собраться на сессию из-за неявки депутатов Совета по неуважительным причинам;
- если Совет в течение двух месяцев со дня созыва первой сессии Совета не образовал свои органы;
- по решению этого Совета – в случае самороспуска;
- по решению вышестоящего Совета либо Президента – в случае изменения административно-территориального устройства.

Круг вопросов, решаемых Советами, как и исполкомами, достаточно широк. Часть этих вопросов составляет *исключительную компетенцию Советов*, которая закреплена в ст. 121 Конституции:

- утверждение программ экономического и социального развития, местных бюджетов и отчетов об их исполнении;
- установление в соответствии с законом местных налогов и сборов;
- определение в пределах, установленных законом, порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью;
- назначение местных референдумов.

Иные вопросы, относящиеся к компетенции Советов, содержатся в Законе о местном управлении и самоуправлении:

- определение порядка управления и распоряжения собственностью административно-территориальной единицы;
- распоряжение природными ресурсами в случаях, предусмотренных законодательством об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов, а также осуществление контроля за их использованием;
- решение вопросов административно-территориального устройства;
- координация деятельности органов территориального общественного самоуправления, а также решение иных вопросов, входящих в их компетенцию.

Исходя из Закона о местном управлении и самоуправлении Совет осуществляет свою деятельность в форме сессий и через деятельность

органов Совета, а также путем реализации депутатами Совета своих полномочий, в том числе посредством создания и деятельности депутатских групп и других депутатских объединений.

Сессия является основной формой деятельности Совета. Сессия Совета созывается по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. Первая сессия вновь избранного Совета созывается соответствующей территориальной избирательной комиссией при избрании более половины депутатов от общей численности, установленной для данного Совета, не позднее чем через 30 дней после выборов. Сессии Совета проводятся в форме заседаний. Сессия правомочна, если в ней участвует не менее двух третей от числа избранных депутатов. Предложения по вопросам для рассмотрения на сессии Совета могут вносить председатель Совета, президиум и другие органы Совета, депутаты Совета, председатель исполкома (глава местной администрации), исполком (местная администрация), органы территориального общественного самоуправления, местные собрания, граждане.

В соответствии с ч. 1 ст. 122 Конституции и Законом о местном управлении и самоуправлении Совет по рассматриваемым вопросам принимает *решения*, имеющие обязательную силу на соответствующей территории. Решения Совета принимаются на сессии простым большинством голосов из числа избранных депутатов тайным или открытым голосованием, в том числе поименным. Решение о самороспуске Совета принимается не менее чем двумя третями голосов от числа избранных депутатов.

Следует иметь в виду, что согласно ч. 2 и 4 ст. 122 Конституции решения местных Советов, не соответствующие законодательству, отменяются вышестоящими представительными органами, а решения, ограничивающие или нарушающие права, свободы и законные интересы граждан, а также в иных предусмотренных законодательством случаях могут быть обжалованы в судебном порядке.

27.4. Статус депутата местного Совета депутатов, основные формы работы и гарантии деятельности, основания досрочного прекращения полномочий и порядок отзыва

Правовой статус депутата местного Совета депутатов закреплен в Законе Республики Беларусь от 27 марта 1992 г. № 1547-XII «О статусе депутата местного Совета депутатов» (далее – Закон о статусе депутата Совета). Значимыми для понимания статуса депутата местного Совета являются следующие положения указанного закона:

1. *Депутат местного Совета депутатов – представитель граждан, избравших его в местный Совет, уполномоченный осуществлять государственную власть.* Согласно Закону о статусе депутата Совета депутатом местного Совета депутатов (далее – депутат Совета) является свободно избранный гражданами, проживающими на территории, входящей в избирательный округ, представитель, уполномоченный участвовать в осуществлении государственной власти местным Советом, представлять своих избирателей в государственных органах и других организациях, осуществлять иные предусмотренные полномочия.

2. *Депутат Совета должен соответствовать определенным требованиям.* Так, депутатом Совета может быть гражданин Республики Беларусь, достигший 18-летнего возраста. Кроме того, депутат Совета не может быть одновременно депутатом Палаты представителей, председателем областного, Минского городского, районного, городского (кроме городов районного подчинения) исполнительного комитета, а также судьей.

3. *Срок полномочий депутата Совета составляет четыре года.* Срок осуществления полномочий депутатом Совета начинается со дня признания его полномочий Советом и заканчивается в день открытия первой сессии Совета нового созыва, за исключением случаев досрочного прекращения полномочий.

4. *Депутат Совета осуществляет полномочия без отрыва от трудовой (служебной) деятельности.* Условием осуществления депутатом Совета своих полномочий, как следует из ст. 5 Закона о статусе депутата Совета, является осуществление этих полномочий без отрыва от трудовой (служебной) деятельности.

Председатель Совета осуществляет свои полномочия на профессиональной основе. Председатель Совета не может занимать другие государственные должности, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами, а также заниматься в рабочее время другой оплачиваемой работой (деятельностью), кроме преподавательской, научной, культурной, творческой деятельности, медицинской практики, осуществляемой в соответствии с законодательством.

В указанном законе выделяются две группы форм работы (деятельности) депутата Совета: в Совете и его органах; в избирательном округе.

Основными **формами деятельности депутата Совета в Совете и его органах** являются:

- участие в работе сессий Совета и заседаниях его органов;
- запрос;

- обращение;
- участие в проверках работы государственных органов и других организаций;
- предложение об устранении нарушения законности и др.

В Законе о статусе депутата Совета определяется содержание этих форм.

Так, депутат Совета обязан участвовать *в работе сессий Совета и заседаниях его органов*, в состав которых он избран или входит по должности. Во время этого участия депутаты Совета рассматривают и решают вопросы, отнесенные к компетенции Совета и его органов. При невозможности присутствовать на сессии Совета или заседании его органа депутат Совета должен заблаговременно информировать об этом председателя Совета, президиум Совета или руководителя органа Совета. При систематическом неучастии без уважительных причин или нарушении норм депутатской этики Совет информирует об этом избирателей соответствующего избирательного округа.

На сессиях Совета и заседаниях его органов депутат Совета *имеет право*:

- решающего голоса;
- избирать и быть избранным председателем Совета, его заместителем, в органы Совета;
- предлагать вопросы для рассмотрения;
- участвовать в обсуждении вопросов, задавать вопросы, давать пояснения, доводить до сведения депутатов Совета свое мнение и мнение избирателей;
- вносить проекты решений Совета и его органов, а также поправки к ним и др.

Предложения и замечания депутата Совета, внесенные им на сессии Совета, могут направляться Советом или его органами на рассмотрение соответствующим государственным органам, другим организациям или должностным лицам.

Государственные органы, другие организации или должностные лица, которым направлены предложения и замечания депутата Совета, внесенные на сессии Совета, не позднее чем в месячный срок рассматривают эти предложения и замечания и о результатах сообщают в письменной форме непосредственно депутату Совета, председателю Совета или президиуму Совета.

Запрос – вносимое депутатом Совета на сессии Совета в письменной форме предложение дать официальное разъяснение или изложить позицию по интересующим вопросам. Запрос включается в повестку

дня сессии Совета. Депутат Совета вправе обратиться на сессии Совета с запросом к председателю Совета, президиуму Совета, руководителю (заместителю руководителя) соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа, руководителям его структурных подразделений. Он также вправе внести предложение руководителям других организаций, расположенных на подведомственной Совету территории, руководителям их структурных подразделений по вопросам, отнесенным к компетенции Совета, соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа, других организаций, расположенных на подведомственной Совету территории, их структурных подразделений. Запрос подлежит оглашению на сессии Совета самим депутатом Совета или по его просьбе председательствующим на сессии Совета. Указанные лица обязаны в 10-дневный или иной установленный Советом срок дать письменный ответ на запрос. Руководители республиканских государственных органов, расположенных на подведомственной Совету территории, руководители их структурных подразделений, к которым обращен запрос, рассматривают его в сроки и порядке, установленные законодательством Республики Беларусь об обращениях граждан и юридических лиц.

Депутат Совета на сессии Совета вправе дать оценку ответа на его запрос. По решению Совета письменный ответ на запрос может оглашаться на сессии Совета и доводиться до сведения граждан через средства массовой информации или иным путем.

Обращение – изложенное в письменной форме предложение государственным органам, другим организациям или должностным лицам о предоставлении информации и (или) разъяснений по интересующим вопросам. Государственные органы, другие организации или должностные лица (за исключением республиканских государственных органов и их должностных лиц), к которым направлено обращение депутата Совета, обязаны дать на него ответ в письменной форме в 10-дневный срок, а при необходимости дополнительного изучения или проверки фактов – не позднее чем в месячный срок. Должностное лицо, организующее рассмотрение обращения депутата Совета, обязано известить депутата Совета о дате, времени и месте его рассмотрения заблаговременно, но не позднее чем за три дня. Депутат Совета может принимать участие в рассмотрении его обращения. Республиканские государственные органы, их должностные лица рассматривают обращение депутата Совета в сроки и порядке, установленные законодательством Республики Беларусь об обращениях граждан и юридических лиц.

Депутат Совета может в установленном порядке участвовать в проводимых государственными органами *проверках работы государственных органов и других организаций*, расположенных на подведомственной Совету территории (за исключением республиканских государственных органов), по вопросам, отнесенным к компетенции Совета.

При обнаружении нарушения законности депутат Совета вправе обратиться к должностным лицам правоохранительных, иных государственных органов и других организаций с *предложением об устранении нарушения законности*.

Должностные лица государственных органов и других организаций, к которым обращено предложение депутата Совета, принимают меры к устранению нарушения законности, а при необходимости – к привлечению виновных к ответственности в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь с последующим информированием об этом депутата Совета.

Для осуществления своих полномочий, в том числе для коллективного обсуждения вопросов, относящихся к компетенции Совета, реализации предвыборных программ депутаты Совета вправе объединяться на добровольной основе в постоянные и временные депутатские группы. Создание и деятельность депутатской группы осуществляются при наличии не менее трех депутатов Совета, входящих в ее состав. Депутаты Совета могут свободно входить в депутатские группы и выходить из них.

Основными **формами работы (деятельности) депутата Совета в избирательном округе** являются:

- рассмотрение обращений граждан, личный прием граждан;
- проведение встреч с гражданами;
- участие в работе комиссий по общественному обсуждению в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности;
- отчеты перед избирателями.

В Законе о статусе депутата Совета определяется содержание этих форм.

Так, депутат Совета рассматривает полученные им *обращения граждан и юридических лиц*, принимает меры для их рассмотрения. Депутат Совета регулярно, но не реже одного раза в месяц осуществляет *личный прием*. Для рассмотрения обращений или осуществления личного приема он может привлекать к участию должностных лиц местного исполнительного и распорядительного органа, организаций, расположенных на территории избирательного округа (за исключением республиканских государственных органов). Для привлечения к такому участию требуется согласование с этими лицами.

Депутат Совета проводит *встречи с гражданами* в целях информирования их о своей деятельности в Совете и его органах, изучения общественного мнения по вопросам, рассматриваемым на сессиях Совета и заседаниях его органов, потребностей населения, а также содействия развитию различных форм местного самоуправления. Встречи депутата Совета с гражданами могут быть организованы по инициативе самого депутата Совета, граждан или соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа.

Депутат Совета ответствен перед избирателями и им подотчетен.

Депутат Совета обязан периодически, но не реже двух раз в год *отчитываться перед избирателями* о своей деятельности и ходе выполнения предвыборной программы, о работе Совета и его органов, в состав которых он избран или входит по должности. Отчет депутата Совета может быть заслушан также по письменному требованию группы избирателей численностью, установленной регламентом Совета. В этом случае председатель Совета или президиум Совета принимают меры по организации внеочередного отчета депутата Совета и не позднее чем за месяц до проведения внеочередного отчета уведомляют депутата Совета о дате, времени и месте его проведения, о причинах, послуживших основанием для этого.

К основным **гарантиям** деятельности депутата Совета относятся:

- обеспечение условий для осуществления полномочий;
- материальное обеспечение;
- гарантии трудовых прав;
- право на первоочередной прием должностными лицами и доступ в государственные органы и другие организации;
- неприкосновенность.

Так, государство гарантирует и обеспечивает *необходимые условия* для беспрепятственного осуществления и эффективной реализации депутатом Совета своих полномочий. Он обеспечивается документами, принятыми Советом, а также другими информационными и справочными материалами. Депутат Совета имеет преимущественное право выступать по вопросам своей деятельности в средствах массовой информации, учрежденных Советом. При этом материалы, представляемые депутатом Совета по поручению Совета и его органов, подлежат обязательному опубликованию или распространению этими средствами массовой информации в срок, согласованный с депутатом Совета. Редактирование представленных депутатом Совета материалов без его согласия не допускается. Депутат Совета имеет возмож-

ность пользоваться служебными помещениями, библиотечными фондами и архивами, средствами связи и оргтехникой, иными средствами. Кроме того, соответствующий местный исполнительный и распорядительный орган выделяет помещение, необходимое для проведения встречи с гражданами, отчета перед избирателями, заблаговременно извещает их о дате, времени и месте проведения, а также содействует в предоставлении транспорта, обеспечении во внеочередном порядке гостиницами.

На время подготовки и проведения сессий Совета и заседаний его органов депутат Совета, работающий на основании трудового договора (контракта), *освобождается от выполнения трудовых (служебных) обязанностей* на срок и в порядке, определяемые Советом. В течение указанного срока за ним сохраняется средняя заработная плата (денежное довольствие).

Депутат Совета в период осуществления своих полномочий *не может быть уволен с работы (службы) по инициативе нанимателя*, исключен из учреждения образования без предварительного согласия Совета.

По вопросам своей деятельности депутат Совета пользуется *правом первоочередного приема должностными лицами* местного исполнительного и распорядительного органа и других организаций, расположенных на подведомственной Совету территории (за исключением республиканских государственных органов).

Вопросы, относящиеся к *неприкосновенности* депутата Совета, регламентируются в нескольких законах. Обобщение их норм позволяет определить следующие гарантии неприкосновенности депутата Совета:

- защита чести и достоинства. Так, в Законе о статусе депутата Совета предусматривается, что честь и достоинство депутата Совета защищаются в установленном порядке;

- наличие особого порядка производства по уголовным делам в отношении депутата Совета. В Законе о статусе депутата Совета определяется, что производство по уголовным делам в отношении депутата Совета осуществляется в особом порядке;

- невозможность административного задержания. В ПИКоАП указывается, что административное задержание в отношении депутата Совета не допускается. В случае его задержания за совершение административного правонарушения и доставления в орган, ведущий административный процесс, депутат Совета должен быть немедленно освобожден после выяснения личности.

Полномочия депутата Совета **прекращаются досрочно** по решению соответствующего Совета в связи:

- с признанием выборов недействительными;
- избранием или назначением депутата Совета на должность, занятие которой несовместимо с осуществлением полномочий депутата Совета;
- несогласием депутата Совета в течение трех месяцев после избрания его депутатом Совета освободить должность, занятие которой несовместимо с осуществлением полномочий депутата Совета;
- письменным заявлением депутата Совета о сложении полномочий по состоянию здоровья либо ввиду иных обстоятельств, препятствующих их осуществлению;
- отзывом депутата Совета и др.

Досрочное прекращение полномочий депутата Совета оформляется решением Совета, в котором указывается, с какого момента его полномочия прекращаются.

Порядок отзыва депутата Совета определяется гл. 26 и 27 Избирательного кодекса.

Основанием для отзыва депутата Совета является неоправдание доверия избирателей, выразившегося в невыполнении депутатских обязанностей и нарушении Конституции, других законодательных актов; в совершении действий, его дискредитирующих.

Право возбуждения вопроса об отзыве принадлежит избирателям избирательного округа, от которого избран депутат.

Избирательным кодексом предусматриваются созыв собрания для инициирования вопроса об отзыве, образование инициативной группы с целью сбора подписей избирателей, ее регистрация в соответствующей территориальной избирательной комиссии, порядок сбора подписей избирателей в поддержку предложения о возбуждении вопроса об отзыве депутата. Причем такое предложение должны поддержать не менее 20 % граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на территории соответствующего округа.

Голосование об отзыве депутата проводится в том же порядке, что и голосование во время выборов. Голосование считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины избирателей, включенных в список граждан, имеющих право участвовать в голосовании об отзыве депутата. Отозванным считается депутат, если за его отзыв проголосовало более половины избирателей округа, принявших участие в голосовании.

**27.5. Понятие, цели и задачи
территориального общественного самоуправления.
Органы территориального общественного самоуправления:
виды, порядок образования, деятельность**

В гл. 3 Закона о местном управлении и самоуправлении определяются понятие, цели, задачи территориального общественного самоуправления, а также статус органов территориального общественного самоуправления.

Территориальное общественное самоуправление – деятельность граждан на добровольной основе по месту их жительства на части территории административно-территориальной единицы (территории микрорайонов, жилищных комплексов, кварталов, улиц, дворов, агрогородков, поселков, деревень и др.) в целях решения вопросов местного значения непосредственно или через органы территориального общественного самоуправления.

Основной целью территориального общественного самоуправления являются развитие и осуществление на соответствующей части административно-территориальной единицы инициатив граждан по вопросам местного значения.

Основными задачами территориального общественного самоуправления являются:

- содействие в реализации прав и свобод граждан;
- оказание помощи исполкомам и местным Советам в работе с гражданами;
- изучение, анализ и учет мнения граждан по вопросам экономического и социального развития, охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов;
- привлечение граждан к решению вопросов улучшения сохранности, эксплуатации, ремонта, благоустройства жилых домов и придомовых территорий;
- участие в организации работы с неблагополучными семьями;
- содействие уполномоченным органам в осуществлении деятельности по профилактике правонарушений и др.

Органы территориального общественного самоуправления являются организационной формой осуществления гражданами территориального общественного самоуправления.

На соответствующей части административно-территориальной единицы может быть создан только один орган территориального общественного самоуправления.

Орган территориального общественного самоуправления может являться коллегиальным либо единоличным органом.

Орган территориального общественного самоуправления подотчетен в своей деятельности местному собранию и соответствующему Совету.

Коллегиальный орган территориального общественного самоуправления создается решением местного собрания. **Местное собрание** обладает и иными полномочиями относительно создания и деятельности органов территориального общественного самоуправления. Так, оно, кроме того:

- утверждает положение об органе территориального общественного самоуправления;
- избирает членов органа территориального общественного самоуправления;
- рассматривает вопросы, относящиеся к компетенции органа территориального общественного самоуправления, и вносит по ним предложения;
- принимает решение об упразднении органа территориального общественного самоуправления и др.

Решения местного собрания, принятые в рамках его полномочий, являются обязательными для органа территориального общественного самоуправления.

Руководство деятельностью органа территориального общественного самоуправления осуществляет **председатель**. Он подотчетен этому органу, местному собранию и соответствующему Совету, обеспечивает выполнение данным органом решений местного собрания, несет ответственность за его деятельность.

Регистрацию коллегиальных органов территориального общественного самоуправления осуществляет соответствующий исполнительный и распорядительный орган.

Деятельность органов территориального общественного самоуправления осуществляется посредством **заседаний**, которые проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в полугодие. Заседание правомочно, если в нем принимает участие не менее двух третей его членов. Граждане имеют право свободного доступа на эти заседания и участия в его работе с правом совещательного голоса. **Решение** коллегиального органа территориального общественного самоуправления принимается открытым голосованием простым большинством голосов от общего числа присутствующих на заседании его членов. Принятые решения распространяются только на граждан, постоянно прожива-

ющих на части административно-территориальной единицы, на которой создан орган территориального общественного самоуправления, и исполняются гражданами на добровольной основе.

27.6. Местное собрание, местный референдум, инициатива граждан по принятию решений Совета депутатов, участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные ими цели как формы местного самоуправления

В гл. 4 Закона о местном управлении и самоуправлении определяются формы местного самоуправления: местное собрание; местный референдум; инициатива граждан по принятию решений Совета; участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные ими цели.

Местное собрание определяется как совместное присутствие группы граждан, собравшихся для обсуждения вопросов государственной и общественной жизни республиканского или местного значения.

Местное собрание считается основной формой непосредственного участия граждан в управлении делами общества и государства.

Порядок инициирования, созыва, проведения местных собраний, а также их компетенция определяются Законом Республики Беларусь от 12 июля 2000 г. № 411-З «О республиканских и местных собраниях».

Для решения вопросов, имеющих важнейшее значение для населения соответствующих административно-территориальных единиц и отнесенных к компетенции соответствующих Советов, исполнительных и распорядительных органов, могут проводиться *местные референдумы*. Порядок проведения местных референдумов, а также перечень вопросов, которые не могут быть вынесены на местный референдум, определяются Избирательным кодексом.

Инициатива граждан по принятию решений Совета заключается в том, что граждане имеют право по вопросам местного значения в установленном порядке вносить в Совет проекты решений или мотивированные предложения о необходимости принятия, изменения, дополнения, толкования, приостановления действия, признания утратившими силу, отмены решений Совета либо их отдельных положений. Проекты решений по вопросам местного значения, внесенные гражданами в Совет, подлежат обязательному рассмотрению на сессии Совета с участием представителей граждан, а результаты рассмотрения – опубликованию в местных средствах массовой информации.

Следующей формой местного самоуправления является *участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные ими цели*. Оно выражается в сборе средств на финансирование и (или) возмещение расходов соответствующего местного бюджета на цели, определенные решением местного собрания или органа территориального общественного самоуправления (далее – средства самообложения).

Средства самообложения включаются в соответствующий местный бюджет. Местное собрание или орган территориального общественного самоуправления устанавливают размеры отчислений средств самообложения, определяют сроки их уплаты и категории граждан, участвующих в отчислении этих средств, рассматривают и утверждают отчет исполкома первичного уровня об использовании данных средств.

Отчисления средств самообложения являются добровольными и производятся гражданами в сроки, установленные местным собранием или органом территориального общественного самоуправления. Прием платежей осуществляется соответствующим исполкомом первичного уровня.

Законом допускаются и иные формы прямого участия граждан в государственных и общественных делах, не противоречащие законодательству.

27.7. Полномочия местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов в сферах деятельности органов внутренних дел, пограничной службы

Полномочия местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов в *сфере деятельности органов внутренних дел* определяются ст. 10 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2007 г. № 263-З «Об органах внутренних дел Республики Беларусь»:

- предоставляют органам внутренних дел административные и иные помещения;
- обеспечивают потребности органов внутренних дел в материальных средствах, предоставляют для дислокации органов внутренних дел земельные участки;
- обеспечивают реализацию гарантий правовой и социальной защиты сотрудников органов внутренних дел и членов их семей и др.

Кроме того, руководители местных исполнительных и распорядительных органов в определенных случаях согласовывают кандидатуры на должности руководителей (заместителей руководителей) органов

внутренних дел (их подразделений), входящих в структуру этих исполнительных и распорядительных органов, а также продление или расторжение контрактов о службе в органах внутренних дел с указанными должностными лицами.

Полномочия местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов в *сфере деятельности органов пограничной службы* определяются ст. 15 Закона Республики Беларусь от 11 ноября 2008 г. № 454-З «Об органах пограничной службы Республики Беларусь». В частности, местные исполнительные и распорядительные органы в сфере деятельности органов пограничной службы:

- предоставляют административные и иные помещения, коммунальные, бытовые и иные услуги;
- оказывают содействие в решении вопросов, связанных с оборудованием Государственной границы и объектов инфраструктуры органов пограничной службы;
- оказывают содействие в обеспечении военнослужащих и гражданского персонала органов пограничной службы и членов их семей жилыми помещениями;
- обеспечивают реализацию гарантий правовой и социальной защиты военнослужащих и гражданского персонала органов пограничной службы и членов их семей и др.

Органы местного самоуправления в пределах своих полномочий принимают участие в обеспечении деятельности органов пограничной службы в соответствии с законодательством.

27.8. Местное управление и самоуправление в иностранных государствах

Понимание местного управления и самоуправления в иностранных государствах примерно то же, что и в Республике Беларусь. Так, под местным управлением понимается деятельность представителей, назначенных республиканской (центральной) властью или органов местной власти, избираемых населением, для решения вопросов местного значения. В то же время, местное самоуправление представляет собой право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения.

Различается несколько систем (моделей) местного управления и самоуправления. Эти различия основываются в первую очередь на принципах отношений местных органов как между собой, так и их отношениях с вышестоящими органами.

Англосаксонская система присуща Австралии, Британии, Канаде, США и некоторым другим государствам. Характерной ее чертой является значительная самостоятельность органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения и разделением функций местного самоуправления и государственного управления на местах. В данной системе не предусматривается непосредственный контроль за деятельностью местных выборных органов со стороны центральной власти путем назначения своих представителей.

Романо-германская (континентальная) система сложилась в большинстве европейских стран. Она характеризуется сочетанием в органах на местах функций местного самоуправления и функций государственной власти. Данная система основывается на сочетании выборности и назначаемости органов местной власти.

Иберийская система формировалась в Испании и свойственна ряду испаноговорящих государств Латинской Америки. Для данной системы характерно одновременное функционирование коллективного органа (совета) и единоличного органа (регидор, префект и т. д.). Эти органы обычно избираются населением (советом). В отдельных случаях глава местной власти с функциями исполнительного органа назначается или утверждается центральной властью и выступает в роли ее представителя.

Система Советов, ранее существовавшая в Советском Союзе, сохранилась во Вьетнаме, Китае, КНДР и некоторых других государствах социалистической ориентации. Данная система основывается на отрицании принципа разделения властей. В этих странах высшими органами государственной власти в рамках административно-территориальных единиц являются советы. Исполнительная власть на местном уровне концентрируется в коллективных органах местного управления – исполнительных комитетах, которые находятся одновременно в подчинении вышестоящего органа управления и соответствующего совета.

Компетенция органов местного самоуправления определяется конституцией и законами того или иного государства. Как правило, органы местного самоуправления наделяются правом решения вопросов местного значения: управление муниципальной собственностью, водо- и энергообеспечение населения, строительство муниципального жилья, медицинское обеспечение, школьное образование, решение других социальных вопросов, охрана общественного порядка, составление и исполнение местного бюджета, установление местных налогов, проведение референдумов и др.

Следует отметить, что на развитие местного самоуправления европейских государств оказывает **Европейская Хартия местного само-**

управления, принятая Советом Европы 15 октября 1985 г. (далее – Хартия). В ней под местным самоуправлением понимается право и действительная способность местных сообществ контролировать значительную часть общественных дел, управлять ею в рамках закона под свою ответственность и на благо населения.

Согласно Хартии органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти. При этом осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. В Хартии устанавливается, что предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными. Они могут быть поставлены под сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом. В Хартии отмечается, что контроль со стороны центральной власти за органами местного самоуправления может преследовать лишь цели обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов, а также в отношении задач, выполнение которых поручено этим органам. В Хартии придается значение финансированию местного самоуправления, органы которого, как отмечается, вправе в рамках национальной экономической политики обладать достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий. В связи с чем часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом. Финансовые системы, на которых основываются ресурсы местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, с тем чтобы следовать, насколько это практически возможно, за реальным изменением издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий.

В Хартии также предусматривается право на вступление органов местного самоуправления в их ассоциацию для защиты и достижения общих интересов, в международную ассоциацию подобных органов и сотрудничество с органами местного самоуправления других государств на условиях, устанавливаемых законом. Еще одно важное требование Хартии состоит в том, чтобы органы местного самоуправления имели право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих

полномочий и соблюдения закрепленных в конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления.

Хартия нацеливает на создание органов местного самоуправления, которые бы обладали реальной способностью регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона.

Следует отметить, что в публикациях по конституционному праву вносится ряд предложений по совершенствованию местного управления и самоуправления в Республике Беларусь и решению существующих в нем проблем. Это следующие предложения:

- упорядочение и развитие нормативно-правового обеспечения системы местного самоуправления, прежде всего в вопросах организационно-функционального построения и создания экономической основы деятельности местных Советов;

- пересмотр системы финансирования органов местного самоуправления и их доступ к распоряжению финансовыми средствами, участие в деятельности предпринимательских структур;

- привлечение к деятельности органов местного самоуправления общественных объединений;

- создание региональных и национальной ассоциации местных Советов и др.¹

¹ Подробнее см.: Касцюк М.П., Траццяк С.А. Мясцовае кіраванне і самакіраванне ў Беларусі: гісторыя і сучаснасць // Проблемы упр. 2017. № 1. С. 17–18; Андрейченко В.П. Ресурс диалога и объединения усилий // Проблемы упр. 2017. № 1. С. 4 и др.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

28.1. Задачи и функции прокуратуры Республики Беларусь

Конституционно-правовой статус прокуратуры Республики Беларусь определяется нормами, содержащимися в гл. 7 Конституции, Законе Республики Беларусь от 8 мая 2007 г. № 220-З «О прокуратуре Республики Беларусь» (далее – Закон о прокуратуре), других законодательных актах. Этими нормами устанавливаются организационные и правовые основы деятельности прокуратуры, регулируются отношения в области прокурорского надзора и выполнения иных функций, возложенных на прокуратуру, определяются ее компетенция, организация и порядок деятельности, а также устанавливаются особенности правового положения прокурорских работников.

Обратимся к содержанию этих норм, в которых раскрываются прежде всего задачи и функции прокуратуры.

Согласно ч. 1 ст. 4 указанного закона **задачами прокуратуры** являются обеспечение верховенства права, законности и правопорядка, защита прав и законных интересов граждан и организаций, а также общественных и государственных интересов.

В целях выполнения этих задач прокуратура осуществляет ряд **функций**. Основной функцией прокуратуры является надзорная функция.

Надзорная функция подразделяется на несколько подфункций (направлений деятельности или отраслей прокурорского надзора):

- надзора за исполнением законодательства. Содержание данной функции представлено в ч. 1 ст. 125 Конституции, в абзаце втором п. 1 ст. 4 Закона о прокуратуре. Надзор за исполнением законодательства согласно нормам Конституции и указанного закона рассматривается как надзор от имени государства за точным и единообразным исполнением

законов, декретов, указов и иных нормативных правовых актов. Объектами надзора за исполнением законодательства являются министерства и другие подведомственные Совету Министров органы, местные представительные, исполнительные и распорядительные органы, общественные объединения, религиозные организации и другие организации, должностные лица и иные граждане, в том числе индивидуальные предприниматели. Здесь же устанавливается, что указанный надзор возлагается на Генерального прокурора и подчиненных ему прокуроров;

- надзор за исполнением законодательства при осуществлении оперативно-розыскной деятельности;
- надзор за исполнением закона в ходе досудебного производства, при производстве предварительного следствия и дознания;
- надзор за соответствием закону судебных постановлений, а также за соблюдением законодательства при их исполнении;
- надзор за соблюдением законодательства при исполнении наказания и иных мер уголовной ответственности, а также мер принудительного характера.

Отмеченные подфункции на прокуратуру возложены в соответствии с ч. 2 ст. 125 Конституции и абзацами третьим – шестым п. 1 ст. 4 Закона о прокуратуре;

- надзор за исполнением законов при осуществлении мер государственной защиты.

Данная подфункция предусмотрена ст. 5 Закона Республики Беларусь от 13 декабря 1999 г. № 340-З «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих (надзорных) органов, сотрудников органа государственной охраны».

Наряду с этим прокуратура осуществляет *координационную функцию*. Она координирует правоохранительную деятельность государственных органов, осуществляющих борьбу с преступностью и коррупцией, а также деятельность по борьбе с преступностью иных организаций, участвующих в борьбе с преступностью, деятельность по профилактике правонарушений.

Прокуратура также осуществляет *следственную функцию*, т. е. проводит предварительное следствие в случаях, предусмотренных УПК.

Прокуроры, кроме того, принимают участие в рассмотрении судами гражданских дел, дел, связанных с осуществлением предпринимательской и иной хозяйственной (экономической) деятельности, поддерживают государственное обвинение по уголовным делам, участвуют в административном процессе в соответствии с процессуальным законодательством.

28.2. Порядок назначения Генерального прокурора, подчиненных ему прокурорских работников и образования органов прокурорского надзора.

Система и структура органов прокуратуры

Как следует из ч. 1 ст. 126 Конституции и п. 1 ст. 18 Закона о прокуратуре, Генеральный прокурор назначается на должность Президентом с согласия Совета Республики. В ст. 127 Конституции содержится норма, согласно которой Генеральный прокурор в своей деятельности подотчетен Президенту. Генеральный прокурор, как предусмотрено п. 2 ст. 23 Закона о прокуратуре, в свою очередь, назначает на должности:

- заместителей Генерального прокурора по согласованию с Президентом;
- прокуроров областей, г. Минска по согласованию с Президентом;
- прокуроров и заместителей прокуроров районов, районов в городах, городов, межрайонных и приравненных к ним транспортных прокуроров по представлению соответственно прокурора области, г. Минска.

Прокуратура представляет собой единую и централизованную систему государственных органов. Подобное понимание прокуратуры непосредственно закреплено в ст. 126 Конституции и ст. 1 Закона о прокуратуре.

Система органов прокуратуры определяется в ч. 1 ст. 16 Закона о прокуратуре. Так, единую и централизованную **систему органов прокуратуры** составляют Генеральная прокуратура Республики Беларусь, прокуратуры областей, г. Минска, прокуратуры районов, районов в городах, городов, межрайонные и приравненные к ним транспортные прокуратуры, а также иные государственные организации, созданные в системе органов прокуратуры по решению Президента.

Указанные виды прокуратур, как следует из ст. 19 и 20 Закона о прокуратуре возглавляют соответствующие прокуроры, которые имеют заместителей. Эти прокуроры согласно ч. 2 ст. 126 Конституции являются нижестоящими прокурорами по отношению соответственно к Генеральному прокурору, прокурорам областей и г. Минска.

Генеральный прокурор и назначаемые им прокуроры являются руководителями органов прокуратуры. Необходимо учитывать, что согласно ст. 3 Закона о прокуратуре в структурных подразделениях органов прокуратуры существуют должности прокуроров (старших прокуроров, прокуроров). Такие прокуроры выполняют исполнительские функции.

Анализ ст. 19–21 Закона о прокуратуре позволяет определить **структуру органов прокуратуры**. В данную структуру наряду с руко-

водителями органов прокуратуры следует включить подразделения, выполняющие надзорную функцию и иные функции, возложенные на прокуратуру. Ранее в структуру органов прокуратуры входил следственный аппарат прокуратуры. Данный аппарат упразднен в связи с созданием Следственного комитета Республики Беларусь.

В структуру органов прокуратуры следует отнести их совещательные органы. К совещательным органам относятся научно-консультативный совет при Генеральной прокуратуре, коллегия Генеральной прокуратуры и коллегии областных, Минской городской и приравненных к ним специализированных прокуратур, а также республиканское и областные (Минское городское) координационные совещания по борьбе с преступностью и коррупцией.

28.3. Организация и деятельность органов прокуратуры.

Акты прокурорского надзора

Организует деятельность прокуратуры *Генеральная прокуратура*, которая в соответствии с Законом о прокуратуре является центральным органом системы органов прокуратуры. Генеральная прокуратура:

- контролирует работу органов прокуратуры, обеспечивает координацию и согласованность действий органов прокуратуры по основным направлениям их деятельности;
- взаимодействует с другими государственными органами в обеспечении законности и правопорядка;
- участвует в нормотворческой деятельности;
- представляет органы прокуратуры в международных отношениях и выполняет иные функции.

Совещательные органы осуществляют свою деятельность в соответствии с положениями. Так, деятельность *коллегии Генеральной прокуратуры* осуществляется в соответствии с положением, утвержденным Указом Президента от 6 июля 2001 г. № 372. Исходя из указанного положения коллегия Генеральной прокуратуры является постоянно действующим органом коллегиального рассмотрения и разрешения наиболее важных вопросов деятельности органов прокуратуры. Заседания коллегии проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц. Решения принимаются простым большинством голосов правомочного состава коллегии.

Деятельность республиканского, областных (Минского городского) *координационных совещаний по борьбе с преступностью и коррупцией* осуществляется на основании положения, утвержденного Указом

Президента от 17 декабря 2007 г. № 644. Так, координационное совещание по борьбе с преступностью и коррупцией является постоянно действующим межведомственным органом по координации правоохранительной деятельности государственных органов, осуществляющих борьбу с преступностью, противодействие незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров и аналогов и борьбу с коррупцией. Совещание также обеспечивает координацию деятельности государственных органов и иных организаций, участвующих в борьбе с преступностью и коррупцией, а также деятельности субъектов профилактики правонарушений в данной сфере.

В качестве наиболее активно применяемой организационной формой деятельности прокуратуры являются **проверки**. Порядок проведения проверок определяется Указом Президента от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь». Прокуратура исходя из перечня контролируемых (надзорных) органов, уполномоченных законодательными актами на осуществление контроля (надзора) за деятельностью проверяемых субъектов, проводит проверки в одной сфере контрольной (надзорной) деятельности – надзора за точным и единообразным исполнением проверяемыми субъектами законов, декретов, указов и иных нормативных правовых актов. Проверки органами прокуратуры проводятся в соответствии с полугодовыми планами надзорной деятельности. В то же время, как вытекает из п. 8 Положения о порядке организации и проведения проверок, утвержденного упомянутым выше указом, в течение двухлетнего срока с начала деятельности проверяемого субъекта по поручению Президента либо по инициативе Генерального прокурора или его заместителей в пределах компетенции могут назначаться внеплановые проверки.

Актами прокурорского надзора являются представление, протест, постановление, предписание, официальное предупреждение.

Посредством указанных актов прокуроры, например, в сфере оперативно-розыскной деятельности могут принимать следующие **меры прокурорского реагирования**:

- *опротестовывать* противоречащие законодательству правовые акты и решения (действия) органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, и их должностных лиц;

- *вносить представления, выносить предписания и официальные предупреждения*, обязательные для исполнения органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, и их должностными лицами;

- выносить *постановления о возбуждении дисциплинарного производства или о привлечении к материальной ответственности*;
- выносить *постановления о возбуждении уголовного дела* и др.

28.4. Прокуратура в иностранных государствах

Можно выделить несколько *моделей прокуратуры* в иностранных государствах:

- прокуратура входит в систему министерства юстиции и осуществляет свою деятельность при судах (США, Франция, Польша и др.);
- прокуратура является частью судебной системы (Испания, Латвия и др.);
- прокуратура является самостоятельной системой (Китай, Вьетнам и др.);
- прокуратуры не существует, ее функции, например, государственного обвинения, выполняют адвокаты либо специальные должностные лица (Великобритания и другие государства, являвшиеся ее колониями).

В зависимости от указанных моделей различаются и *формы правового регулирования прокуратуры*. В тех моделях, где прокуратура не является самостоятельным институтом, она не входит в состав конституционных институтов и ее деятельность регламентируется не конституциями государств, а отдельными актами (например, Закон о создании Министерства юстиции США 1870 г.). Что же касается государств, образовавшихся на постсоветском пространстве, то статус прокуратуры, как правило, определяется как в конституциях, так и в отдельных законах.

Место прокуратуры в системе разделения властей также различается: прокуратура является либо органом судебной власти, либо органом исполнительной власти, либо органом, не входящим ни в одну из ветвей государственной власти.

Роль (социальное назначение) прокуратуры (во всех иностранных государствах, где она существует) понимается примерно одинаково: прокуратура рассматривается как правоохранительный орган, поддерживающий правопорядок и защищающий интересы личности, общества и государства.

В зависимости от *выполняемых функций* (направлений деятельности) можно выделить две модели прокуратур: прокуратура, как правило, является органом уголовного преследования; прокуратура, обычно, является органом надзора за законностью. Например, в государствах, в которых устоялась романо-германская система права (это большин-

ство европейских стран), прокуратура выполняет функции уголовного преследования, поддержания обвинения в суде, надзора за законностью предварительного расследования и содержания лиц в местах лишения свободы (заключения под стражу). Такие же функции свойственны институту атторнейской службы в США. В государствах, придерживающихся социалистической ориентации (Китай, Вьетнам, Куба и др.), а также в большинстве государств, образовавшихся на постсоветском пространстве, прокуратура рассматривается как многофункциональный орган, осуществляющий, с одной стороны, надзорные функции, а с другой – функции уголовного преследования, процессуального руководства следствием, поддержания обвинения в суде.

В целом **функции прокуратуры** исходя из особенностей национальных правовых систем можно разделить на следующие основные группы:

- уголовное преследование и связанные с ней функции;
- надзор за деятельностью правоохранительных и пенитенциарных органов;
- участие в неуголовных видах судопроизводства;
- осуществление общего надзора за законностью и др.

Функция уголовного преследования включает: возбуждение уголовного дела и его расследование, процессуальное руководство предварительным следствием, направление прокурором уголовного дела в суд, поддержание обвинения в суде.

С функцией уголовного преследования органически связан ряд специальных *надзорных функций*: надзор за законностью в деятельности органов дознания, следствия и органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность; надзор за законностью приговоров суда; надзор за законностью при исполнении наказаний и других принудительных мер.

Участие в неуголовных видах судопроизводства охватывает полномочия прокурора по защите государственных и общественных интересов, прав и интересов отдельных лиц в гражданском, арбитражном, административном, конституционном процессах.

К *другим функциям прокуратуры* относятся: консультирование правительства, участие в правотворческой деятельности, защита прав и свобод граждан (как самостоятельное направление деятельности); координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и др.

Наряду с многообразием функций институт прокуратуры (или аналогичные ему институты) отличается разными **моделями организации**.

В государствах социалистической ориентации и в большинстве государств, образовавшихся на постсоветском пространстве, прокуратура представляет собой *организационно обособленную и централизованную систему органов*. Эта система предопределяется их административно-территориальным устройством и ему соответствует. Кроме того, в систему прокуратуры входят военные и иные специализированные прокуратуры. Везде систему прокуратуры возглавляет генеральный прокурор, обычно назначаемый (избираемый) законодательным органом страны.

В большинстве государств романо-германской правовой системы прокуратура находится *в административном подчинении у министерства юстиции, однако при этом действует в рамках судебной системы*. Прокуроры состоят при судах и находятся в строгом иерархическом соподчинении. Во главе иерархии стоит, как правило, генеральный прокурор, действующий при высшем суде страны. Иногда должности генерального прокурора и министра юстиции совпадают.

В Великобритании и большинстве ее бывших колоний высшим должностным лицом в сфере уголовного преследования является Генеральный *атторней*, который осуществляет верховный контроль за публичным преследованием, содействует обеспечению единой судебной политики по гражданским и уголовным делам и гарантирует «публичный интерес». Ему подчиняется директор публичных преследований, возглавляющий службу государственных обвинителей. В США функции прокуратуры выполняет атторнейская служба, возглавляемая Генеральным атторнеем, которому подчиняются федеральные окружные атторнеи. На практике окружные атторнеи самостоятельны в принятии решений по конкретным делам. При этом в каждом штате США существует собственная система атторнетуры, возглавляемая генеральным атторнеем штата, не подчиняющимся Генеральному атторнею США и подконтрольным только властям штатов.

Статус прокуроров обычно зависит от места прокуратуры в системе органов государственной власти.

Так, в большинстве государств, образовавшихся на постсоветском пространстве, прокурорские работники имеют *особый правовой статус*, отличный как от статуса судей, так и других работников правоохранительных органов. Наряду с законодательством о государственной службе данный статус определяется законами о прокуратуре, положениями о прохождении службы в органах прокуратуры, а также другими законодательными актами (например, законами о военной службе).

В европейских странах (Италия, Франция и др.), где прокуроры осуществляют деятельность при судах, *их статус чаще всего приравни-*

ваются к статусу судей, хотя они не составляют единую организацию. Сходство статуса подчеркивается объединением прокуроров и судей в профессиональное сообщество, именуемое магистратурой, которая включает как судей, так и прокуроров, которые избираются по конкурсу и могут свободно переходить от исполнения функций государственного обвинителя к исполнению функций судьи.

Статус должностных лиц, аналогичных прокурорским работникам, в странах общей (англосаксонской) системы права значительно отличается. Так, в США атторнеи ведут активную политическую деятельность и добиваются своих должностей посредством избирательных кампаний, предвыборных собраний. Кроме того, местным атторнеям в большинстве штатов не запрещается заниматься адвокатской деятельностью практикой.

В законодательстве большинства стран предусматривается особый **порядок привлечения прокуроров к уголовной ответственности, а также элементы их неприкосновенности**. Например, в государствах, образовавшихся на постсоветском пространстве, законы о прокуратуре (уголовно-процессуальные кодексы) содержат, как правило, специальные статьи об особом порядке привлечения прокурорских работников к уголовной ответственности и производства по уголовным делам, а также особый порядок их задержания, производства следственных действий и проведения оперативно-розыскных мероприятий¹.

¹ См.: Додонов В.Н., Крутских В.Е. Прокуратура в России и за рубежом: сравнительное исследование / под ред. С.И. Герасимова. М. : Норма, 2001. 181 с.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

29.1. Задачи и функции Комитета государственного контроля. Порядок образования и подчиненность Комитета государственного контроля, его система и структура

Основы конституционно-правового статуса Комитета государственного контроля определяются в гл. 8 Конституции. Организационные и правовые основы деятельности Комитета государственного контроля и его территориальных органов содержатся в Законе Республики Беларусь от 1 июля 2010 г. № 142-З «О Комитете государственного контроля Республики Беларусь и его территориальных органах» (далее – Закон о КГК). Этим же законом устанавливаются полномочия Комитета государственного контроля, обязанности и права, гарантии правовой и социальной защиты работников.

Назначение Комитета государственного контроля определяется в ст. 129 Конституции и ч. 1 ст. 1 Закона о КГК.

Комитет государственного контроля является государственным органом, осуществляющим государственный контроль за исполнением республиканского бюджета, использованием государственной собственности, исполнением актов Президента, Парламента, Правительства и других государственных органов, регулирующих отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения, а также по иным вопросам в соответствии с законами и решениями Президента.

Согласно ст. 7 Закона о КГК **основными задачами** Комитета государственного контроля и его территориальных органов являются:

- защита интересов государства от противоправных посягательств в экономической сфере, обеспечение экономической безопасности Республики Беларусь;

- проверка выполнения поручений Президента, контроль за выполнением которых возлагается на Комитет государственного контроля;

- осуществление государственного контроля за эффективным и рациональным использованием организациями и индивидуальными предпринимателями бюджетных средств и государственной собственности;

- предупреждение, выявление и пресечение правонарушений в экономической сфере;

- принятие эффективных мер по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования террористической деятельности и др.

Согласно ч. 1 ст. 130 Конституции Комитет государственного контроля образуется Президентом. Кроме того, как вытекает из ч. 2 ст. 130 Конституции и ст. 9 Закона о КГК, Председатель Комитета государственного контроля, его заместители и руководители департаментов назначаются на должности и освобождаются от должностей Президентом. Председатели комитетов государственного контроля областей назначаются на должности и освобождаются от должностей Председателем Комитета государственного контроля с согласия Президента.

Система органов Комитета государственного контроля представлена в ч. 2 ст. 1 и ст. 2 Закона о КГК. Так, его **систему органов** образуют Комитет государственного контроля (центральный аппарат), его территориальные органы, территориальные органы финансовых расследований Комитета государственного контроля. Территориальными органами Комитета государственного контроля являются комитеты государственного контроля областей и межрайонные комитеты государственного контроля (далее – территориальные органы Комитета государственного контроля).

В **структуру** Комитета государственного контроля, как устанавливается в ч. 3 ст. 1 Закона о КГК, входят Департамент финансовых расследований, Департамент финансового мониторинга и иные структурные подразделения. Межрайонные комитеты государственного контроля согласно ч. 3 ст. 2 Закона о КГК входят в структуру комитетов государственного контроля областей.

29.2. Компетенция Комитета государственного контроля и его территориальных органов.

Акты Комитета государственного контроля

Комитет государственного контроля и комитеты государственного контроля областей **правомочны:**

1) запрашивать и получать от государственных органов, иных организаций и граждан необходимую информацию;

2) проводить проверки, осуществлять мониторинг и иные контрольные мероприятия;

3) получать письменные и устные объяснения по вопросам, возникающим в ходе проведения контрольных мероприятий, а также необходимые документы и иную информацию;

4) выносить решения (предписания, постановления):

– об уплате в республиканский и (или) местный бюджеты невнесенных налогов, сборов (пошлин) и других обязательных платежей;

– возмещении (взыскании) в бюджеты в бесспорном порядке средств, незаконно полученных либо использованных не по целевому назначению и (или) с нарушением законодательства;

– приостановлении и (или) ограничении финансирования расходов за счет бюджетных средств в случае несоблюдения их получателями бюджетного законодательства;

– приостановлении банковских операций в определенных случаях;

– приостановлении либо запрещении реализации товаров (выполнения работ, оказания услуг) в случаях определенных нарушений до их устранения и др.

Комитет государственного контроля согласно ст. 5 Закона о КГК принимает решения, выносит предписания, постановления.

Норм-дефиниций о данных актах Комитета государственного контроля в Законе о КГК и в других актах законодательства не содержится. Однако анализ компетенции Комитета государственного контроля позволяет заключить, что *решения*, рассматриваемые в качестве его актов, принимаются органами Комитета государственного контроля или его работниками во исполнение возложенных полномочий. Другой вид актов – *предписания* – выносятся органами Комитета государственного контроля в целях устранения выявленных нарушений законодательства. Третий вид актов – *постановления* – выносятся органами Комитета государственного контроля в случаях принятия решений о временном запрете той или иной хозяйственной деятельности.

В то же время согласно ст. 5 Закона о КГК и подп. 2.1 п. 2 Указа Президента от 27 ноября 2008 г. № 647 «О некоторых вопросах деятельности органов Комитета государственного контроля Республики Беларусь» решения (предписания, постановления) органов Комитета государственного контроля и постановления коллегий органов Комитета государственного контроля являются обязательными для исполнения в установленный органами Комитета государственного контроля (их коллегиями) срок всеми субъектами хозяйствования, а также гражданами. При этом они обязаны в срок, установленный органами Комитета государственного контроля (их коллегиями), письменно информировать органы Комитета государственного контроля о принятых мерах по исполнению решений (предписаний, постановлений) органов Комитета государственного контроля, постановлений коллегий органов Комитета государственного контроля.

29.3. Формы деятельности Комитета государственного контроля

Основной организационной формой деятельности Комитета государственного контроля являются **проверки**. Порядок проведения проверок определяется Указом Президента от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь». Так, Комитет государственного контроля включен в Перечень контролирующих (надзорных) органов, уполномоченных проводить проверки, и для него определены сферы контрольной (надзорной) деятельности. Согласно указанному перечню Комитет государственного контроля обладает полномочием проводить проверки в следующих сферах контрольной (надзорной) деятельности:

- в сфере исполнения бюджета, использования государственной собственности, исполнения актов Президента, Парламента, Правительства и других государственных органов, регулирующих отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые, налоговые отношения, а также по иным вопросам в соответствии с законодательными актами и решениями Президента;

- в сфере валютного контроля. Кроме того, на Комитет государственного контроля в соответствии с Положением о порядке организации и проведения проверок, утвержденным упомянутым выше указом № 510, возлагается координирующая роль в вопросе контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь. В частности, согласно п. 15 данного положения Комитетом государственного контроля фор-

мируются планы выборочных проверок на полугодие на основе сводных планов проверок, представляемых уполномоченными государственными органами.

В ст. 13 Закона о КГК рассматриваются вопросы деятельности **коллегий Комитета государственного контроля и комитетов государственного контроля областей**. На заседаниях коллегии Комитета государственного контроля и коллегий комитетов государственного контроля областей рассматриваются вопросы осуществления государственного контроля и иные наиболее важные вопросы деятельности органов Комитета государственного контроля, требующие коллективного обсуждения и выработки согласованных решений.

В отличие, например, от коллегий прокуратуры статус коллегий Комитета государственного контроля и комитетов государственного контроля областей является особым. *Особенности их статуса* заключаются в том, что на заседаниях данных коллегий могут заслушиваться сообщения и объяснения руководителей и других работников государственных органов, иных организаций, индивидуальных предпринимателей по вопросам, входящим в компетенцию органов Комитета государственного контроля. В случаях, когда нарушение законодательства, невыполнение (несвоевременное или ненадлежащее выполнение) поручений Президента или решений государственных органов повлекли причинение существенного вреда правам и законным интересам субъектов хозяйствования или граждан, указанные коллегии вправе вносить в соответствующие государственные органы, иные организации (их работникам) предложения о привлечении виновных работников к дисциплинарной ответственности.

29.4. Органы финансовых расследований, их компетенция, основы организации и деятельности

Основы деятельности органов финансовых расследований устанавливаются Законом Республики Беларусь от 16 июля 2008 г. № 414-З «Об органах финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь» (далее – Закон об органах финансовых расследований КГК).

Органы финансовых расследований являются государственными правоохранительными органами, обеспечивающими экономическую безопасность Республики Беларусь.

Их **основными задачами** являются:

- защита общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств в экономической сфере, обеспечение экономической безопасности Республики Беларусь;
- защита прав и законных интересов граждан и организаций в экономической сфере;
- профилактика, выявление и пресечение преступлений и административных правонарушений в экономической сфере, в том числе коррупционных правонарушений;
- производство дознания по уголовным делам, ведение административного процесса в соответствии с компетенцией.

В то же время необходимо заметить, что ранее на органы финансовых расследований возлагалась задача, связанная с предварительным следствием, однако с образованием Следственного комитета Республики Беларусь данная задача в настоящее время указанными органами не выполняется.

В **систему** органов финансовых расследований входят: Департамент финансовых расследований Комитета государственного контроля; управления Департамента финансовых расследований по областям, по Минской области и г. Минску; межрайонные отделы управлений Департамента финансовых расследований по областям, по Минской области и г. Минску. Принятие решений об образовании, реорганизации и ликвидации Департамента финансовых расследований относится к полномочию Президента. Президент также назначает на должность, освобождает от должности, отстраняет от исполнения служебных обязанностей директора Департамента финансовых расследований по представлению Председателя Комитета государственного контроля.

Органы финансовых расследований **обязаны**:

- принимать меры по защите интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, прав и законных интересов граждан и организаций в экономической сфере;
- принимать меры общей и индивидуальной профилактики преступлений и административных правонарушений;
- выявлять и пресекать преступления и административные правонарушения, принимать меры по возмещению причиненного вреда;
- принимать и регистрировать поступающие заявления, сообщения и иную информацию о преступлениях, административных правонарушениях и осуществлять в установленном порядке их проверку;
- осуществлять дознание по уголовным делам, ведение административного процесса;

- принимать участие в борьбе с коррупцией и организованной преступностью и др.

Органам финансовых расследований предоставляется **право**:

- осуществлять оперативно-розыскную деятельность;
- пользоваться базами данных государственных органов и иных государственных организаций;

- проводить проверки деятельности государственных органов, других юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, иных граждан;

- требовать и получать от должностных лиц и граждан сведения (документы) и объяснения, относящиеся к проверяемой деятельности, назначать проведение инвентаризаций имущества, опечатывать кассы, помещения и места хранения документов, товарно-материальных ценностей и денежных средств;

- выносить решения о приостановлении банковских операций в определенных случаях и др.

Органы финансовых расследований обладают также правом задерживать и доставлять подозреваемых (обвиняемых) в совершении преступлений, а также лиц, в отношении которых ведется административный процесс.

29.5. Орган финансового мониторинга, его назначение, задачи, полномочия, основы организации и деятельности

Для осуществления финансового мониторинга в системе Комитета государственного контроля создан Департамент финансового мониторинга. Его назначение, задачи, полномочия, вопросы организации деятельности определяются Положением о Департаменте финансового мониторинга Комитета государственного контроля Республики Беларусь, утвержденным Указом Президента от 14 сентября 2003 г. № 408 (далее – Положение о Департаменте).

Департамент финансового мониторинга является органом финансового мониторинга, уполномоченным осуществлять деятельность по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования террористической деятельности.

Основными задачами Департамента финансового мониторинга являются:

- принятие эффективных мер по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования террористической деятельности;

– создание и обеспечение функционирования автоматизированной системы учета, обработки и анализа информации о финансовых операциях, подлежащих особому контролю, и др.

Департамент финансового мониторинга наделен следующими **полномочиями**:

1) осуществляет полномочия, предусмотренные ст. 9¹, 11 и 13 Закона Республики Беларусь от 30 июня 2014 г. № 165-З «О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем, финансирования террористической деятельности и финансирования распространения оружия массового поражения», а именно:

– принимает решение об осуществлении финансовых операций, заблокированных уполномоченными органами (лицами) в целях предотвращения террористической деятельности и распространения оружия массового поражения;

– принимает меры по созданию и функционированию автоматизированной системы учета, обработки и анализа информации о финансовых операциях, подлежащих особому контролю;

– осуществляет сбор и анализ информации о подозрительных финансовых операциях;

– выносит постановление о приостановлении финансовых операций (за исключением операций по поступлению денежных средств) при наличии достаточных оснований, свидетельствующих о том, что финансовые операции связаны с получением и (или) легализацией доходов, полученных преступным путем, финансированием террористической деятельности, финансированием распространения оружия массового поражения;

– направляет информацию и материалы в орган уголовного преследования при наличии достаточных оснований, свидетельствующих о том, что финансовая операция связана с получением и (или) легализацией доходов, полученных преступным путем, финансированием террористической деятельности, финансированием распространения оружия массового поражения;

2) запрашивает и получает у лиц и организаций, осуществляющих финансовые операции, информацию (документы), необходимую для выполнения возложенных задач и функций;

3) анализирует выполнение лицами, осуществляющими финансовые операции, законодательства о предотвращении легализации доходов, полученных преступным путем, финансирования террористической деятельности и финансирования распространения оружия массового поражения;

4) безвозмездно пользуется информационными банками данных государственных органов и других организаций и др.

Департамент финансового мониторинга возглавляет директор, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом по предложению Председателя Комитета государственного контроля. Директор Департамента финансового мониторинга имеет заместителя, который назначается на должность и освобождается от должности Председателем Комитета государственного контроля.

Директор Департамента финансового мониторинга является по должности членом коллегии Комитета государственного контроля.

Директор Департамента финансового мониторинга подчиняется непосредственно Председателю Комитета государственного контроля, руководит деятельностью Департамента и несет персональную ответственность за выполнение задач и функций, возложенных на Департамент финансового мониторинга.

В целях оценки эффективности принимаемых мер по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем, финансирования террористической деятельности и финансирования распространения оружия массового поражения, а также разработки предложений по их совершенствованию при Департаменте финансового мониторинга могут создаваться научно-консультативные и экспертные советы.

29.6. Высшие органы государственного финансового контроля иностранных государств

В большинстве государств высшим органом внешнего финансового контроля является счетная палата. Иногда этот орган имеет другое название. Например, в Казахстане он называется Счетным комитетом, в Армении – Контрольной палатой, в Польше – Верховной палатой контроля и т. д. Обычно статус данного органа закрепляется специальным законом, редко – в конституции. В некоторых государствах этот статус определяется актом главы государства. Так, статус Счетного комитета изложен в положении, утвержденном указом Президента Казахстана.

Данный орган формируется, как правило, парламентом путем избрания или назначения, реже – парламентом и главой государства. Например, в Казахстане два члена Счетного комитета назначаются Президентом, по три его члена – каждой из палат Парламента.

В законодательстве государств обычно подчеркивается, что высший орган финансового контроля обладает самостоятельностью, а его члены (чаще всего они называются аудиторами) обладают особым госу-

дарственным статусом, как правило, статусом государственного служащего, обладающего отдельными иммунитетами. Так, во Франции и Германии члены этого органа обладают статусом судьи.

Основной функцией этих органов является внешний аудит (анализ) исполнения республиканского (федерального) и местных бюджетов. На данные органы возлагаются и иные функции. Например, на Счетную палату России возлагается функция определения эффективности и соответствия порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами. Счетная палата Азербайджана наряду с аудитом и другими функциями проводит финансовую экспертизу проектов законов, связанных с государственным бюджетом и внебюджетными государственными фондами (учреждениями), международными договоров, к которым присоединяется Азербайджанская Республика.

По итогам своей деятельности данные органы представляют (чаще всего ежегодные отчеты или заключения) в органы, их сформировавшие¹.

¹ См.: Бойко Т.С. Конституционно-правовые основы финансового контроля в бюджетной сфере // Весн. Канстытуц. Суда Рэсп. Беларусь. 2017. № 2. С. 85–95 ; Чернявский В.С. Государственный финансовый контроль: проблемы эффективности // Право и политика. 2004. № 6. С. 53–65.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВО-КРЕДИТНОЙ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

30.1. Финансово-кредитная система государства – важнейшая гарантия государственного суверенитета. Цели и задачи государственной политики Республики Беларусь в области финансово-кредитной системы

Финансово-кредитная система государства является одной из основных гарантий его суверенитета (независимости). В связи с чем вопросам ее построения и функционирования придается особая значимость, включая закрепление основ регулирования финансово-кредитных отношений в конституции государства. В частности, в Конституции имеется разд. VII, в котором закрепляются элементы (структура) финансово-кредитной системы Республики Беларусь, принципы ее функционирования и другие важные вопросы регулирования правоотношений в бюджетной и банковской сферах.

Сущность **финансово-кредитной системы Республики Беларусь** можно определить как совокупность экономических отношений, возникающих, развивающихся и прекращающихся по поводу движения целевых фондов денежных средств.

Согласно Конституции финансово-кредитная система включает бюджетную систему, банковскую систему, а также финансовые средств внебюджетных фондов, предприятий, учреждений, организаций и граждан. При этом на территории Республики Беларусь проводится единая бюджетно-финансовая, налоговая, денежно-кредитная, валютная политика. Проведение единой бюджетно-финансовой, налоговой, денежно-кредитной и валютной политики в соответствии с п. 3 Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь, утвержденных Законом Республики Беларусь от 14 ноября 2005 г. № 60-З, является одной

из основных задач внутренней политики Республики Беларусь. Решение этой задачи способствует стабильности национальной экономики. Согласно п. 6 Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь такими **направлениями** в сфере бюджетно-финансовой, налоговой, денежно-кредитной и валютной политики являются:

- обеспечение устойчивого выполнения бюджетных обязательств Республики Беларусь и ее административно-территориальных единиц;
- повышение результативности государственных расходов;
- проведение эффективной политики управления государственным долгом Республики Беларусь и активами;
- совершенствование системы межбюджетных отношений;
- формирование налоговой системы, благоприятной для национальной экономики;
- обеспечение устойчивого уровня поступлений в республиканский и местные бюджеты, достаточного для финансирования бюджетных обязательств Республики Беларусь и ее административно-территориальных единиц;
- обеспечение устойчивости национальной денежной единицы, в том числе ее покупательной способности и курса по отношению к иностранным валютам;
- совершенствование системы валютного регулирования в целях повышения эффективности внешнеэкономического оборота товаров (работ, услуг) и осуществления инвестиций;
- развитие и укрепление банковской системы и небанковских кредитно-финансовых организаций Республики Беларусь и др.

Достижение положительных результатов по указанным направлениям развития бюджетно-финансовой, налоговой, денежно-кредитной и валютной политики будет способствовать реализации конституционного принципа единства проведения указанных видов политики на территории Республики Беларусь.

30.2. Понятие, принципы и структура бюджетной системы.

Виды государственных бюджетов, их формирование, рассмотрение и утверждение

Согласно Бюджетному кодексу **бюджетная система Республики Беларусь** – регулируемая законодательством совокупность республиканского бюджета и местных бюджетов Республики Беларусь, основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Республики Беларусь.

В бюджетную систему как самостоятельные части включаются республиканский бюджет и местные бюджеты. При этом местные бюджеты делятся на бюджеты первичного уровня, базового и областного (г. Минска) уровней.

Бюджетная система основывается **на принципах:**

- *единства* – бюджетная система обеспечивается единой правовой базой, единой денежной системой, единым регулированием бюджетных отношений и других элементах ее обеспечения;

- *полноты* – все доходы и расходы бюджетов подлежат отражению в полном объеме;

- *сбалансированности* – объем расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита;

- *гласности и открытости* – открытость для общества и средств массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении;

- *ответственности* – каждый участник бюджетного процесса несет ответственность за свои действия (бездействие) на каждой стадии бюджетного процесса.

В Бюджетном кодексе отражаются и другие принципы функционирования бюджетной системы.

Структуру бюджета составляют доходы и расходы бюджета.

В частности, *доходы* бюджетов классифицируются по следующим группам:

- налоговые доходы;
- взносы на государственное социальное страхование;
- неналоговые доходы;
- безвозмездные поступления.

Формами *расходов* бюджетов являются:

- расходы на функционирование бюджетных организаций;
- бюджетные трансферты населению;
- субсидии организациям, физическим лицам, в том числе индивидуальным предпринимателям;
- бюджетные трансферты за границу;
- бюджетные ссуды, бюджетные займы;
- бюджетные кредиты;
- расходы на обслуживание долговых обязательств и др.

Так, республиканский бюджет на 2019 г. согласно ст. 1 Закона Республики Беларусь от 30 декабря 2018 г. № 160-З «О республиканском бюджете на 2019 год» утвержден по расходам в сумме 21 980 835 164 р.

исходя из прогнозируемого объема доходов в сумме 23 682 708 929 р. Кроме того, здесь же установлен размер профицита республиканского бюджета на 2019 г. в сумме 1 701 873 765 р. и направления использования этого профицита в основном на погашение основного долга страны.

Согласно Бюджетному кодексу **бюджетный процесс** – регламентируемая законодательством деятельность государственных органов, иных участников бюджетного процесса по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, а также составлению, рассмотрению и утверждению отчетов об их исполнении.

При составлении, утверждении и исполнении республиканского и местных бюджетов значимыми являются положения о действии закона о республиканском бюджете на очередной финансовый год и решений местных Советов депутатов о бюджете на очередной финансовый год во времени и понятие финансового года. Это следующие положения:

- закон о республиканском бюджете на очередной финансовый год, решения местных Советов депутатов о бюджете на очередной финансовый год должны вступать в силу с 1 января очередного финансового года;

- принятие закона о республиканском бюджете на другой период может быть осуществлено только в условиях чрезвычайного или военного положения;

- в случае принятия закона о республиканском бюджете на другой период решения местных Советов депутатов о бюджете могут быть приняты на такой же период;

- финансовый год для всех бюджетов на территории Республики Беларусь устанавливается с 1 января по 31 декабря календарного года.

Бюджетный процесс состоит из нескольких **стадий (этапов)**: составление проектов бюджетов, их рассмотрение и утверждение, а также исполнение бюджетов.

Составление проектов республиканского бюджета и местных бюджетов на очередной финансовый год осуществляется Правительством и соответствующими местными исполнительными и распорядительными органами. Непосредственное составление указанных проектов производится Министерством финансов и местными финансовыми органами (проектов бюджетов первичного уровня – соответствующими местными исполнительными и распорядительными органами).

На основе материалов, полученных от распорядителей бюджетных средств (государственные органы, организации и т. д.), Министерство финансов разрабатывает проект республиканского бюджета на очеред-

ной финансовый год, который в форме проекта закона вместе с расчетами, аналитическими и другими материалами вносится на рассмотрение Правительства. Рассмотренные и одобренные Правительством проект закона о республиканском бюджете и расчетные показатели по консолидированному бюджету Республики Беларусь на очередной финансовый год не позднее 1 сентября года, предшествующего очередному финансовому году, представляются на рассмотрение Президенту.

Порядок и сроки составления проекта местного бюджета устанавливаются местными исполнительными и распорядительными органами. Исполнительными и распорядительными органами областного территориального уровня устанавливаются для местных финансовых органов сроки составления расчетных показателей по консолидированным бюджетам соответствующих административно-территориальных единиц, местным бюджетам. Проекты местных бюджетов представляются для рассмотрения в соответствующие местные исполнительные и распорядительные органы. Местные исполнительные и распорядительные органы рассматривают проекты местных бюджетов и вносят их для утверждения в соответствующие местные Советы депутатов.

Президент вносит на *рассмотрение и утверждение* проект закона о республиканском бюджете на очередной финансовый год в Палату представителей, местные исполнительные и распорядительные органы – проект решения о бюджете на очередной финансовый год на рассмотрение соответствующего местного Совета депутатов.

Принятие закона о республиканском бюджете на очередной финансовый год осуществляется не позднее 1 декабря года, предшествующего очередному финансовому году. Принятие решений местными Советами депутатов о бюджете на очередной финансовый год осуществляется до начала очередного финансового года. Утверждение нижестоящих бюджетов производится после утверждения соответствующих вышестоящих бюджетов.

Исполнение республиканского бюджета и местных бюджетов осуществляется на основании закона о республиканском бюджете на очередной финансовый год, решений местных Советов депутатов о бюджете на очередной финансовый год в соответствии с бюджетной росписью республиканского бюджета и местных бюджетов.

Правительство обеспечивает исполнение республиканского бюджета. Местные исполнительные и распорядительные органы обеспечивают исполнение соответствующих местных бюджетов.

Министерство финансов определяет порядок зачисления, распределения и механизм возврата доходов бюджетов, порядок организации

и осуществления исполнения бюджетов по расходам, а также осуществляет контроль за своевременным поступлением доходов, эффективным и целевым расходованием средств республиканского и местных бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов распорядителями и получателями бюджетных средств.

Исполнение местных бюджетов организуют местные исполнительные и распорядительные органы, местные финансовые органы и инспекции Министерства по налогам и сборам. Эти органы также обеспечивают поступление всех предусмотренных доходов и расходование бюджетных средств.

В Республике Беларусь функционирует казначейская система исполнения местных бюджетов. Оплата бюджетных обязательств получателей бюджетных средств, принятых к исполнению, осуществляется через единый казначейский счет. Местные бюджеты исполняются в соответствии с бюджетной росписью.

30.3. Отчеты об исполнении бюджетов и их утверждение

Подготовка отчета об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год осуществляется Министерством финансов.

Распорядители средств республиканского бюджета на основе бухгалтерской отчетности получателей бюджетных средств составляют и представляют в Министерство финансов сводную годовую бухгалтерскую отчетность. Отчет об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год составляется Министерством финансов по такой же структуре, что и утвержденный бюджет на соответствующий финансовый год, и в форме проекта закона до 1 марта года, следующего за отчетным финансовым годом, вносится на рассмотрение Правительства. Правительство после получения соответствующего заключения Комитета государственного контроля представляет проект закона об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год Президенту. Президент вносит в Палату представителей проект закона об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год не позднее пяти месяцев со дня окончания отчетного финансового года.

При рассмотрении проекта закона об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год Палата представителей заслушивает доклад Премьер-министра или его представителя об исполнении республиканского бюджета за отчетный

финансовый год и заключение Комитета государственного контроля. Проект закона об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год рассматривается Парламентом в соответствии с Конституцией, Бюджетным кодексом и регламентами палат Парламента.

Распорядители средств местного бюджета на основе бухгалтерской отчетности получателей бюджетных средств составляют и представляют в местный финансовый орган сводную годовую бухгалтерскую отчетность. *Отчеты об исполнении местных бюджетов* за отчетный финансовый год вносятся местными исполнительными и распорядительными органами на рассмотрение соответствующих местных Советов депутатов в установленные ими сроки не позднее пяти месяцев со дня окончания отчетного финансового года.

Рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении местных бюджетов за отчетный финансовый год производятся местными Советами депутатов в установленном порядке.

30.4. Контроль за соблюдением бюджетного законодательства

В Бюджетном кодексе содержатся отсылочные нормы о контроле за соблюдением бюджетного законодательства со стороны Президента, Парламента и Правительства. В частности, определяется, что полномочия Президента по контролю за соблюдением бюджетного законодательства закрепляются Конституцией и устанавливаются законодательными актами. Палаты Парламента осуществляют контроль за соблюдением бюджетного законодательства в соответствии с Конституцией. Полномочия Правительства по контролю за соблюдением бюджетного законодательства закрепляются Конституцией и устанавливаются законами и актами Президента. В то же время в Бюджетном кодексе указываются конкретные полномочия субъектов бюджетных отношений. Так, к *полномочиям* органов Комитета государственного контроля относится осуществление контроля:

- за исполнением доходных и расходных частей республиканского бюджета и местных бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- своевременностью и полнотой поступления доходов, целевым и эффективным расходованием средств республиканского бюджета и местных бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- соблюдением других норм бюджетного законодательства.

К полномочиям *местных Советов депутатов* по контролю за соблюдением бюджетного законодательства относится осуществление контроля:

- за правильностью составления, рассмотрения и утверждения местных бюджетов на очередной финансовый год;
- исполнением местных бюджетов, целевым и эффективным использованием бюджетных средств при рассмотрении отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях постоянных комиссий и на основании депутатских запросов;
- исполнением местных бюджетов при рассмотрении и утверждении решений местных Советов депутатов об утверждении отчетов об исполнении местных бюджетов за отчетный финансовый год.

К полномочиям *Министерства финансов*, его территориальных органов по контролю за соблюдением бюджетного законодательства относится осуществление контроля:

- за соблюдением бюджетного законодательства при составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении республиканского бюджета и местных бюджетов;
- соответствием платежей принятым бюджетным обязательствам и бюджетным ассигнованиям;
- своевременным и полным поступлением доходов и эффективным и целевым расходованием средств республиканского и местных бюджетов и др.

На *местные финансовые органы*, в свою очередь, возлагается контроль:

- за соблюдением бюджетного законодательства при составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении соответствующих местных бюджетов;
- своевременным и полным поступлением доходов и эффективным и целевым расходованием средств местных бюджетов и др.

30.5. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства

В Бюджетном кодексе определяются понятие нарушения бюджетного законодательства, применяемые меры принуждения и основания для применения таких мер.

Нарушениями бюджетного законодательства являются:

- неисполнение требований бюджетного законодательства по составлению, рассмотрению, утверждению, исполнению бюджетов, а также требований законодательства при получении и использовании бюджетных средств;

- ненадлежащее исполнение требований бюджетного законодательства по составлению, рассмотрению, утверждению, исполнению бюджетов, а также требований законодательства при получении и использовании бюджетных средств.

За нарушение бюджетного законодательства могут быть применены следующие **меры принуждения**:

- приостановление либо ограничение финансирования расходов за счет бюджетных средств;
- взыскание бюджетных средств;
- приостановление операций по счетам в банке;
- начисление и взыскание пени;
- иные меры.

Органами, имеющими право на применение мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства, являются:

- Министерство финансов, его территориальные органы, местные финансовые органы, финансовые органы администраций районов;
- органы Комитета государственного контроля;
- иные уполномоченные органы.

Основаниями для применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства являются:

1. *Незаконное получение средств из бюджета:*

- получение организациями и индивидуальными предпринимателями бюджетных средств независимо от источника финансирования (получения) вследствие завышения в расчетах, сметах, счетах и других документах сумм, подлежащих получению;
- представления недостоверных сведений о финансовом состоянии организаций, индивидуальных предпринимателей при получении средств из бюджета и представления других недостоверных данных, явившихся основанием для получения средств из бюджета, в том числе излишнее получение бюджетных средств в размерах, превышающих размеры, установленные законодательством.

Незаконное получение средств из бюджета влечет приостановление или ограничение финансирования расходов за счет бюджетных средств либо взыскание в бесспорном порядке в доход соответствующего бюджета полученных бюджетных средств с начислением и взысканием пени.

2. *Нецелевое использование средств бюджета* – любые действия распорядителей или получателей бюджетных средств, выразившиеся в направлении и использовании указанных средств на цели, не соответствующие полностью или частично целям их получения, опреде-

ленным законом о республиканском бюджете, решениями местных Советов депутатов о бюджете на очередной финансовый год, иными актами законодательства, бюджетной росписью, уведомлением о средствах, передаваемых нижестоящим бюджетам в форме межбюджетных трансфертов, бюджетной сметой и расчетами, перечнями к ней.

Нецелевое использование средств бюджета влечет приостановление или ограничение финансирования расходов за счет бюджетных средств либо взыскание в бесспорном порядке в доход соответствующего бюджета полученных бюджетных средств с начислением и взысканием пени.

3. *Использование средств бюджета с нарушением бюджетного законодательства* – использование бюджетных средств с нарушением требований, установленных Бюджетным кодексом и иными актами бюджетного законодательства, а также законодательства, предусматривающего использование бюджетных средств.

Использование бюджетных средств с нарушением бюджетного законодательства влечет приостановление или ограничение финансирования расходов за счет бюджетных средств либо взыскание в бесспорном порядке в доход соответствующего бюджета полученных бюджетных средств с начислением и взысканием пени.

В Бюджетном кодексе указываются и иные основания для применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства.

30.6. Принципы и правовой статус государственных внебюджетных фондов

В Республике Беларусь функционирует ряд государственных целевых бюджетных и внебюджетных фондов. К государственным целевым бюджетным фондам, например, относятся фонды охраны природы. Статус этих фондов определяется в ст. 84 Закона Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХІІ «Об охране окружающей среды». В частности, устанавливается, что для финансирования государственных, отраслевых и иных программ и мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды в Республике Беларусь создаются республиканский, областные, Минский городской, районные и городские фонды охраны природы. Эти фонды являются государственными целевыми бюджетными фондами.

Источниками финансирования этих фондов могут быть платежи за вредное воздействие на окружающую среду, штрафы за загрязне-

ние окружающей среды, средства от реализации конфискованных орудий охоты и добычи рыбы и других водных животных, добровольные взносы юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и др.

Среди **государственных внебюджетных фондов** можно выделить государственный внебюджетный фонд социальной защиты населения Республики Беларусь, Государственный внебюджетный фонд универсального обслуживания Министерства связи и информатизации и др.

Исходя из Бюджетного кодекса создание государственных внебюджетных фондов, определение источников их образования, порядка формирования и использования осуществляются Президентом и (или) законами. *Распорядителями средств* государственного внебюджетного фонда являются государственный орган, организация, подчиненная Правительству. Например, распорядителем средств бюджета государственного внебюджетного фонда социальной защиты населения Республики Беларусь является Фонд социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь. На распорядителей государственных внебюджетных фондов возлагаются функции по сбору и контролю за поступлением средств, формирующих доходы государственного внебюджетного фонда, а также по управлению средствами бюджета государственного внебюджетного фонда и их использованию.

Средства государственных внебюджетных фондов находятся в республиканской собственности.

Проекты законодательных актов о бюджетах государственных внебюджетных фондов на очередной финансовый год вносятся на рассмотрение Правительства и одновременно с проектом закона о республиканском бюджете на очередной финансовый год представляются Президенту для рассмотрения, а также утверждения в случаях, если это предусмотрено актами об этих фондах.

В случае утверждения бюджетов государственных внебюджетных фондов законами Президент вносит в Палату представителей проекты законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов на очередной финансовый год одновременно с проектом закона о республиканском бюджете на очередной финансовый год

Проекты законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов на очередной финансовый год принимаются Палатой представителей до принятия проекта закона о республиканском бюджете на очередной финансовый год в первом чтении.

30.7. Банковская система Республики Беларусь.

Принципы банковских правоотношений, их субъекты и участники

В ст. 132 и 136 Конституции закрепляется, что **банковская система** является составной частью финансово-кредитной системы Республики Беларусь, она состоит из Национального банка и иных банков. Отношения, функционирующие внутри банковской системы Республики Беларусь (банковские правоотношения), регулируются прежде всего Банковским кодексом Республики Беларусь (далее – Банковский кодекс).

В этой связи уместно обратиться к нормам Банковского кодекса и при необходимости к другим нормативным правовым актам, составляющим банковское законодательство, с тем чтобы рассмотреть основы правового регулирования экономических отношений в сфере мобилизации и использования временно свободных денежных средств. К этим основам относятся: понятие и принципы банковской деятельности, правовое положение субъектов и участников банковских правоотношений, а также основы стабильности банковской системы.

Под **банковской деятельностью** понимается совокупность осуществляемых банками и небанковскими кредитно-финансовыми организациями банковских операций, направленных на извлечение прибыли.

Основными **принципами** банковской деятельности являются:

- обязательность получения банками и небанковскими кредитно-финансовыми организациями специального разрешения (лицензии) на осуществление банковской деятельности;
- независимость банков и небанковских кредитно-финансовых организаций в своей деятельности, невмешательство со стороны государственных органов в их работу, за исключением отдельных случаев;
- разграничение ответственности между банками, небанковскими кредитно-финансовыми организациями и государством;
- обязательность соблюдения установленных Национальным банком нормативов безопасного функционирования для поддержания стабильности и устойчивости банковской системы;
- обеспечение банковской тайны по операциям, счетам и вкладам (депозитам) клиентов;
- обеспечение возврата денежных средств вкладчикам банков и др.

Субъектами банковских правоотношений являются Национальный банк, банки и небанковские кредитно-финансовые организации.

Участниками банковских правоотношений могут быть Республика Беларусь, ее административно-территориальные единицы, в том

числе в лице государственных органов, а также физические лица, индивидуальные предприниматели и юридические лица.

Объектами банковских правоотношений являются деньги (валюта), ценные бумаги, драгоценные металлы и драгоценные камни и иные ценности.

30.8. Национальный банк, банки и небанковские кредитно-финансовые организации, их правовой статус

В разд. II Банковского кодекса определяется статус Национального банка. Анализ данного раздела позволяет выделить следующие положения, касающиеся **правового статуса** Национального банка:

1. *Национальный банк является центральным банком и государственным органом.* Согласно Банковскому кодексу Национальный банк является центральным банком и государственным органом, действующим исключительно в интересах Республики Беларусь.

2. *Национальный банк независим в своей деятельности.* Национальный банк осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией, Банковским кодексом, законами, нормативными правовыми актами Президента и независим в своей деятельности.

3. *Национальный банк подотчетен Президенту.* Подотчетность Национального банка Президенту означает:

- утверждение Президентом Устава Национального банка, изменений и (или) дополнений, вносимых в него;
- назначение Президентом с согласия Совета Республики Председателя и членов Правления Национального банка, освобождение их от должности с уведомлением Совета Республики;
- утверждение Президентом годового отчета Национального банка и др.

4. *Целями Национального банка являются: обеспечение устойчивости белорусского рубля, стабильности банковской системы, эффективного функционирования платежной системы.*

5. *Национальный банк выполняет следующие функции:*

- разрабатывает основные направления денежно-кредитной политики Республики Беларусь и совместно с Правительством обеспечивает проведение единой денежно-кредитной политики Республики Беларусь;
- осуществляет эмиссию денег;
- осуществляет выпуск (эмиссию) ценных бумаг Национального банка;
- регулирует кредитные отношения;
- регулирует и организует денежное обращение и др.

В Банковском кодексе предусматривается, что Национальный банк принимает нормативные правовые акты, обязательные для исполнения республиканскими органами государственного управления, органами местного управления и самоуправления, всеми банками и небанковскими кредитно-финансовыми организациями, иными юридическими лицами, действующими на территории Республики Беларусь, а также физическими лицами. Национальный банк вправе принимать (издавать) нормативные правовые акты совместно с Правительством или республиканскими органами государственного управления.

Из Банковского кодекса следует, что органом управления Национального банка является **Правление Национального банка** – коллегиальный орган, определяющий основные направления деятельности Национального банка и осуществляющий руководство и управление им.

Количество членов Правления Национального банка устанавливается Президентом.

Члены Правления Национального банка не могут занимать другие государственные должности, если иное не предусмотрено Конституцией и иными законодательными актами, а также состоять в политических партиях. Члены Правления Национального банка не имеют права приобретать лично либо через посредников акции банков или небанковских кредитно-финансовых организаций.

Председатель и члены Правления Национального банка назначаются Президентом с согласия Совета Республики сроком на пять лет. Председатель и члены Правления Национального банка назначаются из числа работников Национального банка, являющихся государственными служащими.

Статус банков, небанковских финансово-кредитных организаций определяется прежде всего исходя из положений Банковского кодекса о понятиях банка и небанковской финансово-кредитной организации, видах осуществляемых ими банковских операций, а также принципов их взаимоотношений с государством.

Банк является юридическим лицом, имеющим исключительное право осуществлять следующие *банковские операции*:

- привлечение денежных средств физических и (или) юридических лиц на счета и (или) во вклады (депозиты);
- размещение привлеченных денежных средств физических и (или) юридических лиц от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности и срочности;
- открытие и ведение банковских счетов физических и (или) юридических лиц и др.

Небанковская кредитно-финансовая организация – юридическое лицо, имеющее право осуществлять отдельные банковские операции, за исключением следующих банковских операций:

- привлечения денежных средств физических и (или) юридических лиц на счета и (или) во вклады (депозиты);
- размещения привлеченных денежных средств физических и (или) юридических лиц от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности и срочности;
- открытия и ведения банковских счетов физических и (или) юридических лиц.

Принципы взаимоотношений между банками, небанковскими кредитно-финансовыми организациями и государством:

1. *Банки не отвечают по обязательствам государства, государство не отвечает по обязательствам банков.* Согласно Банковскому кодексу банк и небанковская кредитно-финансовая организация не отвечают по обязательствам государства. Государство не отвечает по обязательствам банков и небанковских кредитно-финансовых организаций, за исключением случаев, если оно само приняло на себя такие обязательства либо иное предусмотрено законодательством Республики Беларусь.

2. *Банки самостоятельны в своей деятельности.* Банки и небанковские кредитно-финансовые организации самостоятельны в своей деятельности. Вмешательство государства, его органов и должностных лиц в деятельность банков и небанковских кредитно-финансовых организаций допускается исключительно в пределах, установленных Конституцией и принятыми в соответствии с ней законодательными актами.

3. *Государство может возложить на банки частично контрольную функцию.* На банк и небанковскую кредитно-финансовую организацию могут быть возложены контроль за ведением клиентами кассовых операций, а в отдельных случаях – функции агента валютного контроля.

Не допускается возложение на банки и небанковские кредитно-финансовые организации, если иное не предусмотрено Президентом, функции контроля:

- за осуществлением клиентами лицензируемых видов деятельности;
- своевременностью и правильностью уплаты клиентами налогов, сборов (пошлин) и иных платежей в бюджет, государственные внебюджетные фонды, а также страховых взносов;
- соблюдением клиентами сроков выплаты работникам заработной платы и ее размерами;
- соблюдением клиентами и другими лицами условий заключенных между ними договоров.

4. *Государство не вправе требовать от банков выполнения несвойственных им функций.* Национальный банк и иные государственные органы не вправе требовать от банков и небанковских кредитно-финансовых организаций выполнения не свойственных им контрольных и других функций.

5. *Банки могут финансировать из бюджетных средств республиканские и региональные программы.* Банки, как следует из Банковского кодекса, могут осуществлять операции с бюджетными средствами и проводить расчеты по ним, обеспечивать целевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов, выделяемых для выполнения республиканских и местных (региональных) программ.

30.9. Обеспечение стабильности банковской деятельности.

Ответственность субъектов и участников банковских правоотношений

Обеспечение стабильности банковской деятельности, как предусматривается Банковским кодексом, должно достигаться выполнением банками обязанностей по обеспечению финансовой надежности, установлением Национальным банком нормативов безопасного функционирования, а также определением мер по защите прав интересов вкладчиков и иных кредиторов.

В частности, в целях обеспечению финансовой надежности банки **обязаны:**

- своевременно и полно исполнять обязательства перед клиентами, осуществлять надлежащее управление рисками, возникающими в ходе деятельности, поддерживать нормативный капитал банка на уровне, достаточном для компенсации рисков, формировать резервы на покрытие убытков;

- сформировать резервный фонд для использования его на покрытие убытков;

- соблюдать нормативы безопасного функционирования, запреты и ограничения, обеспечивающие его безопасную и надежную деятельность, и др.

Национальным банком устанавливаются **нормативы безопасного функционирования банков:** минимального размера нормативного капитала, ликвидности, достаточности нормативного капитала, ограничения валютного риска и др.

Указанные нормативы устанавливаются в соответствии с Инструкцией о нормативах безопасного функционирования для банков, откры-

того акционерного общества «Банк развития Республики Беларусь» и небанковских кредитно-финансовых организаций, утвержденный постановлением Правления Национального банка Республики Беларусь от 28 сентября 2006 г. № 137.

В Банковском кодексе определяются **меры по защите прав интересов вкладчиков и иных кредиторов банка:**

1. *Раскрытие информации.* Так, банк обязан раскрывать информацию (в установленном объеме) о своей деятельности путем ее публикации, размещения в принадлежащих ему помещениях и на своем официальном сайте в сети Интернет, представления по требованию клиентов и других заинтересованных пользователей.

2. *Разработка форм, позволяющих гарантировать возврат денежных средств физических лиц.* Согласно Банковскому кодексу государство поощряет и охраняет сбережения граждан, создает гарантии возврата вкладов. Для обеспечения гарантий возврата привлекаемых банками средств физических лиц и компенсации потери дохода по вложенным средствам могут разрабатываться различные формы гарантирования возврата привлекаемых банками средств физических лиц.

3. *Банковская тайна.* Как следует из ст. 121 Банковского кодекса, к сведениям, составляющим банковскую тайну, относятся сведения:

- о счетах и вкладах (депозитах), в том числе о наличии счета в банке, его владельце, номере и других реквизитах счета, размере средств, находящихся на счетах и во вкладах (депозитах);

- о конкретных сделках, об операциях без открытия счета, операциях по счетам и вкладам (депозитам), а также об имуществе, находящемся на хранении в банке. Эти сведения не подлежат разглашению, за исключением отдельных случаев.

За нарушение банковского законодательства субъекты и участники банковских правоотношений могут быть подвергнуты мерам различных видов ответственности. В частности, лица, осуществляющие банковскую деятельность без лицензии на осуществление банковской деятельности, могут нести ответственность по ст. 11.2 КоАП (нарушение установленного порядка осуществления валютных операций), ст. 12.7 КоАП (незаконная предпринимательская деятельность) или ст. 224 УК (нарушение порядка открытия счетов за пределами Республики Беларусь). В случае осуществления банковской деятельности без лицензии на осуществление банковской деятельности по решению экономического суда области (г. Минска) юридическое лицо может быть ликвидировано, а деятельность индивидуального предпринимателя прекращена в установленном порядке.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	3
ГЛАВА 1. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО – ВЕДУЩАЯ ОТРАСЛЬ ПРАВА БЕЛАРУСИ	5
1.1. Понятие, предмет и метод конституционного права как отрасли права. Место конституционного права в системе права. Значение и задачи конституционного права в развитии государства, общества, личности	5
1.2. Система конституционного права. Конституционно-правовые нормы, их особенности и виды. Конституционно-правовые институты, принципы и презумпции	8
1.3. Конституционное право в правовых системах иностраннных государств	12
ГЛАВА 2. НАУКА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО КАК УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА	13
2.1. Понятие и предмет науки конституционного права. Методологические основы исследования в науке конституци- онного права. Источники науки конституционного права	13
2.2. Возникновение и развитие науки конституционного права, ее современное состояние	16
2.3. Конституционное право как учебная дисциплина	18
ГЛАВА 3. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ	20
3.1. Понятие, разновидности и структура конституционно-правовых отношений	20

3.2. Субъекты и объекты конституционно-правовых отношений	21
3.3. Юридические факты как основания возникновения, изменения и прекращения конституционно-правовых отношений	23
ГЛАВА 4. ИСТОЧНИКИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА	25
4.1. Нормативные правовые акты как источники конституционного права, их характеристика	25
4.2. Юридическая сила нормативных правовых актов	30
4.3. Опубликование нормативных правовых актов и вступление их в силу.....	32
4.4. Правовые обычаи, судебные прецеденты, правовые доктрины, их место среди источников конституционного права....	34
4.5. Реализация общепризнанных принципов международного права и норм международных договоров в источниках конституционного права.....	35
4.6. Нормативные правовые акты республиканских органов государственного управления как источники конституционного права	36
ГЛАВА 5. КОНСТИТУЦИЯ – ОСНОВНОЙ ИСТОЧНИК КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА.....	38
5.1. Конституция как основной источник конституционного права, ее социальная, политическая и правовая природа. Роль Конституции в развитии белорусской правовой системы	38
5.2. Структура Конституции	40
5.3. Функции, юридические свойства и принципы Конституции. Порядок ее изменения и дополнения. Толкование Конституции.....	42
5.4. Конституции современных государств.....	45
ГЛАВА 6. КОНСТИТУЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ БЕЛАРУСИ	47
6.1. Значение, основные принципы, особенности и структура конституций Советской Белоруссии	47
6.2. История подготовки и принятия Конституции Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. Основные отличия действующей Конституции Республики Беларусь от предыдущих конституций	59

6.3. Изменения и дополнения в Конституцию, внесенные по итогам республиканских референдумов от 24 ноября 1996 г. и от 17 октября 2004 г.	63
6.4. Преемственность в конституционном строительстве Республики Беларусь	64
ГЛАВА 7. РЕАЛИЗАЦИЯ НОРМ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА	66
7.1. Понятие и методы реализации норм конституционного права	66
7.2. Коллизии в конституционном праве и механизм их разрешения	69
7.3. Гарантии реализации Конституции и иных норм конституционного права	69
ГЛАВА 8. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ	72
8.1. Конституционно-правовая ответственность как вид юридической ответственности: понятие, отличие от иных видов юридической ответственности и от политической ответственности	72
8.2. Основания, субъекты, санкции конституционно-правовой ответственности	73
ГЛАВА 9. ПОНЯТИЕ И ХАРАКТЕРНЫЕ ЧЕРТЫ ОСНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ	77
9.1. Понятие и черты конституционного строя. Конституционный строй, общественный и государственный строй: общее и особенное. Основы конституционного строя	77
9.2. Основные принципы конституционного строя Республики Беларусь, их конституционно-правовая регламентация	79
9.3. Элементы конституционного строя	83
9.4. Закрепление основ конституционного строя в конституциях других государств	84
ГЛАВА 10. ФОРМЫ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ВЛАСТИ	86
10.1. Народ и народовластие	86
10.2. Виды и формы народовластия. Участие граждан в создании и деятельности политических партий и общественных объединений как формы непосредственной демократии. Конституционно-правовой статус политических партий и других общественных объединений	88

10.3. Роль органов внутренних дел, пограничной службы, предварительного следствия, финансовых расследований Республики Беларусь в обеспечении законодательства о республиканских и местных собраниях, о реализации права законодательной инициативы гражданами, о политических партиях и общественных объединениях.....	94
10.4. Форма правления в Республике Беларусь.....	96
10.5. Современные формы правления и особенности правового статуса политических партий в иностранных государствах	97

ГЛАВА 11. КОНСТИТУЦИОННОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ, СОЦИАЛЬНОЙ ОСНОВЫ ОБЩЕСТВА И ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА 102

11.1. Понятие экономической системы и ее конституционные основы. Регулирующая роль государства в экономической сфере	102
11.2. Характеристика конституционных форм собственности. Государственная и частная собственность. Нормативное закрепление собственности на землю.....	103
11.3. Конституционное закрепление собственности государства на земли сельскохозяйственного назначения и другие категории земель. Исключительная собственность государства на недра, воды и леса. Объекты, находящиеся в исключительной собственности государства, и виды деятельности, на осуществление которых распространяется исключительное право государства.....	104
11.4. Конституционные основы социальной политики Республики Беларусь. Правовой статус национальных меньшинств. Государство и религия. Конституционные принципы взаимоотношений государства и религии. Правовой статус религиозных организаций.....	107
11.5. Роль органов внутренних дел, пограничной службы, предварительного следствия, финансовых расследований Республики Беларусь в обеспечении законодательства о собственности, о национальных меньшинствах и религиозных организациях.....	112
11.6. Конституционные основы внешней политики Республики Беларусь.....	114

ГЛАВА 12. ПОНЯТИЕ И ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЕ ЗНАЧЕНИЕ СУВЕРЕНИТЕТА.....	116
12.1. Понятие суверенитета и его виды. Декларация о государственном суверенитете Республики Беларусь от 27 июля 1990 г.	116
12.2. Территория Республики Беларусь как признак государственного суверенитета. Обеспечение территориальной целостности, единства и неотчуждаемости территории Республики Беларусь. Роль органов внутренних дел в обеспечении пограничной безопасности	119
12.3. Государственные символы, столица и государственные языки как признаки государственного суверенитета. Гарантии прав граждан на пользование их национальным языком и государственными языками при обращениях в государственные органы и при участии в уголовном судопроизводстве или производстве по делам об административных правонарушениях.....	120
12.4. Гарантии государственного суверенитета	124
ГЛАВА 13. РЕСПУБЛИКА БЕЛАРУСЬ КАК СУБЪЕКТ МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ ОБРАЗОВАНИЙ.....	125
13.1. Международная правосубъектность Республики Беларусь. Принципы вхождения и членство Республики Беларусь в межгосударственных образованиях на постсоветском пространстве.....	125
13.2. Правовые основы участия Республики Беларусь в деятельности Организации Объединенных Наций, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Совета Европы, Европейского союза, Шанхайской организации сотрудничества	131
ГЛАВА 14. АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ	134
14.1. Понятие, цели и принципы административно-территориального устройства. Административно-территориальные и территориальные единицы, их виды. Понятие населенного пункта, категории населенных пунктов и их характеристика.....	134

14.2. Порядок образования и изменения административно-территориальных единиц и их границ. Порядок наименования и переименования административно-территориальных единиц и географических объектов	136
14.3. Понятие, виды и характеристика специальных территорий, особенности правовых режимов их использования	140

ГЛАВА 15. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА.

ГРАЖДАНСТВО РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ	147
15.1. Понятие и принципы правового статуса человека и гражданина.....	147
15.2. Понятие и сущность гражданства Республики Беларусь. Принципы гражданства	149
15.3. Основания и условия приобретения и прекращения гражданства Республики Беларусь	151
15.4. Полномочия Президента и государственных органов при решении вопросов о приобретении и прекращении гражданства. Порядок рассмотрения вопросов о предоставлении гражданства и выходе из него	154
15.5. Основные признаки и принципы гражданства иностранных государств.....	155

ГЛАВА 16. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА, СВОБОДЫ И ОБЯЗАННОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

16.1. Теоретические основы и характеристика понятий конституционных прав, свобод, обязанностей. Классификация основных прав и свобод человека и гражданина	158
16.2. Виды и содержание гражданских прав и свобод, индивидуальный (персонифицированный) характер как особенность их реализации. Гарантии реализации гражданских прав и свобод и их правомерное ограничение.....	159
16.3. Виды политических прав и свобод и их содержание. Гарантии реализации политических прав и свобод, их правомерное ограничение.....	167
16.4. Виды, содержание социально-экономических прав и свобод, прав и свобод в области культуры. Законодательство Республики Беларусь и имплементация международных норм	

в области правового регулирования социально-экономических прав и свобод, прав и свобод в области культуры.	
Гарантии реализации социально-экономических прав и свобод, прав и свобод в области культуры, ограничения отдельных социально-экономических прав и свобод.....	178
16.5. Обязанности как важный и равноценный элемент правового статуса лица. Конституционные обязанности человека и гражданина, их содержание и особенности реализации.....	184
16.6. Особенности реализации лицами, содержащимися под стражей, и осужденными конституционных прав и свобод, ограничения этих прав и свобод и особенности исполнения ими конституционных обязанностей	186
16.7. Соблюдение прав и свобод человека и гражданина в судебно-экспертной деятельности	187

ГЛАВА 17. СИСТЕМА ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ..... 189

17.1. Понятие и формы государственной защиты прав и свобод человека и гражданина. Законодательство Республики Беларусь и имплементация международных стандартов в области прав человека и их защиты. Президент Республики Беларусь как гарант прав и свобод человека и гражданина. Деятельность Национального собрания Республики Беларусь по совершенствованию законодательства в области прав и свобод человека и гражданина. Компетенция органов исполнительной власти по обеспечению прав и свобод человека и гражданина	189
17.2. Судебная защита прав, свобод и законных интересов человека и гражданина	194
17.3. Общественная форма защиты прав и свобод человека и гражданина	194
17.4. Механизмы защиты конституционных прав и свобод в международных организациях.....	196

ГЛАВА 18. ПРАВОВОЙ СТАТУС ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН

И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ 199

18.1. Понятия «иностранный гражданин» и «лицо без гражданства». Права и обязанности иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Республики Беларусь	199
---	-----

18.2. Особенности правового статуса глав и сотрудников представительств иностранных государств, глав и сотрудников представительств и органов международных организаций и межгосударственных образований, а также членов их семей..... 205

18.3. Понятие статуса беженца, права и обязанности иностранцев, в отношении которых принято решение о предоставлении статуса беженца. Особенности статусов иностранцев, в отношении которых приняты решения о предоставлении дополнительной защиты, убежища или временной защиты 208

**ГЛАВА 19. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА
И ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО 211**

19.1. Понятие избирательной системы
и избирательного права, их соотношение.
Сущность активного и пассивного избирательного права 211

19.2. Принципы избирательной системы 212

19.3. Виды избирательных кампаний и субъекты, обладающие правомочием их назначения. Стадии избирательного процесса.... 215

19.4. Порядок голосования и подведение итогов первого тура выборов. Второй тур голосования. Повторные выборы.
Итоги выборов..... 223

19.5. Особенности выборов членов Совета Республики..... 227

19.6. Ответственность за нарушение законодательства о выборах..... 229

19.7. Роль органов внутренних дел
в обеспечении законодательства о выборах..... 230

19.8. Избирательные системы и избирательное право
в иностранных государствах..... 231

ГЛАВА 20. РЕФЕРЕНДУМ (НАРОДНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ)..... 235

20.1. Понятие, назначение и виды референдумов..... 235

20.2. Право инициативы в проведении республиканского
и местного референдумов, порядок их назначения и проведения .. 237

20.3. Голосование и подведение итогов референдума..... 240

20.4. Юридическая сила решений республиканского
и местного референдумов. Результаты и юридическая сила
решений республиканских референдумов 14 мая 1995 г.,
26 ноября 1996 г., 17 октября 2004 г. 241

20.5. Практика референдумов в различных государствах.....	242
---	-----

ГЛАВА 21. ПОНЯТИЕ И ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

21.1. Понятие и признаки государственного органа. Государственные служащие как лица, непосредственно реализующие государственно-властные полномочия, их правовой статус	245
21.2. Конституционно-правовое регулирование организации и деятельности государственных органов.....	249
21.3. Виды и система государственных органов. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Контрольно-надзорные органы и органы, выполняющие специальные функции. Центральные и местные государственные органы	251
21.4. Место органов внутренних дел, пограничной службы, предварительного следствия, судебно-экспертной деятельности, финансовых расследований в системе государственных органов	253

ГЛАВА 22. ПРЕЗИДЕНТ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

22.1. Президент – Глава государства. Место и роль Президента в системе государственных органов, его главные задачи и функции	255
22.2. Порядок избрания Президента и вступления в должность	258
22.3. Полномочия и акты Президента. Полномочия Президента в сфере деятельности органов внутренних дел, пограничной службы, финансовых расследований, по руководству Следственным комитетом и Государственным комитетом судебных экспертиз. Срок полномочий и основания прекращения полномочий Президента.....	259
22.4. Основные гарантии деятельности Президента	265
22.5. Администрация Президента и иные органы, обеспечивающие деятельность Президента Республики Беларусь. Государственные органы, подчиненные Президенту	265
22.6. Институт главы государства и институт президентства в современных государствах	269

**ГЛАВА 23. ПАРЛАМЕНТ – НАЦИОНАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ КАК ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ
И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ОРГАН ГОСУДАРСТВА 272**

23.1. Понятие, структура, состав, порядок формирования Национального собрания	272
23.2. Срок полномочий и основания прекращения полномочий Национального собрания	272
23.3. Функции и компетенция Национального собрания	273
23.4. Палата представителей и Совет Республики Национального собрания: компетенция, акты, основные организационно-правовые формы работы	277
23.5. Органы палат Национального собрания, их взаимодействие.....	281
23.6. Статус депутата Палаты представителей и члена Совета Республики, основные формы работы и гарантии деятельности	282
23.7. Политико-правовая природа и функции парламента в современных государствах	291

ГЛАВА 24. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС..... 295

24.1. Понятие законотворчества, законодательной деятельности и законодательного процесса, их соотношение. Предмет законодательного регулирования. Субъекты законодательного процесса. Право законодательной инициативы	295
24.2. Стадии законодательного процесса	299
24.3. Особенности принятия законов (их отдельных положений), возвращенных Президентом со своими возражениями, конституционных законов, программных законов, законов о бюджете и законов о заключении, приостановлении действия или прекращении международных договоров Республики Беларусь, а также постановлений палат Парламента	303

**ГЛАВА 25. ПРАВИТЕЛЬСТВО – СОВЕТ МИНИСТРОВ
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ И ИНЫЕ ОРГАНЫ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ 305**

25.1. Задачи и функции Совета Министров, его состав, порядок формирования, подотчетность и подконтрольность.....	305
25.2. Компетенция, основные формы работы, акты Совета Министров. Полномочия Совета Министров	

в сфере деятельности органов внутренних дел, в области государственной пограничной политики	308
25.3. Срок полномочий и основания прекращения полномочий Совета Министров	311
25.4. Республиканские органы исполнительной власти, подчиненные Совету Министров, их конституционно- правовой статус	312
25.5. Правительство в иностранных государствах.....	313
ГЛАВА 26. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ	316
26.1. Сущность и назначение судебной власти	316
26.2. Система судов. Конституционные принципы правосудия.....	318
26.3. Порядок формирования, компетенция и состав Верховного Суда	320
26.4. Порядок формирования, состав и компетенция Конституционного Суда	322
26.5. Конституционное судопроизводство: понятие, формы, участники, стадии	324
26.6. Правовая природа, нормативное значение и исполнение актов Конституционного Суда.....	330
26.7. Правовой статус судьи Конституционного Суда и судов общей юрисдикции.....	331
26.8. Гарантии деятельности судей.....	334
26.9. Особенности правового статуса народного заседателя и гарантии его деятельности.....	335
26.10. Органы правосудия и правовой статус судей в иностранных государствах.....	335
ГЛАВА 27. МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И САМОУПРАВЛЕНИЕ	338
27.1. Понятие и принципы местного управления и самоуправления, система органов местного управления и самоуправления	338
27.2. Назначение органов местного управления, их место в системе разделения властей, порядок образования, подотчетность и подконтрольность, состав, структура, компетенция, основные формы работы, акты	340

27.3. Назначение местных Советов депутатов, их место в системе разделения властей, порядок формирования, срок полномочий, досрочное прекращение полномочий, состав, компетенция, основные формы работы, акты	344
27.4. Статус депутата местного Совета депутатов, основные формы работы и гарантии деятельности, основания досрочного прекращения полномочий и порядок отзыва	347
27.5. Понятие, цели и задачи территориального общественного самоуправления. Органы территориального общественного самоуправления: виды, порядок образования, деятельность	355
27.6. Местное собрание, местный референдум, инициатива граждан по принятию решений Совета депутатов, участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные ими цели как формы местного самоуправления	357
27.7. Полномочия местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов в сферах деятельности органов внутренних дел, пограничной службы.....	358
27.8. Местное управление и самоуправление в иностранных государствах	359

ГЛАВА 28. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

28.1. Задачи и функции прокуратуры Республики Беларусь	363
28.2. Порядок назначения Генерального прокурора, подчиненных ему прокурорских работников и образования органов прокурорского надзора. Система и структура органов прокуратуры	365
28.3. Организация и деятельность органов прокуратуры. Акты прокурорского надзора	366
28.4. Прокуратура в иностранных государствах.....	368

ГЛАВА 29. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

29.1. Задачи и функции Комитета государственного контроля. Порядок образования и подчиненность Комитета государственного контроля, его система и структура.....	372
---	-----

29.2. Компетенция Комитета государственного контроля и его территориальных органов. Акты Комитета государственного контроля.....	374
29.3. Формы деятельности Комитета государственного контроля	375
29.4. Органы финансовых расследований, их компетенция, основы организации и деятельности	376
29.5. Орган финансового мониторинга, его назначение, задачи, полномочия, основы организации и деятельности	378
29.6. Высшие органы государственного финансового контроля иностранных государств	380

ГЛАВА 30. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВО-КРЕДИТНОЙ СИСТЕМЫ

РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ	382
30.1. Финансово-кредитная система государства – важнейшая гарантия государственного суверенитета. Цели и задачи государственной политики Республики Беларусь в области финансово-кредитной системы.....	382
30.2. Понятие, принципы и структура бюджетной системы. Виды государственных бюджетов, их формирование, рассмотрение и утверждение	383
30.3. Отчеты об исполнении бюджетов и их утверждение.....	387
30.4. Контроль за соблюдением бюджетного законодательства.....	388
30.5. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства.....	389
30.6. Принципы и правовой статус государственных внебюджетных фондов	391
30.7. Банковская система Республики Беларусь. Принципы банковских правоотношений, их субъекты и участники	393
30.8. Национальный банк, банки и небанковские кредитно-финансовые организации, их правовой статус	394
30.9. Обеспечение стабильности банковской деятельности. Ответственность субъектов и участников банковских правоотношений	397

Учебное издание

Василевич Григорий Алексеевич,

Саленик Леонид Васильевич

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

Учебное пособие

Редактор и корректор *М.Н. Колотуха*

Компьютерная верстка *А.Г. Седро*

Подписано в печать 18.04.2019.

Формат 60×84¹/₁₆. Бумага офсетная.

Ризография. Усл. печ. л. 23,95. Уч.-изд. л. 21,76.

Тираж 650 экз. Заказ 132.

Издатель и полиграфическое оформление

учреждение образования

«Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь».

Свидетельство о государственной регистрации издателя,

изготовителя, распространителя печатных изданий

№ 1/102 от 02.12.2013.

Пр-т Машерова, 6, 220005, Минск.

Тел. (017) 289-21-87 (книжный магазин), (017) 289-21-77,

факс (017) 288-27-58.

E-mail: rioacademia120@mail.ru; <https://www.amia.by/>