



# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

Г. А. Василевич\*

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ. ДЕМОКРАТИЯ. ЗАКОН

В праве, в частности, в Конституциях обычно подчеркивается, что народ является единственным источником власти. Действительно, в условиях демократии власть находится в руках народа. И естественно, в этом случае демократию нельзя идеализировать. К. Лефорт в качестве ее недостатков отмечает тиранию общественного мнения, неустойчивость правительств, наличие «дворцовых интриг». Позитивным является отсутствие беззакония. Каждый имеет право высказать свое мнение без опасения быть преследуемым. Однако при этом власть народа осуществляется в очерченных Конституцией рамках<sup>1</sup>.

В юридической, философской литературе дается множество определений демократии. Довольно часто она определяется как власть большинства. В. А. Затонский отмечает, что подлинная демократия возникает из стремления отдельной личности к относительной свободе от власти, включая и демократическую<sup>2</sup>.

Созвучна его мысли и оценка, даваемая А. Г. Унпелевым, который видит феномен демократии в примирении идей народовластия и личной свободы<sup>3</sup>.

Народ, являясь источником власти, как справедливо отмечается, веками был отделен от государственной власти, часто она осуществлялась против народа<sup>4</sup>.

Для того чтобы исключить такую ситуацию, заставить власть служить людям, в конституциях и закрепляется равенство и взаимная ответственность государства и личности (см. ст. 2 Конституции Республики Беларусь). Тем самым предлагается взаимодействие власти и подвластных.

© Василевич Г. А., 2006

\* председатель Конституционного Суда Республики Беларусь, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Республики Беларусь

<sup>1</sup> Цит. по: Опыт словаря нового мышления. — М., 1989. — С. 464.

<sup>2</sup> Затонский В. А. Государство, политика, право, выборы, актуальные вопросы теории и практики демократии участия // Право и политика. — 2003. — № 5. — С. 31.

<sup>3</sup> Унпелев А. Г. Политология: власть, демократия, личность. — М., 1994. — С. 79.

<sup>4</sup> Затонский В. А. Указ. работа. — С. 32.



Видный судья Верховного Суда США Оливер Холмс (1841–1935) справедливо отмечал, что «Конституция не предназначена олицетворять какую-либо отдельную экономическую теорию, будь то патернализм с его органической связью между гражданами и государством либо свобода жизнедеятельности. Она создана для людей, которые придерживаются противоположных взглядов»<sup>5</sup>.

Справедливо отмечал профессор А. Мишин — демократия без государственной власти существовать не может<sup>6</sup>. Томас Гоббс в своей работе «Левиафан» выразил мысль, согласно которой есть один способ создать сильное государство — это единство власти<sup>7</sup>.

Одним из существенных признаков государственного суверенитета являются полнота, верховенство и единство государственной власти. Конечно, единство власти не исключает ее разделение. В разделении власти Дж. Мэдисон видел условие сохранения свободы. Однако все три ветви власти должны взаимодополняться, в условиях демократического развития не должно быть абсолютной власти.

В литературе обращается внимание, что осуществление государственной власти одним субъектом имеет определенные достоинства: оперативность в принятии решений, персонализация ответственности, исключение борьбы за полномочия между уровнями властвования<sup>8</sup>. Однако эти достоинства перевешивают более весомые недостатки, самый серьезный из которых — тенденция к диктатуре. В Конституции Республики Беларусь закреплено разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Функции посредника между ними, наряду с другими важными полномочиями, присущими Главе государства, выполняет Президент Республики Беларусь (см. ст. 79). На примере других стран мы видим, что на политической сцене доминирует либо Президент (в президентской республике), либо правительство (чаще его глава) в парламентской республике.

Американскими идеологами была создана концепция, согласно которой верховная власть принадлежит народу, который вправе не соблюдать законы, если они несправедливы или противоречат разуму. Конституционное право при этом трактуется как соблюдение принятых народом общественно-разумных и абсолютно неизменных правил поведения людей<sup>9</sup>. Однако эта теория получала поддержку в период борьбы американских штатов за независимость от Великобритании. В дальнейшем история показывает, какие жесткие меры предпринимались к тем, кто «восставал» против сложившейся системы.

В Конституции Республики Беларусь с учетом зарубежного опыта совершенно справедливо зафиксирована наказуемость достижения государственной власти насильственными методами.

Правовая идеология особое место отводит суду, который является наилучшим средством защиты собственности и прав граждан.

Великий русский юрист, философ, национальный мыслитель И. Ильин в своих «Аксиомах власти» также подчеркивал, что государственная власть в пределах каждого политического союза должна быть едина. Причем единство государственной власти он понимал «не в смысле единства «органа» или нераспределенности функций и компетенций, но в смысле единого организованного волеуправления, выражающегося в единстве обретаемого и осуществляемого права. В пределах одного союза в один и тот же момент одно и то же — не может быть «правом» и «не правом»... Правосознание не может признать одинаково «государственными» две исключаящие друг друга

<sup>5</sup> Особое мнение по делу Труакс против Корригана. 1921 г. // *Truax v Corrigan*. — 257 U.S. — 3/27. — 344(1921).

<sup>6</sup> Мишин А. Государственное право буржуазных и развивающихся стран. — М., 1989. — С. 174.

<sup>7</sup> Гоббс Т. Избранные произведения. — М.: Мысль, 1965. — С. 257.

<sup>8</sup> Левакин И. В., Болдырев И. А. Философско-правовые и исторические основы разделения государственной власти // *Законодательство и экономика*. — 2005. — № 1. — С. 19.

<sup>9</sup> См.: Кананькина Е. С. Философские традиции анализа источников (форм) права // *Право и политика*. — 2004. — № 10. — С. 18.



или стоящие в противоборстве власти»<sup>10</sup>. И. Ильин отмечал, что наличие двух государственных властей свидетельствует о наличии двух политических союзов, однако это свидетельство зарождения либо «отживания» этих двух «государств». Как промежуточный этап такое явление возможно. Но если две возникшие власти не сливаются в одну единственную, то они рано или поздно начинают между собой борьбу<sup>11</sup>.

И. Ильин многие свои труды написал после Октябрьской революции, зная ее результаты. Мы же, нынешние современники, хорошо помним 90-е годы XX столетия, знаем, как происходил «распад» СССР и в значительной степени подтверждается оценки И. Иванова.

Государственная власть в силу ее единства, имея правовой характер, должна преследовать общий интерес. Очень важно иметь не только привлекательную программу, но и ее осуществимость.

И. Ильин в своих трудах убедительно доказывал невозможность общественной жизни вне порядка, т.е. вне устойчивой правовой организации. Тяготение к порядку и организации подсказывается народу чувством самосохранения. Народ, оказавшийся без организованного порядка, находится перед дилеммой: создать его или погибнуть<sup>12</sup>.

Как отмечает И. А. Иванников, умные руководители умеют быстро реагировать на запросы масс и тем самым сохраняют свою власть. Правда, при этом он говорит о «заигрывании» с аристократией или народом<sup>13</sup>.

В условиях развития белорусского государства, которому также присущи признаки переходного периода трансформации политико-правовой системы, удалось сохранить базовый консенсус в обществе, исключить отчуждение власти и народа, госаппарата и гражданина, центра и регионов. Известно много примеров дискредитации власти в странах старой и молодой демократии.

Пятилетний период (1990–1994 гг.) некоторого хаоса в экономике и политике, неопределенности ориентиров (восток или запад либо восток и запад и др.) сменился потребностью стабилизации, получивший основу в новой Конституции Республики Беларусь, принятой 15 марта 1994 г.

Как справедливо замечает В. Е. Гумеев, конституционно декларируемый статус государства как правового предопределяет выдвижение ориентиров правомерного поведения гражданина и государства, создает легальную основу борьбы за право и законность<sup>14</sup>.

Демократические страны — наиболее организованные в цивилизованном понимании слова «организация». «Организующим» началом выступает право — основной социальный регулятор в любом государстве.

Из большого числа различных определений власти<sup>15</sup>, на наш взгляд, более близким к ее сущности относится понимание власти М. Вебером, который рассматривал власть как «возможность проводить собственную волю даже вопреки сопротивлению»<sup>16</sup>.

Существуют различные модели децентрализованного государства. Среди них можно назвать деление государства на федерации, развитие местного самоуправления, которое часто характеризуется как нечто отдельное от государственной власти. На наш взгляд, местные Советы депутатов как представительные органы, избираемые гражданами, проживающими в рамках

<sup>10</sup> Ильин И. Родина и мы. — Смоленск: Посох, 1995. — С. 356.

<sup>11</sup> Там же.

<sup>12</sup> Там же. — С. 103.

<sup>13</sup> Иванников И. А. Государственная власть, политика и право // Правовая политика и правовая жизнь. — 2002. — № 1. — С. 64.

<sup>14</sup> Гумеев В. Е. Протодемократическая государственность: аксиологическая феноменология отчуждения. // Юридический мир. — 2001. — май. — С. 17.

<sup>15</sup> Lasswell G. Propaganda, technique in the world war. — L.: N-Y., 1927. — P. 37; Parsons T. On the Concept of Political Power // Proceedings of the American Philosophical Society. — 1963. — Vol. 107.

<sup>16</sup> Вебер М. Избр. произведения. — М.: Прогресс, 1990. — С. 58.



соответствующей административно-территориальной единицы, обладают всеми признаками органа государственной власти.

В мировой практике наблюдается явная тенденция к ослаблению государства как института в связи с процессами глобализации, созданием наднациональных структур, обладающих существенными полномочиями по отношению к национальным государствам. Яркий пример тому Европа. На этом континенте вначале в рамках Европейского сообщества, а в настоящее время — Европейского Союза сформировался подход, согласно которому учредительные договоры обладают более высокой юридической силой, чем национальные Конституции.

Рост национального самосознания — прогрессивное явление. Однако этот процесс может захватить общественные отношения настолько глубоко, что повлечет дезинтеграцию государства и распад его на более мелкие образования.

Мировой опыт накопил множество формул территориального государственного строительства. Две противоположные силы — центробежные и центростремительные — определяют фактический баланс отношений «центр — регионы».

Стимулом децентрализации являются полиэтничность. Обычно ведь и государства появляются в силу его создания нацией. Промежуточным вариантом, который может сохраняться десятилетия, является вычленение внутри государства национальных автономий.

С одной стороны, власть не должна быть «распыленной». Иначе под угрозой может оказаться единство и территориальная целостность государства, его правовой системы. Центробежные силы могут набрать такие обороты, что для сохранения государства придется использовать силу. С другой — излишняя «централизация» власти сковывает инициативу, порождает иждивенческие настроения, отчуждает власть от народа. Выход, на наш взгляд, заключается в поиске баланса интересов между центром и регионами на основе принципов функционирования демократического государства. Здесь можно использовать не только Европейскую хартию местного самоуправления, но и Конституцию Европы, в которой в качестве одного из фундаментальных закреплён принцип передачи «наверх» только тех вопросов, которые могут быть наиболее успешно там решены. Все остальное — должно решаться национальными государствами или применительно к рассматриваемому нами вопросу — на локальном уровне.

Наиболее оптимальную концепцию разделения властей предложил Ш. Монтескье, который считал, что у каждой ветви власти своя компетенция, в рамках которой она действует, защищает себя от возможного вторжения, тем самым сдерживает другие ветви власти, предотвращая деспотизм. Интересно, что в Российской юридической литературе российская форма правления на протяжении десяти лет действия Конституции подвергается критике как в политических, так и в научных кругах. О. Зазнаев обращает внимание на то, что российская форма правления характеризуется как суперпрезидентство<sup>17</sup>, выборная монархия<sup>18</sup>. К недостаткам относят «сосредоточение в руках» президента огромных полномочий, дисбаланс ветвей власти, отсутствие ответственного правительства, формирование беспартийного «технического» правительства, склонность режима к авторитаризму, персонализму, коррупции, фаворитизму и др.<sup>19</sup>

От формы правления зависит способ формирования исполнительной власти. Однако периоды времени, сложность развития, перелом эпох часто предопределяют выбор формы правления.

<sup>17</sup> Зазнаев О. Десять лет спустя: размышляя о российской форме правления // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. — 2003. — № 4 (45). — С. 103.

<sup>18</sup> Холмс С. Сверхпрезидентство и его проблемы // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. — 1993. — № 4 (5). — С. 23; Конституционное право: восточноевропейское обозрение. — 1994. — № 1 (6). — С. 103.

<sup>19</sup> Зазнаев О. Указ. работа. — С. 103.



В мировой практике разделение властей осуществляется на разную «глубину». Основная идея разделения властей заключается не в том, чтобы обеспечить равенство властей, а выстроить таким образом систему, чтобы ни одна из ветвей не существовала без двух других.

Многие ученые-юристы считают, что полное разделение властей абсурдно. Более того, разделение властей предполагает единство власти. Разделение властей — препятствие к превышению власти, произволу.

Например, американская модель исключает дуализм исполнительной власти, при котором есть соперничество. Эта модель доказала устойчивость.

Она не допускает двоевластия в политической системе даже тогда, когда Президент США и большинство конгресса принадлежит к разным партиям. Это обеспечивает единство государственной политики. Президент США рассматривается как ведущий общенациональный политический лидер. Именно за ним максимум инициативы.

Многие страны в качестве оптимального количества министерств имеют — 12—15. Всегда создаются министерства финансов, иностранных дел, обороны, внутренних дел, здравоохранения. Швейцария — 7, Великобритания — 20.

В бывшем СССР в середине 80-х годов насчитывалось 143 министерства и ведомства, в которых работало 1 млн. 348 тыс. сотрудников. Это не считая министерств и сотрудников в союзных республиках. В Республике Беларусь в настоящее время более 40 министерств, госкомитетов, других госорганов, подчиненных Правительству.

Конечно с бюрократизацией необходимо бороться. В этом отношении даже сформулирован Паркинсоном первый закон «Количество чиновников и объемы их работы никак между собой не связаны». Одно из следствий этого закона — сколько не сокращай аппарат, он все равно будет только увеличиваться. В этой связи совершенно обоснованно Глава государства принимает решения о сокращении государственного аппарата за счет повышения эффективности его работы.

Как показывает исторический опыт, именно от того, как организовано государственное управление, как соотносятся законодательная и исполнительная власть, центральная и местная власть, в значительной степени зависит социально-экономическое и политическое развитие общества. Показательно, что Беларусь динамично развивается за счет организованности, трудолюбия и интеллекта своих граждан.

М. А. Медведев считает, что идею единства власти можно рассматривать в трех аспектах:

- «социальное единство власти, что должно проистекать из единства природы господствующих в обществе социальных групп;
- единство принципиальных целей и направлений деятельности всех государственных органов, что обусловлено необходимостью согласованного управления обществом как условия предотвращения анархии и распада;
- организационно-правовое единство, когда отвергается разделение властей и органами государственной власти признается только определенный вид органов»<sup>20</sup>.

Не останавливаясь на отрицательных и положительных сторонах содержания данной классификации, согласимся с указанным автором относительно того, что при определенных условиях общественного развития единство власти способствует стабилизации положения, преодолению распада государства<sup>21</sup>.

В целом демократическая Конституция является тем юридическим документом, который интегрирует всю систему национального законодательства, определяет содержание правовой

<sup>20</sup> Медведев М. А. Единство и разделение власти в механизме обеспечения ее легитимности // Закон и право. — 2004. — № 11. — С. 15.

<sup>21</sup> Там же. — С. 16.



пирамиды, его соотношение с нормами международного права. В этом случае Конституция превращается в основательную платформу общественного порядка и прогресса.

Для последних полутора десятилетий развития Беларуси как суверенного государства характерно интенсивное обновление законодательства, его постоянное совершенствование с учетом новых реалий в экономической, социальной и политической сферах. В связи с этим значительный интерес вызывают вопросы об основаниях и порядке прекращения действия нормативных правовых актов, органах, наделенных правом принятия соответствующих решений, наступающих в связи с этим последствиях. К сожалению, данная тема в юридической литературе недостаточно исследована (ранее больше внимания уделялось анализу порядка принятия и вступления в силу актов законодательства), хотя возникающие здесь проблемы практически всегда затрагивают интересы граждан и субъектов хозяйствования.

В современном цивилизованном государстве важнейшими задачами органов государственной власти, ради чего эти органы и создаются, являются служение гражданам страны, создание им условий для свободного и достойного развития, обеспечение баланса прав и законных интересов общества, коллектива и отдельного гражданина.

В этих целях принимается конституция, формируется национальная правовая система, которая не может находиться вне влияния европейского правового пространства. Для поддержания процесса законотворчества и правоприменения в рамках конституции и современных международных стандартов создается система государственных органов, основной или одной из основных функций которых является обеспечение правового порядка (в том смысле, как это предусмотрено в ст. 59 Конституции Республики Беларусь).

Опыт свидетельствует, что очень редко нормативный правовой акт сохраняет юридическую силу длительное время. Конечно, известны примеры действия актов несколько столетий. Субъекту власти (парламенту, народу и др.) приходится время от времени корректировать даже конституции — наиболее стабильные акты.

Что касается текущего законодательства, то в связи с правовыми конфликтами могут быть поставлены вопросы о необходимости проверки их конституционности, о приостановлении действия, отмене и утрате юридической силы, поэтому данные юридические факты влекут соответствующие последствия.

Если «отменить» — значит объявить ранее установленное недействительным, не подлежащим выполнению, то «утратить» — значит перестать обладать чем-либо. Утрата силы означает, что акт вступил в силу, определенное время действовал и признан не имеющим юридической силы.

Таким образом, обязанность участвовать в укреплении законности лежит на всех государственных органах. Более того, полномочия некоторых из них в этой сфере прямо зафиксированы в Конституции Республики Беларусь. Так, исходя из правовой природы института Главы государства, в Конституции совершенно обоснованно закреплено, что Президент Республики Беларусь является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина. При необходимости он осуществляет посредничество между органами государственной власти. На наш взгляд, в данном случае это как политическая, так и юридическая функция. Полномочия Главы государства относительно определения судьбы правовых актов органов государства зафиксированы в п. 25 ст. 84 и ч. 3 ст. 122 Конституции. Так, Президент имеет право отменять акты Правительства. Причем, исходя из приведенной формулировки, можно сделать вывод о том, что Президент вправе отменить нормативные акты как по причине противоречия их законодательству, так и по мотивам нецелесообразности их принятия или действия. В этом заключается принципиальное отличие полномочий Главы государства от полномочий Конституционного Суда, который вправе оценивать акты с точки зрения требований права и



лишь предлагать нормотворческому органу внести коррективы, если идет речь хотя и о конституционном, но не совсем удачном с точки зрения правового регулирования акте. При этом, правда, следует учитывать компетенцию Конституционного Суда, основывать свои решения как на конституционных нормах, так и конституционных принципах. Одним из важнейших принципов, который позволяет «увязать» законность и целесообразность, является принцип соразмерности ограничений прав достигаемым целям (см. ст. 23 Конституции). Полностью категории законности и целесообразности противопоставлять нельзя: то, что разумно, в наибольшей степени отвечает праву.

Президент вправе отменить как нормативный, так и правоприменительный акт Правительства, местного исполнительного и распорядительного органа. Конституционный Суд вправе проверять на соответствие Конституции нормативные правовые акты и в связи с ними — правоприменительную практику. В то же время правоприменительный акт органа исполнительной власти может быть предметом изучения в суде (общем или хозяйственном), и даже в случае позитивного отношения к ним судов при рассмотрении спора Президент вправе принять решение об отмене такого акта, более того, указать собственные мотивы этого. В свою очередь, судебное решение может быть «пересмотрено» Президентом при издании акта о помиловании или Парламентом — при принятии закона об амнистии.

Помимо Конституции существует ряд актов текущего законодательства, в которых предусматривается право соответствующего органа власти отменять или приостанавливать акты других государственных органов. В силу ст. 14 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» Совет Министров отменяет акты подчиненных ему республиканских органов государственного управления, если эти акты противоречат Конституции, законам, актам Президента, постановлениям Совета Министров, распоряжениям Премьер-министра.

Такие полномочия Правительства обусловлены тем, что данный орган обеспечивает контроль за исполнением своих постановлений, причем как непосредственно, так и через подчиненные ему органы государственного управления и другие органы исполнительной власти. В свою очередь, постановления Совета Министров, как отмечалось, могут быть отменены указом Президента, в том числе и те, которыми отменены акты подчиненных Правительству органов.

В соответствии с Положением о министре Республики Беларусь, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 21 ноября 2001 г. № 692, министр вносит в Совет Министров Республики Беларусь предложения об отмене нормативных правовых актов министерств, других республиканских органов государственного управления, противоречащих законодательным актам, постановлениям Совета Министров (п. 8.31); в установленном порядке вносит предложения об отмене правовых актов соответствующих органов местного управления и самоуправления, изданных по вопросам, входящим в компетенцию министерства, в случае несоответствия их законодательным актам, постановлениям Совета Министров, приказам министра, постановлениям министерства (п. 32).

Задачей конституционного контроля является обеспечение соответствия Конституции законов и других нормативных правовых актов, обеспечение верховенства Конституции и ее непосредственного действия. В Республике Беларусь специализированным органом конституционного контроля является Конституционный Суд (в других странах — также Конституционный Совет, Конституционный Трибунал и др.), который осуществляет свою деятельность в присущих ему формах и в силу оснований, закрепленных в законодательстве. Для возбуждения производства по делу необходимо обращение уполномоченного субъекта. Для конституционной юстиции Беларуси характерно наделение Конституционного Суда правом проверки конституционности всех нормативных правовых актов сверху донизу. Такими же правами обладают конституционные суды Германии, Австрии и др. Поводом для отмены актов



законодательства Президентом, Правительством может быть информация от любого субъекта. При этом необходимость соблюдения определенных формальностей наступает в случае, если с соответствующим предложением выступает субъект, обладающий правом законодательной инициативы.

Процесс по делу в Конституционном Суде, как и в остальных судах, может инициировать не сам Конституционный Суд (хотя и очень редко, но в некоторых странах Европы это имеет место), а другой субъект. В белорусском законодательстве эти субъекты указаны в ст. 116, ч. 4 ст. 122, ст. 112 Конституции. Можно, конечно, оценивать бездействие субъектов, когда они знают о правовом споре и не пытаются его разрешить конституционным путем, и в этой связи на одну чашу весов положить данный факт, а на другую — рассмотрение Конституционным Судом острых правовых вопросов, которые не получают свое разрешение по обращению граждан, хотя формально они не являются надлежащими инициаторами. Однако в данном случае, по существу, возникает спор о том, какой доктрины должен придерживаться Конституционный Суд — судебного активизма или сдержанности, ограничения своих устремлений.

Следует иметь в виду, что Конституционный Суд не обладал и не обладает правом приостановления действия проверяемого нормативного акта. Иначе его можно обвинить в пристрастности и предопределенности решения.

По большому счету, если приостановление действия акта оказалось необоснованным, то могут появиться претензии о компенсации потерь. Подобное характерно для трудового права (например, применительно к случаю незаконного отстранения работника от работы).

Согласно ч. 3 ст. 7 Конституции правовые акты или их отдельные положения, признанные в установленном законом порядке противоречащими положениям Конституции, не имеют юридической силы. Данное конституционное положение закреплено и в Законе «О Конституционном Суде Республики Беларусь». Согласно ст. 9 этого Закона законы, декреты и указы Президента Республики Беларусь, международные договорные и иные обязательства Республики Беларусь, акты межгосударственных образований, в которые входит Республика Беларусь, постановления Совета Министров Республики Беларусь, акты Верховного Суда Республики Беларусь, Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь, Генерального прокурора Республики Беларусь, акты других государственных органов, признанные Конституционным Судом не соответствующими Конституции либо актам, обладающим более высокой юридической силой, считаются утратившими силу в целом или в определенной их части с момента, определяемого Конституционным Судом.

Признание нормативного акта или отдельных его положений не соответствующими Конституции или актам, обладающим более высокой юридической силой, является основанием для отмены в установленном порядке положений других нормативных актов, основанных на таком акте (отдельных его положениях либо воспроизводящих этот акт (его положения)). Предписания таких нормативных актов не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами. Таким образом, Конституционный Суд хотя и не отменяет нижестоящие по отношению к проверяемому акты, но лишает их юридической силы.

При этом на наш взгляд, формулировку «считаются утратившими силу» с учетом компетенции Конституционного Суда следует толковать и таким образом, что Конституционный Суд вправе указать в качестве даты утраты юридической силы и день принятия акта, даже если он еще не введен в действие. В целом же необходимо различать такие понятия, как «вступление в силу акта» и «введение в действие акта», между которыми есть различие. Любой правовой акт, включая и нормативный, обладает юридической силой. С его принятием связано совершение и других важных юридических формальностей (в частности, подписание, опубликование, доведение до сведения граждан). В такой акт, даже если он еще не введен в действие, могут





вноситься изменения и дополнения в порядке, предусмотренном законодательством. Яркий тому пример — новый Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, в который уже внесено немало изменений.

Аналогичный вопрос возникает и по отношению к актам местных Советов депутатов. Так, согласно ч. 2 ст. 122 Конституции решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству, отменяются вышестоящими представительными органами; согласно части третьей указанной статьи решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Президентом Республики Беларусь.

При этом, если акты Правительства могут быть отменены Президентом независимо от того, противоречат они законодательству или нет, отменить акты местных Советов депутатов и местных исполнительных и распорядительных органов он вправе только в том случае, если они противоречат законодательству. В п. 5 ст. 98 Конституции предусмотрено право Совета Республики — палаты территориального представительства — отменять решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству. В связи с этим важно определить, вправе ли отменять акты местных Советов депутатов и исполнительных (распорядительных) органов «любые» вышестоящие органы либо это должен делать непосредственно вышестоящий орган. Что касается Президента, то полагаем, что Глава государства в силу его статуса имеет такое право по отношению ко всем указанным органам; делегировано такое право законом и Совету Министров. Здесь, на наш взгляд, было бы полезно придерживаться соответствующего правила, о котором — ниже. Вначале отметим, что в законе целесообразно закрепить правило, а до этого формировать практику, в соответствии с которой отменять акты нижестоящих Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов местного управления (исполкомы) и самоуправления (Советы), чьи акты в данном случае нарушены, подменять другие инстанции нельзя. Иначе сложится парадоксальная ситуация, когда на более высоком уровне по итогам рассмотрения вопроса о законности решения его оставят действующим, а иной орган власти (меньшего уровня) отменит акт как противоречащий законодательству. С учетом изложенного полагаем, что и Совет Республики может осуществлять соответствующую функцию, если речь идет об актах Парламента, но не Главы государства, который, в свою очередь, вправе принять решение, основываясь на своих актах и постановлениях Правительства. В случае возникновения спора он может быть разрешен и в специализированном органе конституционного контроля — Конституционном Суде.

Президент обладает правом приостанавливать решения местных Советов депутатов (п. 26 ст. 84 Конституции). В Конституции и текущем законодательстве не указано, на какой срок. Представляется, что приемлемым был бы трехмесячный срок. Например, в п. 23 ст. 84 Конституции идет речь о такой акции, как забастовка. Поскольку решение вопроса о приостановлении конкретной забастовки отнесено к полномочиям Президента, значит, эта акция затрагивает устои общества. Кроме того, сессии Советов депутатов проходят один раз в квартал. В связи с этим полагаем обоснованным закрепление трехмесячного срока, на который приостанавливается действие акта. От результатов рассмотрения вопроса на сессии Совета депутатов зависит действие указа Президента о приостановлении решения местного Совета депутатов. Согласно ст. 50 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» в случаях приостановления решений местных Советов депутатов Президент Республики Беларусь вносит представление об отмене таких решений в Совет, вышестоящий по отношению к Совету, решение которого приостановлено, или в Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь. В данной ситуации, на наш взгляд, целесообразно предоставить



право Президенту, приостановившему решение местного Совета депутатов, предложить не только вышестоящему представительному органу, но и Совету, чей акт приостановлен, отменить незаконное решение. Орган, принявший акт, по поводу которого возник спор, вправе, по нашему мнению, вместо отмены внести в него необходимые коррективы путем редакционных уточнений, вышестоящий представительный орган вправе только отменить такой акт полностью или частично.

В целом в законодательстве следует предусмотреть основания и сроки приостановления действия акта.

В настоящее время в силу Конституции законы могут быть приостановлены самими законами либо декретами. Основанием для этого может быть, в частности, отсутствие средств. Срок приостановления закона, полагаем, не должен быть более одного года. После этого следует либо признавать его (в целом либо в части) утратившим силу, либо восстанавливать его действие. Что касается судебных инстанций, то без закрепления такого права они не вправе принимать решения о приостановлении действия акта.

Существенным является вопрос о последствиях отмены акта, приостановления его действия и последующего возобновления действия, признания его Конституционным Судом неконституционным. Многое зависит от даты, с которой акт не применяется в силу отмены. Если акт соответствует Конституции и законодательным актам (например, при отмене Президентом акта Правительства, в силу того что этот акт не отвечает проводимому курсу), то здесь необходимо соблюдать правила о придании актам обратной силы. В целом же к актам, отменяющим другие акты, признающим их утратившими силу, применимы правила, установленные для опубликования и введения в действие новых актов законодательства.

Если же отмена происходит по причине противоречия Конституции или актам законодательства, то следует исходить из того, насколько очевидны были отступления от требований (положений) актов более высокой юридической силы, и определять последствия отмены акта с учетом права, то есть справедливости.

Исходя из принципа разделения властей, в Конституции закреплено правило о том, что для сохранения юридической силы некоторых актов, принятых Главой государства, необходимо решение коллегиального представительного органа. Например, указы о введении чрезвычайного или военного положения в трехдневный срок должны быть рассмотрены и по ним должны быть приняты решения. Совет Республики может такие указы и не утвердить. В свою очередь, временные декреты Президента действуют, если они не отменены большинством не менее двух третей голосов от полного состава каждой из палат.

В заключение отметим, что процесс принятия решений об отмене или приостановлении действия нормативных правовых актов должен осуществляться с учетом требований, которые предъявляются вообще к процедуре подготовки и принятию нормативного правового акта. Полагаем, что при этом должны соблюдаться сложившиеся стандарты, включая и правила об обратной силе нормативных правовых актов, следует придерживаться также формы акта, которая адекватна отменяемому или приостанавливаемому акту, учитывать их юридическую силу. Конечно, исходя из статуса государственного органа, здесь могут быть свои исключения. Например, Национальное собрание обладает правом корректировки постановлений Верховного Совета Республики Беларусь.

