

Совет Европы
Парламентская Ассамблея

Страсбург, 23 октября 1996

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ПО ДЕМОКРАТИИ ЧЕРЕЗ ПРАВО

КОММЕНТАРИИ К ИЗМЕНЕНИЯМ И ДОПОЛНЕНИЯМ К КОНСТИТУЦИИ
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ, ПРЕДЛОЖЕННЫМ

I.

ПРЕЗИДЕНТОМ РЕСПУБЛИКИ

II.

ПАРЛАМЕНТАРИЯМИ ФРАКЦИИ КОММУНИСТОВ И ФРАКЦИИ АГРАРИЕВ,

сделанные г-жой Анной МИЛЕНКОВОЙ /Болгария/

/Этот документ не будет распределяться на заседании. Просьба
сохранить данный экземпляр/

ЗАКЛЮЧЕНИЕ,

касающееся проектов Конституции Республики Беларусь

Оба проекта Конституции, предложенные Президентом Республики и группой депутатов, существенно отличаются один от другого. Однако, в обоих проектах содержится много серьезных недостатков и, в большей степени, они не отвечают требованиям стандартов современной конституционной демократии.

Более глубокое сравнительное рассмотрение проектов неизбежно приводит к заключению, что, формулируя тексты, автор держали мотивы, связанные с борьбой за власть между двумя основными политическими институтами - Президентом Республики и Парламентом - которые в настоящее время пользуются относительно демократической законностью /легитимностью/. В каком-то смысле, каждый из обоих институтов доводит до грани абсурда свои собственные требования, касающиеся объема и предельной власти, которые они хотели бы иметь в будущем.

Однако, мало вероятно, что подобные мотивы могли бы установить конституционное умеренное управление, где государственная власть подчинена общим принимаемым целям, а ее осуществление происходит в соответствии с "правилами игры", четко сформулированными и неизменно. Не следует забывать, что предварительное

достижение минимального согласия в обществе, что касается целей и принципов "правил игры", является непременным условием /*conditio sine qua non*/ для установления относительно беспристрастной и стабильной конституционной системы управления.

Имея в виду эти условия, мало вероятно, что вынесение на референдум проектов конституции приведет к цивилизованному решению, конечный результат которого будет допустим для всех основных участников в политическом процессе. В каком-то смысле референдум ориентирован больше на "измерение сил", чем на поиск и достижение широкого общественного согласия, и это обстоятельство неизбежно ему придает характер плебисцита.

Оба проекта основаны на противоположных принципах, трудно найти точки соприкосновения между предложенными моделями управления. Проект Президента Республики основан на четком разделении властей, где Глава Государства доминирует над двухпалатным Парламентом. Проект группы депутатов предусматривает устранение самого института "Главы Государства" и основывается на принципе неразделимости власти и самостоятельности Парламента, которая следует из этого. В обоих случаях заметны страсти и крайности, которые ставят под сомнение демократический характер и внутреннюю уравновешенность будущей конституционной системы управления страной.

Следует отметить, имея в виду аспект конституционного сравнительного права, что проект Президента Республики заимствовал много классических идей из Конституций Соединенных Штатов Америки и V-й Французской Республики. Но, к сожалению, большинство из них воссозданы односторонне, не пытаясь найти соответствующие "противовесы", тогда как в проекте группы депутатов четко виден возврат к идеям и "супер-демократическим" институтам, которые характеризуют советскую систему, очевидно, еще не преодолев ее.

ЗАМЕЧАНИЯ ПО ДВУМ ПРОЕКТАМ КОНСТИТУЦИИ

A. ПРОЕКТ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ

1. Статья 79 проекта определяет Главе Государства очень чрезмерную сферу деятельности.

Некоторые из функций сформулированы довольно неопределенно, например, "гарантирует реализацию основных направлений внутренней и внешней политики". Одновременно, ему предоставляются функции, выполнение которых изнурительно даже для одного института, — например, "обеспечивает политическую и экономическую стабильность". В конце концов, некоторые функции не являются обычными для государственных институтов в целом, — например, "осуществляет посредничество между Государством и обществом". Как правило, подобное посредничество между гражданским обществом и Государством осуществляется исключительно политическими сторонами.

Заслуживает рекомендации уточнение и уменьшение до необходимого минимума функций, определяемых Президенту Республики. Таким образом, конституционный статус Главы Государства будет намечаться более четко, и на этом основании можно было бы предоставить в его распоряжение конкретно сформулированные полномочия.

2. Статья 91 предусматривает, что Президент Республики назначает 1/3 сенаторов.

К концу XX-го века подобный способ создания части Сената совершенно неприемлем. Не следует забывать, что выборы являются первоначальной основой каждой легитимной власти. Кроме того, назначение 1/3 сенаторов входит в противоречие с определением Сената как "Палаты территориального представительства".

Замена 1/3 состава Сената, по мнению Президента Республики, ставит под сомнение демократический характер некоторых норм, которые следуют в проекте Конституции, на основании которых регулируют отношения между Главой Государства и Парламентом с помощью различного квалифицированного большинства.

В общем, настоящий текст создает репутацию будущей Конституции, она будет уязвимой со стороны критиков вследствие открытого включения элементов демократического дефицита.

3. Статья 92 проекта предусматривает, что депутат Палаты представителей может быть одновременно членом Кабинета министров.

Право совместности между депутатскими полномочиями и выполнением функции в Правительстве недопустимо, потому что это разрушает первоначальную идею четкого разделения властей. Последующее введение принципа несовместности позволит правительству, а также Парламенту, сформулировать свои позиции независимо.

4. Статья 94 проекта предусматривает возможность досрочного прекращения полномочий Палаты представителей и Сената на основании заключения Конституционного Суда в случаях систематического или грубого нарушения Конституции.

Введение мотива роспуска Парламента таким образом полностью недопустимо. В этом случае создаст предварительные условия для неизбежной "войны институтов". Конституционный Суд имеет совсем другое назначение. Он может и он имеет другой вид правовых средств, чтобы решать конфликты между политическими институтами государственной власти. Сам роспуск Парламента остается целиком политическим вопросом и ни в какой форме он не может быть юридической санкцией за нарушения Конституции. Такое решение проблемы не может быть найдено ни в одной разработанной конституционной системе.

5. Статья 95 предусматривает, что Палаты Парламента могут быть созваны на две очередные сессии в году, в общем, не превышая 170 дней.

Если это необходимо, то предусматривают возможность их созыва на чрезвычайные сессии по просьбе Президента Республики или по просьбе, по крайней мере, 2/3 от общего количества депутатов каждой из Палат, порядок дня определен предварительно.

Следует иметь в виду, что две очередные сессии занимают относительно короткий период на фоне трудных законодательных проектов, которые должны быть использованы во всех сферах общественной жизни. В связи с этим опыт Французской Республики заслуживает особого внимания: с 9 августа 1995 года установлена одна очередная сессия в году продолжительностью в 9 месяцев. В общем, проблемы правовой реформы предполагают значительно более

длительные сессии парламентских Палат.

Если предложенная схема двух сессий, относительно коротких, остается, то заслуживает рекомендации обеспечение возможности того, чтобы менее многочисленное количество депутатов - например, 1/3 от общего количества всех - могло созвать Парламент на чрезвычайные сессии.

6. Статья 97, п.1, проекта Конституции предусматривает возможность принятия законов о толковании /интерпретации/ Конституции.

Этот метод неприемлем, так как толкование Конституции остается основной прерогативой /исключительным правом/ Конституционного Суда. Как правило, Парламент осуществляет "само собой подразумеваемое" толкование Конституции, принимая тот или иной закон, который развивает его распоряжения. Однако каждый такой закон должен подвергаться контролю за конституционностью.

Не следует забывать, что эффективный контроль за конституционностью законодательства возможен только при наличии так называемой "жесткой конституции", где компетенции каждого из основных институтов государственной власти определены четко и категорично.

7. Статья 98, п.6, предусматривает, что Сенат рассматривает обвинения в совершении государственной измены или иного тяжкого преступления, выдвинутые против Президента Республики, и может принимать решение о его временном прекращении полномочий при большинстве в 3/4 голосов от общего состава депутатов.

Практически, это предположение может быть трудно реализовано, так как 1/3 состава Сената назначается Президентом Республики. Вот почему процедура возбудить обвинение против Главы Государства становится в высшей степени безрассудной.

8. Статья 103 предусматривает, что Палаты Парламента могут заседать, если более 2/3 избранных депутатов присутствуют на заседании.

Подобное требование кворума очень высокое и в отдельных критических ситуациях нормальное функционирование Палат Парламента может столкнуться с трудностями.

Можно возражать таким же образом и по отношению к энтузиазму введения разного квалифицированного большинства для разных видов голосования. Практически, эти повышенные требования блокируют законодательный процесс, явно усиливая роль меньшинства оппозиции.

В. ПРОЕКТ ГРУППЫ ДЕПУТАТОВ

1. Статья 77, абзац 2 проекта предусматривает возможность самороспуска Высшего Совета по его собственному постановлению, принятому большинством не менее 2/3 от общего количества депутатов.

Очевидно, что такая возможность логически исходит из принятой схемы неразделимости власти, однако она открывает двери для оказания давления на Верховный Совет с улицы при условиях возможного кризиса относительно доверия институтам государственной власти.

2. Статья 79, п.1 и п.2, предусматривает, что Верховный Совет принимает Конституцию, а также законы.

Таким образом, стирается основная разница между конституционным полномочием, с одной стороны, и законодательным полномочием, с другой стороны. Практически, это означает, что Верховный Совет в состоянии всегда в одностороннем порядке изменять Конституцию и это обстоятельство ставит под сомнение вопрос эффективности контроля за конституционностью.

3. Статья 79, п.7 и п.8 проекта предусматривает, что Высший Совет назначает членов Конституционного Суда, а также состав Высшего Суда.

Следует иметь в виду, что подчинение организации судебной системы Верховному Совету неизбежно приводит к вмешательству депутатов в дела судебной власти.

4. Статья 92 проекта Конституции предусматривает, что Председатель Верховного Совета будет выполнять функции высшего должностного лица, т.е. помимо его обязательств он будет выполнять и роль Главы Государства.

Подобная путаница полномочий вызовет затруднения разного характера. Следует отметить, что чрезмерное упрощение системы управления неизбежно нарушит стабильность системы.

5. Статья 84 предусматривает, что право законодательной инициативы предоставляется значительному количеству субъектов, среди которых являются Верховный Совет и Прокурор Республики.

Следует отметить, что эта власть носит политический характер, т.е. она может инициировать те или иные политические решения. Институты судебной власти служат для справедливого и беспристрастного применения законов. Вот почему они не должны принимать участие в создании законов. Необходимо, чтобы эти институты оставались, насколько это возможно, вне политики, чтобы сохранить независимость судебных институтов.

Следует отметить в заключение, что оба проекта Конституции Республики Беларусь не отвечают современным требованиям конституционного Государства и не способствуют в значительной степени достижению обнародованной цели — установлению демократического и социального конституционного Государства.

Называть Конституцию "сверху" — также путем референдума — это может быть временной мерой, которая, может быть, в будущем станет средством проявления государственной авторитарной власти. Однако, не следует забывать, что эффективное и демократическое функционирование государственной власти возможно только там, где есть постоянно воссоздаваемое согласие с теми, которыми управляют.

Анна Миленкова
Болгария

Страсбург, 24 октября 1996 г.

Европейская Комиссия "За демократию через Закон"

Замечания по поправкам и дополнениям к Конституции
Республики Беларусь, предложенным парламентскими фракциями
аграриев и коммунистов

Сержио Бартоле (Италия)

В то время как поправки, предлагаемые к разделам 1, 2, 3 Конституции, не вносят значительных изменений в структуру и содержание конституционных положений и их влияние ограничивается использованием русского языка (ст. 17), предоставлением равного права на занятие государственных должностей (ст. 39), наделением законодательного органа полномочиями в области собственности и жилья (ст.ст. 45, 49), а также положения о референдуме (ст. 74), поправки к остальным разделам направлены на значительное изменение системы управления Республикой Беларусь.

Основным моментом предлагаемого проекта является замена Президента Республики на Председателя Верховного Совета в качестве высшего должностного лица государства (ст. 82). Данное предложение ведет не только к значительному расширению функций, которыми наделяется Спикер лично, но и весь Верховный Совет. Идеи, заложенные в основу данных предложений, напоминают идеи, на которых базировались конституционные доктрины и положения, действующие при социалистических режимах. Верховный Совет будет функционировать как орган централизованного управления Государством, несмотря на то, что рядом с ним будут функционировать конституционно независимые ветви государственной власти и автономные институты местного самоуправления.

При назначении членов Конституционного Суда, Верховного Суда и Верховного Хозяйственного Суда Республики, а также при назначении Председателя Правления Национального банка, Председателя Контрольной Палаты и Генерального Прокурора Верховный Совет не должен будет сверяться с предложениями других ветвей власти. Он будет наделен правом создавать и распускать министерства и налагать вето не только на "указания Председателя Верховного Совета, его Президиума, на распоряжения и инструкции

Кабинета Министров", но и "на резолюции Советов местных депутатов, в тех случаях, когда они не соответствуют Конституции и законам Республики". Оставляя за собой законодательные функции и политические права (для определения основных направлений во внешней и внутренней политике, в военных вопросах), Верховный Совет становится высшим государственным органом, стоящим на вершине пирамиды представительных органов, которые ему подконтрольны, и принимающим решения, которые обладают большей силой, чем решения любых других органов государственной власти.

Исходя из этого, мы можем заключить, что данное предложение не отвечает принципу разделения властей, так как в соответствии с этим принципом только судебные органы вправе решать вопрос о конституционности и законности актов исполнительной власти и местных Советов. Более того, Кабинет Министров лишается права на самоформирование и будет зависить от Верховного Совета в вопросе создания и упразднения министерств. Функционирование всех государственных учреждений, следящих за соблюдением законности, теперь будет зависеть от решений Верховного Совета с точки зрения подбора кадров, что отрицательно скажется на независимом характере и нейтралитете этих органов, которые должны быть им присущи и которые в западных демократиях обеспечиваются тем, что как минимум две ветви власти участвуют в процедуре выдвижения кандидатов на должности в этих органах. То же самое происходит при выборах и назначениях должностных лиц в этих органах.

Дальнейшие нарушения принципа разделения властей можно обнаружить в ст. 83, где перечисляются функции Председателя Верховного Совета. Спикер наделяется функциями, которые определенно имеют характер функций исполнительного органа: например, "он представляет страну во взаимоотношениях с организациями и учреждениями ... за границей", а также проводит переговоры и подписывает международные соглашения". Но, одновременно он является Председателем Ассамблеи, в задачу которой входит "ратификация ... международных договоров, которые заключила Республика Беларусь" (ст. 79, 14). Между двумя цитируемыми положениями существует очевидное противоречие, так как не представляется вероятным, чтобы одно и то же лицо выполняло исполнительные функции и возглавляло орган, в

юрисдикцию которого входит проверка деятельности исполнительных органов и утверждение их решений. В то же время, являясь членом Верховного Совета, его Председателем, Спикер не может предложить Верховному Совету открыть дебаты по законодательным актам, переданным ему для обнародования. Таким образом система правления в Беларуси оказывается лишенной важного фактора конституционной гарантии, который присутствует там, где высшее должностное лицо Государства отлучено от парламентского кресла.

Более того, ст. 83, 9 предполагает зависимость судебных органов от Председателя Верховного Совета, который отвечает за "назначение судей районных, городских и областных судов, а также судей областных и городских хозяйственных судов". А так как в Конституции ничего не говорится о том как отбираются судьи и об ограничении власти Спикера в этом вопросе, то становится очевидным, что принцип разделения властей и здесь попирается.

Двойственный характер поста Спикера Парламента очень легко прочитывается при изучении ст. 83, 3, в соответствии с которой он "по крайней мере один раз в год отчитывается перед Парламентом о положении в Республике и о самых насущных проблемах международной и внутренней политики". Данным мандатом должен обладать такой чиновник, который является активным политиком и на которого возложены исполнительные функции. Председатель Парламента должен быть лицом нейтральным, которому поручено обеспечение корректного и беспристрастного функционирования самого Парламента и, следовательно, всесторонняя защита и реализация прав членов Парламента.

Одновременно, объединение в одной должности двух функций - Председателя Верховного Совета и высшего должностного лица Государства, лишает Республику чиновника, который имел бы законное право распускать Парламент, когда тот не в состоянии разрешить политический кризис или выразить мнение правящего большинства. Идея системы государственного правления, предлагаемая в проекте, конечно является продуктом коллектива, который не в состоянии сделать выбор между парламентской и президентской или полупрезидентской формами правления, потому что этот коллектив боится политических изменений, которые ассоциируются с выборами Главы Государства. Но, выдвигая данную

идею, коллектив политиков не предоставляет возможности данному конституционному образованию иметь институт, который бы отвечал за качественное функционирование самой системы и за соблюдение Конституции (что является неотъемлемой частью всех парламентских систем), это во-первых, и во-вторых, проект не позволяет выйти на сцену чиновнику в лице Президента, который взял бы на себя исполнительные функции и был бы четко отделен от Парламента, наделенного функциями проверки деятельности исполнительных органов Государства.

Напрашивается вывод, что принцип построения государства, заложенный в проекте, предлагаемом парламентариями, таит в себе исключительно опасные моменты. Современная демократия не отвергает идею "парламентского правления", как таковую, однако требует, чтобы она конституционно закрепляла гарантии, которые отсутствуют в предлагаемом проекте. Мы не можем заключить, что данный проект можно считать четко сформулированной и надежной альтернативой президентскому проекту.

Профессор Сержио Бартоле

Триест, 23 октября 1996 г.