

РАЗДЕЛ I КОНЦЕПЦИЯ КОНСТИТУЦИИ И ВОЗМОЖНОСТЬ ЕЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ

УДК 342.4

КОНСТИТУЦИЯ БЕЛОРУССКОГО ГОСУДАРСТВА – ОСНОВА УСТОЙЧИВОГО СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ БЕЛОРУССКОГО ГОСУДАРСТВА

Василевич Григорий Алексеевич,
доктор юридических наук, профессор
член-корреспондент НАН Беларуси
заведующий кафедрой конституционного права
Белорусского государственного университета,
Республика Беларусь, г. Минск

Конституция как продукт государства отражает уровень развития всего общества, характер сложившихся на момент ее принятия и действия властных отношений.

Оценка реального содержания Конституции позволяет сделать вывод о том, является ли этот документ современным взглядом на развитие человеческого сообщества, его приоритеты, ценности.

Конституция государства служит прогрессу общества, людям, если в ней отражен оптимальный баланс интересов государства и личности, если они равноправные и равноответственные субъекты. Такая Конституция, отражая общепризнанные принципы международного права, содействует свободе личности, учитывающей свободу других людей. Конституция закрепляет политический плюрализм, разделение и взаимодействие властей как гарантию против диктата и хаоса.

Основной Закон Республики Беларусь определил принципиально новый курс конституционного развития белорусского государства и общества. Ключевая идея нового конституционного курса – построение правового демократического социального

государства. В связи с этим абсолютно правильным и, можно сказать, выстраданным предшествующим принятию Конституции опытом общественного развития является закрепление в ст. 4 Конституции положения о том, что идеология политической партии, иного общественного объединения не может устанавливаться в качестве обязательной для граждан. Таким образом, моделью развития стала «идеология» конституционного государства (правового демократического социального). Ему присущи свои признаки и стандарты. Такому государству свойственен свой тип общественных отношений, отличающийся от социалистических отношений. Для него характерна своя парадигма управления, взаимоотношений человека, государства и общества.

Важнейшей проблемой правоприменения является обеспечение непосредственного действия конституционных норм. Для этого в Конституции содержатся необходимые предпосылки. Прежде всего, обратим внимание на ст. 137 Основного Закона, в которой закреплено, что Конституция обладает высшей юридической силой. Законы, декреты, указы и иные акты государственных органов издаются на основе и в соответствии с Конституцией Республики Беларусь. В случае расхождения закона, декрета или указа с Конституцией действует Конституция. В случае расхождения декрета или указа с законом закон имеет верховенство лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом.

Целям обеспечения прямого действия конституционных норм служит ч. 2 ст. 112 Конституции. Согласно данной статье, если суд при рассмотрении конкретного дела придет к выводу о несоответствии нормативного акта Конституции или иному закону, он должен поставить перед Конституционным Судом вопрос о признании данного нормативного акта неконституционным. Невыполнение этого требования Конституции и закона приводит к разнобою в судебной практике, так как не соответствующие Конституции акты сохраняют свою силу и могут применяться другими судами, не усмотревшими такого несоответствия.

Конституционность предполагает конституционализацию отраслевого законодательства и правоприменительной практики, то есть «перевод» конституционных принципов и норм

в практическую плоскость отраслевого регулирования с адекватным отражением духа и буквы Конституции. Помогать этому может толкование конституционного текста как официального, аутентичного, даваемого парламентом, так и казуального, имеющего место при разрешении спора в Конституционном Суде.

Особая ценность Конституции проявляется в стремлении обеспечить ее стабильность.

Конституция закрепляет нормы не только собственной стабильности, но она нацелена на обеспечение устойчивого развития белорусского государства, что является важнейшей гарантией суверенитета. Можно выделить различные гарантии устойчивого развития – политические, экономические, социальные, культурные, юридические.

Сдерживала развитие старая Конституция, нежелание менять ее и политико-правовую систему. Лишь на XIX Всесоюзной партийной конференции КПСС в 1988 году зашел разговор о ее модернизации и были приняты соответствующие партийные, а затем и государственные акты. Говоря об устойчивом развитии, видимо, следует иметь в виду, что развитие, то есть динамические процессы, проходит в тех пределах, за рамками которых начинается разрушение государства, общества. Подчеркну, что речь идет именно об устойчивом развитии, а не тех конфликтах, которые перерастают в вооруженную борьбу.

Обилие юридических конфликтов (и это видно на примере многих государств) препятствует успешному развитию, решению задач в сфере экономики, социальной сферы. Внутривнутриполитическая борьба, когда она принимает радикальные формы, исключает консолидацию общества.

Рост юридической конфликтности может свидетельствовать 1) о недостаточной социальной стабильности; 2) несовершенстве механизма разрешения конфликтов, в том числе уповании преимущественно на юридические процедуры; 3) низком уровне правовой идеологии и правовой культуры должностных лиц, чья деятельность должна быть эталонной, и граждан.

К сожалению, из года в год растет число административных правонарушений. На 9,5 млн человек ежегодно приходится около 4 млн административных правонарушений. Сотни тысяч обращений граждан, а это в основном жалобы, поступают в органы государственной власти, возрастает число обращений

в суды. Судебная форма защиты в цивилизованных странах считается наиболее эффективной формой защиты. Однако наша судебная система хотя и совершенствует свою работу, еще никак не достигнет того уровня, когда бы граждане, даже проиграв дело в суде, могли сказать, что суд поступил справедливо. Остается большой фон непринятия судебных решений из-за противоречивости судебной практики, непоследовательности.

Изучением структуры и динамики конфликтов, юридической конфликтологией должны заниматься научные учреждения, имеющие тесную связь с практикой. В НАН Беларуси этим мог бы заниматься институт государства и права, но, видимо, на момент принятия решения о его ликвидации не нашлось весомых аргументов в его защиту.

Юридические конфликты, условно говоря, это вершина айсберга: истоки в социальной сфере, экономике, а в определенных случаях и в политике. Это характерно для любого государства. Поэтому все происходящие в обществе процессы, свидетельствующие о конфликтах, особенно когда они становятся опасными для устоев общества и государства, также необходимо переосмысливать. Лоскутный подход, отсутствие системного взгляда дают мало пользы.

Право обеспечивает порядок в обществе, юридическое равенство всех перед законом. Воля политических сил, воля всего народа становится обязательной для всех, когда она воплощается в юридическом акте – Конституции, законе, указе и др.

Как представляется, конституционное право современных государств с учетом влияния общепризнанных принципов и норм международного права в настоящее время имеет такой уровень развития, когда политическая деятельность (политика) все более и более оказывается в рамках правовой регламентации. Конечно, маневр для действий всегда сохраняется, но они по принципиальным, стратегическим моментам ограничиваются если не конституционными нормами, то принципами конституционного права, а если говорить шире, то принципами правового демократического социального государства. Именно государство с такими характеристиками, конституционное государство является современным стандартом. Современная парадигма властных отношений в цивилизованном обществе

и государстве, конечно, не является застывшей. Есть простор для деятельности, реализации идей политиков, политологов, конституционалистов, других специалистов в области юриспруденции. Но основной прорыв в данном направлении был сделан во второй половине XX в. Существует проблема влияния государства на деятельность политических партий, речь идет о глубине такого влияния, например, что касается внутривнутрипартийной жизни (длительность пребывания на посту лидера, конкурентная борьба, свобода депутатского мандата).

Конечно, развитие конституционного права отдельного европейского государства испытывает влияние европейского правового пространства. Европейская интеграция выступает в качестве важнейшего фактора процесса дальнейшего развития и совершенствования национальных правовых систем. Сейчас явно наметился новый этап дальнейшей гармонии права и политики в связи с процессом глобализации, интенсивным развитием информационного общества, новыми достижениями в области биомедицины, биотехнологий. Качественный скачок будет сделан в ближайшие десятилетия. Здесь влияние на развитие конституционного права будут оказывать не только лица, занимающиеся политической деятельностью, но и ученые, то есть люди, занимающиеся научной деятельностью в самых различных областях человеческих знаний.

Необходимо адекватно и оперативно реагировать на волю людей, вести разъяснительную работу относительно проводимой политики, исполнять данные в предвыборный период обещания. Тогда не будет у граждан ощущения, что их достоинство как главных субъектов управления государством умалено.

Влияние политики на право очень хорошо видно на примере Конституции США, которую активно интерпретирует Верховный суд США, чьи решения по своему объему многократно превзошли текст самой Конституции. Причем Верховный суд, исходя из новых тенденций развития жизни общества и государства, нередко по-новому интерпретирует конституционные нормы. Таким образом, Конституция испытывает на себе влияние политической жизни, является «живой».

В свою очередь, Конституция регулирует политический процесс, но она перестает быть таким регулятором, когда большинство общества отвергает ее нормы, высказывается за ее

обновление. Особую угрозу стабильности государству создает раскол общества, отсутствие единства народа в решении базовых вопросов (собственность, политический плюрализм, реальное обеспечение прав и свобод независимо от политических взглядов). Единство граждан формируется и помимо конституции, но конституция его укрепляет.

Право развивается по своим законам. Политика также имеет свои закономерности. Помимо Конституции, в государстве могут быть иные «связующие» юридические документы, направленные на консолидацию общества, согласованную деятельность субъектов государственной и политической власти. Формализовать эти действия могут программные законодательные акты. В соответствии с Конституцией в нашей республике принимаются такие программные законы, как об основных направлениях внутренней и внешней политики; о военной доктрине. Кроме того, законодательством предусмотрено издание указов программного характера – директив Президента. К сожалению, в полной мере программный закон об основных направлениях внутренней и внешней политики еще не выполняет свою функцию. Хотелось бы, чтобы именно на Конституции и на его основе осуществлялась текущая нормотворческая деятельность. Для этого необходимо усилить содержательную часть названного закона, превратить его в документ стратегического характера на определенный период как базу деятельности соответствующих органов представительной власти. Например, парламента, главы государства. Этот нормативный правовой акт мог бы включать цели и задачи правового регулирования, основные показатели в сфере экономики, социальной жизни общества и государства. Его следовало бы принимать после активного и широкого обсуждения не только в стенах парламента его комиссиями, но и с использованием возможностей интернета. После принятия с этим законом должна сверяться текущая законотворческая деятельность. Аналогичные предложения касаются и президентских директив – актов политико-программного характера, положения которых реализуются как непосредственно, так и в результате нормотворческой деятельности правительства, министерств, государственных комитетов, иных органов исполнительной, а также представительной власти.

Как программа деятельности правительства, так и программный закон, принимаемый парламентом, должны быть вектором нормотворческой и правоприменительной деятельности. Сейчас для этого имеются юридические основания: законом от 17 июля 2018 г. «О нормативных правовых актах» (ст. 23) [1] определено, что программные законы обладают большей юридической силой, чем иные законы. О том, что программные законы, а также закон о бюджете (своего рода также программный закон) должны обладать более высокой юридической силой, чем иные законы, автор писал более пятнадцати лет назад [2, с. 15].

Конституция Республики Беларусь, кодексы, многие другие базовые законодательные акты в принципе создают легальные каналы выявления конфликтов и их разрешения, в том числе посредством формирования условий для правомерного поведения, легальной защиты гражданами своих прав и законных интересов.

Устранение расхождений между юридической Конституцией и фактической реализацией ее норм – важнейшая задача государств молодой демократии.

В этой связи важен прогноз правового и социально-экономического развития государства и общества. В Законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» предусматривается обязанность разработчиков и инициаторов проектов актов прогнозировать оказание их регулирующего воздействия на общественные отношения. Значительная роль в обеспечении стабильности в государстве принадлежит Правительству. Для его деятельности созданы необходимые юридические условия.

В своей деятельности согласно Конституции Правительство подотчетно Президенту и ответственно перед Парламентом Республики Беларусь. В связи с этим оно проводит в жизнь решения Главы государства, а также принятые Парламентом законы. Важнейшими документами, определяющими содержание повседневной работы Правительства и на перспективу, являются утверждаемые Главой государства основные направления социально-экономического развития на определенный период (обычно на пять лет) и соответствующие программы. Их важность заключается в том, что в них определяются конкретные

рубежи, которых должно добиться Правительство и подчиненные ему органы исполнительной власти.

Особо обратим внимание на то, что в Республике Беларусь действует Закон от 5 мая 1998 г. «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь» [3]. Он определяет систему государственных прогнозов социально-экономического развития Республики Беларусь: на долгосрочную перспективу; на среднесрочную перспективу (программу социально-экономического развития Республики Беларусь на пять лет); краткосрочный период – годовой прогноз социально-экономического развития Республики Беларусь. Такое прогнозирование нацелено на достижение устойчивого экономического роста, высокой степени занятости, стабилизации цен, внешнеэкономического равновесия и на этой основе – повышение уровня жизни народа.

Экономический рост в Беларуси отмечается с 1996 года. Всебелорусским народным собранием были одобрены Основные направления социально-экономического развития Республики Беларусь на 1996 – 2000 гг. Соответствующий Указ Президента Республики Беларусь № 464 «Об утверждении Основных направлений социально-экономического развития Республики Беларусь на 1996 – 2000 годы» был подписан 14 ноября 1996 г. В ходе его осуществления были получены первые реальные результаты экономического роста. За пять лет ВВП был увеличен на 35,7 процента, объем промышленного производства – на 64,4 процента, инвестиции в основной капитал увеличены на 33,2 процента, ввод жилья – на 81,1 процента, реальные денежные доходы населения – на 71,6 процента.

В 2000 году были превзойдены показатели докризисного 1990 года по объему производства промышленной продукции, потребительских товаров, реальных денежных доходов населения. Это подтвердило правильность выбранной модели социально-экономического развития страны.

В дальнейшем Министерством экономики с участием других министерств и республиканских органов государственного управления, облисполкомов и Минского горисполкома, Национальной академии наук, Национального банка, специализированных научно-исследовательских институтов была

подготовлена Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2001 – 2005 годы. Программа была утверждена Указом Главы государства от 8 августа 2001 г. № 427.

Основными задачами социально-экономического развития Беларуси на 2001 – 2005 гг. были определены следующие:

- создание необходимых макроэкономических условий для обеспечения устойчивого социально-экономического развития и роста эффективности реального сектора экономики, прежде всего на основе улучшения ее качественных параметров;

- техническое перевооружение и модернизация экономики, реструктуризация предприятий на базе внедрения современных технологий, машин и оборудования;

- создание необходимых условий для оздоровления населения, повышения уровня его образования и культуры на основе приоритетного развития здравоохранения, образования, культуры, спорта и туризма;

- снижение налоговой нагрузки на товаропроизводителей и население;

- доведение к концу пятилетия среднемесячной заработной платы работников народного хозяйства до уровня, эквивалентного 250 долл. США;

- повышение уровня пенсий по возрасту до 48 %, стипендий – до 25 – 30 % от средней заработной платы в народном хозяйстве;

- улучшение экологической ситуации, осуществление действенных мер по преодолению последствий чернобыльской катастрофы;

- обеспечение комплексности социально-экономического развития областей, районов и городов, стабилизации ситуации в проблемных регионах.

Выполняя указанную Программу, удалось добиться существенного снижения инфляции, был обеспечен прирост инвестиций на 84 %, а валовой внутренний продукт за эти годы был увеличен на 43,1 процента. Выполнены в полном объеме социальные задачи. В 2001 году обеспечен рост заработной платы до 100 долл. США, а среднемесячная заработная плата работающих в конце 2005 года составила в эквиваленте 261 долл. США при прогнозе 250 долл. США.

Указом Президента Республики Беларусь от 12 июня 2006 г. № 384 утверждена Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006 – 2010 гг. Главной целью социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006 – 2010 гг. определено дальнейшее повышение уровня и качества жизни населения на основе роста конкурентоспособности экономики, создания государства, удобного для людей. Она предусматривает переход к новому этапу развития белорусского государства и общества, перевод экономики на социально ориентированный устойчивый инновационный путь развития на принципах белорусской экономической модели. В центре социальной политики страны – формирование человека нового постиндустриального общества, физически здорового, профессионально подготовленного к использованию новейших технологий, духовно развитого и социально активного, с рациональными запросами к потреблению благ и услуг. На ее выполнение направлена работа всего социального комплекса, включая создание благоприятной среды обитания, развитие системы образования, обеспечение жильем, продовольствием, социальными услугами.

Итоги реализации указанной Программы: модель социально ориентированной рыночной экономики Республики Беларусь доказала свою действенность и способность обеспечивать устойчивую макроэкономическую динамику даже в условиях мирового финансово-экономического кризиса. Достигнуты высокие темпы ее развития. ВВП в расчете на душу населения по паритету покупательной способности увеличился за текущее пятилетие почти на 70 %, а производительность труда на одного занятого в экономике – с 19,2 тыс. долл. США в 2005 году до 26,2 тыс. долл. США в 2010 году. Среднегодовые темпы роста ВВП в 2006 – 2010 гг. составили 107,3 процента. По данному показателю страна вплотную приблизилась к первой десятке наиболее динамично развивающихся стран мира. Согласно данным Программы развития ООН по обобщающему показателю уровня социально-экономического развития стран – индексу развития человеческого потенциала – Беларусь заняла 61-е место из 169 государств, опередив все страны СНГ, и вошла вместе с Россией и Казахстаном в группу стран с высоким уровнем развития человеческого потенциала.

Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011 – 2015 гг. утверждена Указом Президента Республики Беларусь от 11 апреля 2011 г. № 136 (в ред. от 20.06.2014). В качестве ключевой задачи пятилетия определено формирование нового облика белорусской экономики за счет создания принципиально новых производств, предприятий и отраслей, производящих экспортоориентированную, высокотехнологичную продукцию, в том числе в стратегическом партнерстве с передовыми мировыми компаниями. В этих целях намечено создание благоприятного бизнес-климата для отечественных и иностранных инвесторов, что должно позволить провести структурные преобразования экономики, увеличить выпуск конкурентоспособной инновационной продукции с высокой добавленной стоимостью, повысить доходы предприятий, граждан и государства. Предусмотрено повышение эффективности существующих производств путем включения их в состав интегрированных корпоративных структур, в которые также будут входить научные центры, взаимодействующие с академической и вузовской наукой. Была поставлена задача по вхождению Республики Беларусь в этом пятилетии в число 50 передовых стран по индексу развития человеческого потенциала и ее закрепления в группе наиболее развитых государств.

В целом указанная Программой Правительством была успешно выполнена. Согласно Докладу Программы развития Организации Объединенных Наций 2015 года среди 188 стран мира Республика Беларусь по индексу человеческого развития переместилась с 68-го места в 2000 году на 50-е место. ВВП на душу населения по паритету покупательной способности вырос с 15,4 тыс. долл. США в 2010 году до 17,7 тыс. долл. США в 2015 году. Беларусь вошла в число стран со средним уровнем дохода.

Вместе с тем в прошедшем пятилетии не был решен ряд следующих структурных проблем, сдерживающих устойчивое и сбалансированное развитие: не завершена оптимизация структуры управления, что проявляется в дублировании функций, излишней бюрократизации процесса принятия управленческих решений, совмещении у государственных органов функций регулятора и собственника, слабой страте-

гической ориентации развития отраслей экономики; сохранялась неразвитость институтов рыночного саморегулирования, включая роль бизнес-союзов и ассоциаций, высокая административная и контрольная нагрузка на бизнес, неопределенность и изменчивость условий его ведения, включая ценовую, тарифную, валютную политику, рост регулятивных рисков; низкая производительность труда и высокие издержки производства, обусловленные слабой инновационной активностью реального сектора экономики и сферы услуг; неэффективная система распределения финансовых ресурсов в экономике и высокие процентные ставки по нелегальным кредитам в национальной валюте. Гарантированная государственная поддержка отдельных секторов экономики и крупных организаций не стимулирует их к повышению эффективности использования вложенных средств. Директивное кредитование одних и дискриминация других субъектов хозяйствования в доступе к льготным кредитным ресурсам сдерживают развитие бизнеса в перспективных секторах экономики; низкая отдача от инвестиций в основной капитал, в том числе в связи с их нерациональной технологической структурой, – большая часть ресурсов по-прежнему направляется на выполнение строительно-монтажных работ; недостаточный объем привлечения прямых иностранных инвестиций вследствие несовершенства законодательства и правоприменения в сфере инвестиционных отношений, формирующего инвестиционный климат; закредитованность субъектов хозяйствования вследствие дефицита собственных оборотных средств для обеспечения текущей деятельности и модернизации производства, низкого уровня привлечения инвестиций в акционерный капитал; высокая товарная и географическая концентрация экспорта, постепенная утрата экспортных рынков, медленное освоение новых рыночных ниш, значительная зависимость от импортных поставок сырья и материалов, оборудования, технологий; рост внешнего долга как следствие снижения валютных поступлений в страну при увеличении платежей, направляемых за пределы Республики Беларусь, что требует покрытия разрыва платежного баланса путем привлечения внешних заимствований; низкая доля вклада организаций частного сектора экономики, субъектов малого и среднего предпринимательства в ВВП, что

приводит к медленной адаптации экономики к изменяющимся внешним условиям, недостаточной конкуренции на внутреннем рынке.

На преодоление обозначенных проблем и ограничений экономического роста, реализацию комплекса мер по обеспечению выхода на качественно новый уровень и устойчивую траекторию сбалансированного социально-экономического развития страны направлена государственная политика в текущем пятилетии. Ныне действующая Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016 – 2020 гг. утверждена Указом Президента Республики Беларусь от 15 декабря 2016 г. № 466 (в ред. от 30.11.2017). Главная цель развития страны на 2016 – 2020 гг. – повышение качества жизни населения на основе роста конкурентоспособности экономики, привлечения инвестиций и инновационного развития.

Правительство Республики Беларусь вступает в тесные взаимоотношения с другими органами государственной власти, прежде всего с Президентом и Парламентом. Их слаженная на основе конституционных предписаний работа является залогом устойчивого развития нашей страны.

Список использованных источников

1. О нормативных правовых актах [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

2. Василевич, Г. А. Конституционное право Республики Беларусь : учебник / Г. А. Василевич. – Минск : Книжный Дом, 2002. – 832 с.

3. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 5 мая 1998 г. № 157-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.