

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 342

КАНСТЫТУЦЫЙНАЕ ЗАКАНАДАЎСТВА БЕЛАРУСІ: АГУЛЬНАСІСТЭМНЫ І ІЕРАРХІЧНЫ АСПЕКТЫ

*канд. юр. навук, дац. І.І. ПЛЯХІМОВІЧ**(Нацыянальны цэнтр законапраектнай дзейнасці пры Прэзідэнце Рэспублікі Беларусь, Мінск)*

Даследуюцца сістэма канстытуцыйнага заканадаўства Беларусі. Пры гэтым разглядаюцца два аспекты: агульнасістэмны і іерархічны. Агульнасістэмны аспект патрабуе высвятлення сутнасных, агульных прыкмет сістэмы канстытуцыйнага заканадаўства, якія не зводзяцца да асобных нарматыўных прававых актаў ці інстытутаў. Падкрэсліваецца, што знешняя структура канстытуцыйнага заканадаўства ўключае яго ўзаемадзеянне не толькі з іншымі галінамі заканадаўства, але і з іншымі відамі крыніц права, да якіх адносяцца міжнародныя пагадненні і палітыка-праграмныя дакументы.

Адзінства канстытуцыйных нарматыўна-прававых актаў складае іерархічны аспект сістэмы. У якасці асаблівасці іерархічнай сістэмы канстытуцыйнага заканадаўства аўтар называе значную перавагу заканадаўчых актаў у агульным масіве канстытуцыйных актаў рэспубліканскага ўзроўню. Акрамя таго, падкрэсліваецца, што канстытуцыйнае заканадаўства ўключае найбольшую колькасць відаў нарматыўных прававых актаў у параўнанні з іншымі галінамі беларускага заканадаўства. Падрабязна разглядаецца месца Канстытуцыі ў сістэме канстытуцыйнага заканадаўства і тып яе сувязяў з іншымі заканадаўчымі галінамі Беларусі.

Уводзіны. На сучасным этапе можна сцвярджаць, што сістэма беларускага заканадаўства ў прынцыпе сфарміравана. Дакладна выдзяляюцца, напрыклад, канстытуцыйнае, грамадзянскае, працоўнае, сямейнае, экалагічнае і многія іншыя галіны заканадаўства (усяго каля 20 завершаных галін). У той жа час актыўна развіваюцца новыя буйныя заканадаўчыя масівы, частка якіх у хуткім часе будзе прэтэндаваць на прызнанне іх у якасці галін заканадаўства. Гаворка ідзе перш за ўсё аб адукацыйным заканадаўстве, заканадаўстве аб ахове здароўя, вясным заканадаўстве, заканадаўстве аб навуцы, культуры, інфармацыі. Вядома, што на дадзены момант прыняты асноўныя акты ў большасці сфер прававога рэгулявання, таму галоўнай задачай нарматворчай дзейнасці навукоўцамі і практыкамі прызнаецца ўдасканалванне дзеючага заканадаўства. Дастаткова сказаць, што за апошнія тры гады новыя законы Беларусі складаюць толькі 15 % ад усіх прымаемых законаў, законы аб унясенні змяненняў і дапаўненняў, прызнанні страціўшымі сілу актаў – 50 %, законы аб выразе згоды на абавязковасць міжнародных дагавораў – 35 %. Аднак сярод 15 % новых законаў не ўсе нясуць прынцыпова новы змест, рэгулюючы новыя адносіны ці ўводзячы новыя механізмы або інстытуты. Частка новых па форме законаў проста сістэматызуе ці абнаўляе ўжо існуючае прававое рэгуляванне. У межах работы па ўдасканалванні заканадаўства ў Беларусі актыўна ажыццяўляецца ўпарадкаванне нарматыўных прававых актаў. Каля паловы ўсіх праектаў законаў нашай дзяржавы распрацоўваецца для сістэматызацыі дзеючага заканадаўства. Сістэматызацыя суправаджаецца прыняццем важных кансалідаваных актаў, кодэксаў, іх абнаўленнем і змястоўным паляпшэннем. Важнай прававой падзеяй апошняга часу стала завяршэнне работ па фарміраванні Зводу законаў Рэспублікі Беларусь.

Асноўная частка. Сістэматызацыя беларускага заканадаўства і асабліва падрыхтоўка Зводу законаў надзвычай актуалізавалі і нават абвастрылі патрэбу ў даследаваннях сістэмы нацыянальнага заканадаўства. Нарматворчай практыцы неабходна ведаць, якія галіны складаюць заканадаўчую сістэму, якое месца ў ёй займаюць новыя, названыя вышэй масівы, з якіх інстытутаў складаюцца галіны і масівы, якімі павінны быць іерархічныя сувязі нарматыўных прававых актаў. Заўважым, што такія ж пытанні ўзнікалі і падчас стварэння Зводу законаў СССР [1, с. 64 – 65]. У айчынай юрыдычнай навуцы савецкага і сучаснага перыядаў больш распаўсюджана вывучэнне сістэмы права, а не заканадаўства, што не дазваляе задаволіць патрэбы практыкі. Акрамя таго, сістэмныя даследаванні галін права і заканадаўства часцей за ўсё абмяжоўваюцца вывучэннем іх інстытутаў. У сувязі з гэтым трэба нагадаць, што сістэма права і заканадаўства маюць некалькі аспектаў, а не толькі інстытуцыйнальны [2, с. 239].

Безумоўна, вядучай галіной беларускай заканадаўчай сістэмы з'яўляецца канстытуцыйнае заканадаўства. Па аб'ёму прававога рэгулявання гэта адна з буйнейшых галін. Дадзены артыкул прысвечаны сістэме канстытуцыйнага заканадаўства. Пры гэтым заканадаўства разумеецца як сукупнасць нарматыў-

ных правовых актаў. Мы даследуем, аднак, не ўсе аспекты праблемы, а толькі агульнасістэмныя і іерархічныя рысы вядучай заканадаўчай галіны. Названым рысам у літаратуры надаецца менш увагі ў параўнанні з інстытуцыянальным аспектам, які ўключае сувязі інстытутаў канстытуцыйнага заканадаўства. Агульнасістэмны аспект патрабуе высвятлення сутнасных, агульных прыкмет сістэмы канстытуцыйнага заканадаўства, якія не зводзяцца да асобных нарматыўных правовых актаў ці інстытутаў, уключае ў тым ліку месца канстытуцыйнай галіны ў сістэме ўсяго заканадаўства, яе сувязі з іншымі галінамі. Што датычыцца іерархічнага аспекту, то большасць аўтараў разглядаюць рысы тых ці іншых нарматыўных актаў, напрыклад, дэкрэтаў, указаў Прэзідэнта, законаў, і не заўжды даследуюць гэтыя і ўсе іншыя канстытуцыйна-заканадаўчыя акты як адзіную сістэму з яе разнастайнымі вертыкальнымі і гарызантальнымі сувязямі.

Канстытуцыя Беларусі, як і большасці іншых дзяржаў, не замацоўвае сістэму заканадаўства ці яго асобныя галіны, хоць, безумоўна, аказвае на іх моцны ўплыў. У беларускай Канстытуцыі ўзгадваецца толькі адна галіна – крымінальна-працэсуальнае заканадаўства (згодна з часткай другой артыкула 64, «у галасаванні не прымаюць удзелу асобы, у адносінах да якіх у парадку, устаноўленым крымінальна-працэсуальным заканадаўствам, выбрана мера стрымання – утрыманне пад вартай»). Пэўнае значэнне для структурызацыі нарматыўнага масіву мае артыкул 97 Канстытуцыі (у прыватнасці, пункт 2 часткі першай), які замацоўвае заканадаўчыя паўнамоцтвы Парламента. Аднак у гэтым артыкуле пералічваюцца не галіны ці іншыя элементы сістэмы заканадаўства, а кампаненты грамадскіх адносін (прадмета прававога рэгулявання), прычым такія, якім адпавядаюць рознаўзроўневыя элементы сістэмы заканадаўства. Напрыклад, разам з шырокай сферай аховы навакольнага асяроддзя і рацыянальнага выкарыстання прыродных рэсурсаў адзначаюцца канкрэтныя пытанні амністыі, абвяшчэння вайны і заключэння міру. Важна і тое, што ў дадзеным выпадку гаворка ідзе аб прадмеце рэгулявання толькі законаў, а не заканадаўства цалкам. Некаторыя ж галіны грамадскіх адносін маюць у якасці базавых рэгулятараў не законы, а іншыя віды актаў, напрыклад, у канстытуцыйнай сферы – дзяржаўныя святы і святочныя дні.

Даволі шырокае замацаванне сістэма заканадаўства атрымала ў Канстытуцыі Расіі, дзе названа больш за 15 галін заканадаўства (крымінальнае, крымінальна-працэсуальнае і крымінальна-выканаўчае, грамадзянскае, грамадзянска-працэсуальнае і арбітражна-працэсуальнае, адміністрацыйнае, працоўнае, сямейнае, жыллевае і інш.). Што датычыцца канстытуцыйнага заканадаўства, то цалкам яно не ўзгадваецца, адзначаюцца толькі асобныя яго інстытуты (федэратыўны лад і тэрыторыя, правы і свабоды чалавека і грамадзяніна, грамадзянства, сістэма федэральных органаў улады). Аднак мэтай падобнага рэгулявання ў расійскім Асноўным Законе з'яўляецца не вызначэнне сістэмы заканадаўства, а размежаванне паўнамоцтваў паміж федэрацыяй і яе суб'ектамі. Па гэтай прычыне нормы аб галінах заканадаўства знаходзяцца ў главе 3 «Федэратыўны лад» і патрабуюць крытычных да сябе адносін пры канструяванні сістэмы заканадаўства.

У прававых актах Беларусі тэрмін «канстытуцыйнае заканадаўства» ўжываецца ў якасці назвы першай рубрыкі Адзінага прававога класіфікатару (АПК), зацверджанага Указам Кіраўніка дзяржавы ад 4 студзеня 1999 г. № 1. Адпаведна, дадзены тэрмін выкарыстоўваецца таксама ў актах, закранаючых пытанне аб сістэме заканадаўства. Да іх ліку адносяцца, напрыклад, указы Прэзідэнта аб зацвярджэнні штогадовых планаў падрыхтоўкі законапраектаў. Структура такіх планаў павінна адпавядаць АПК, таму першы іх раздзел прадстаўлены, як правіла, законапраектамі ў галіне канстытуцыйнага заканадаўства. Тым не менш у літаратуры справядліва адзначаецца, што АПК хоць і заснаваны на галінах заканадаўства, не павінен быць іх адлюстраваннем [3, с. 66]. Аналіз унутранай структуры першай рубрыкі АПК таксама сведчыць аб некаторай яе неадпаведнасці галіне ўласна канстытуцыйнага заканадаўства. Значыць, у АПК тэрмін «канстытуцыйнае заканадаўства» мае ў нейкай ступені ўмоўнае значэнне.

Асабліва частка Канцэпцыі ўдасканалвання заканадаўства Рэспублікі Беларусь, адобраная Указам Прэзідэнта ад 10 красавіка 2002 года № 205, пачынаецца раздзелам «Заканадаўства аб дзяржаўным ладзе Рэспублікі Беларусь». У тэксце дадзенага раздзела выкарыстаны і тэрмін «дзяржаўнае заканадаўства». Змест раздзела дазваляе зрабіць выснову аб уключэнні ў паняцце заканадаўства аб дзяржаўным ладзе (дзяржаўнага заканадаўства) актаў галін канстытуцыйнага заканадаўства і заканадаўства аб дзяржаўным кіраванні (адміністрацыйнага заканадаўства). Структура разглядаемага раздзела не адпавядае першай рубрыцы АПК і з'яўляецца больш вузкай, не ўключае, напрыклад, заканадаўства аб судаўладкаванні і статусе суддзяў, пракуратуры, натарыяце. Больш правільным быў бы аднолькавы падыход да вызначэння і абзначэння элементаў сістэмы заканадаўства ў Канцэпцыі і АПК.

Мы выходзім з таго, што канстытуцыйнае заканадаўства з'яўляецца самастойнай галіной сістэмы беларускага заканадаўства. Заўважым, аднак, што дадзеная галіна не заўжды мае дакладныя межы, цесна ўзаемадзейнічае і нават перасякаецца з адміністрацыйным і іншым заканадаўствам. У сістэме права, як

вядома, таксама існуе самастойная канстытуцыйна-прававая галіна. Калі ўлічыць, што важнейшай прыкметай галіны заканадаўства з'яўляецца адзінства складаючых яе нарматыўных прававых актаў, то знешнім доказам наяўнасці галіны канстытуцыйнага заканадаўства можа служыць існаванне Канстытуцыі Беларусі. Яна або прама ўказвае на неабходнасць прыняцця іншых канстытуцыйных актаў (актаў галіны канстытуцыйнага заканадаўства), або ўстанаўлівае для іх змястоўныя асновы. Не столькі па юрыдычнай сіле, колькі па шырыні прадмета рэгулявання і абагульненасці сваіх нормаў Канстытуцыя звязвае ў адно цэлае іншыя канстытуцыйныя акты, надае ім якасць кампанентаў адной сістэмы – галіны канстытуцыйнага заканадаўства. Акрамя галіновай Канстытуцыя выконвае агульнапрызнаную інтэгруючую ролю і ва ўсёй сістэме заканадаўства. Заўважым толькі, што тут яе звязваючае значэнне значна слабейшае, паколькі вялізныя колькасныя параметры нарматыўна-прававога масіву патрабуюць для забеспячэння яго адзінства цэлага шэрагу фактараў, не ўсе з якіх маюць прамае дачыненне да Асноўнага Закона.

Агульнасістэмнымі рысамі галіны канстытуцыйнага заканадаўства можна назваць наступныя:

- *цэнтралізаваная галіна* – мае базавы, «цэнтральны» акт, які валодае вышэйшай юрыдычнай сілай – Канстытуцыю. Гэтым разглядаемая галіна адрозніваецца, напрыклад, ад заканадаўства аб сацыяльным забеспячэнні, заканадаўства ў галіне фінансавых адносін, заканадаўства аб дзяржаўным кіраванні (адміністрацыйнага заканадаўства);

- *дыферэнцыраваная галіна*. Калі, напрыклад, крымінальнае заканадаўства рэгулюе даволі падобныя адносіны, то канстытуцыйная галіна складаецца з адносна разнастайных інстытутаў. Дадзеныя інстытуты, па-першае, адлюстроўваюць статус розных суб'ектаў: асобы, аб'яднанняў, дзяржавы, тэрытарыяльных калектываў, органаў улады; па-другое, носяць як матэрыяльны, так і працэсуальны (працэдурны) характар; па-трэцяе, маюць і рэгулятыўнае, і ахоўнае значэнне;

- *полікрынічная галіна*, прадстаўленая не адным, а мноствам відаў нарматыўных прававых актаў. Канстытуцыйнае заканадаўства ўключае, бадай, найбольшую колькасць відаў нарматыўных прававых актаў у параўнанні з іншымі галінамі беларускага заканадаўства. Так, Канстытуцыя – унікальны акт менавіта канстытуцыйнага заканадаўства. Дзеючыя рашэнні рэспубліканскіх рэферэндумаў таксама адносяцца да канстытуцыйнага заканадаўства; але ў прыцыпе гэты від прававых актаў можа рэгуляваць адносіны, якія ўваходзяць у прадмет таксама іншых галін. Адзін з двух праграмных законаў – Закон ад 14 лістапада 2005 года «Аб зацвярджэнні Асноўных напрамкаў унутранай і знешняй палітыкі Рэспублікі Беларусь» мае канстытуцыйна-заканадаўчы характар. Пастановы палат Нацыянальнага сходу, як правіла, уласцівы менавіта канстытуцыйнаму заканадаўству. Увогуле, разглядаемая галіна прадстаўлена ўсімі асноўнымі відамі нарматыўных прававых актаў. З ліку актаў, зафіксаваных Законам ад 10 студзеня 2000 года «Аб нарматыўных прававых актах Рэспублікі Беларусь», не ўваходзяць у склад канстытуцыйнай галіны толькі нарматыўныя акты Вярхоўнага і Вышэйшага Гаспадарчага судова, Генеральнага пракурора, пастановы Нацыянальнага банка;

- *некадыфікаваная галіна*. Нягледзячы на свае цэнтральнае значэнне, Канстытуцыя не з'яўляецца кодэксам, бо хоць і забяспечвае сістэмнае, але далека не поўнае рэгуляванне адносін, якія ўваходзяць у прадмет канстытуцыйнага заканадаўства. Выбарчы кодэкс носіць інстытуцыянальны характар (ахоплівае нормы толькі аднаго з інстытутаў канстытуцыйнага заканадаўства) і таму не надае ўсёй галіне кадэфікаванай уласцівасці. Некадыфікаваны характар канстытуцыйнага заканадаўства абумоўлены яго дыферэнцыраванасцю;

- *асноватворная галіна*. У адрозненне ад папярэдніх, гэта вядомая рыса выражае знешнія сувязі канстытуцыйнага заканадаўства – яго месца ў сістэме заканадаўства цалкам і ў сувязі з іншымі галінамі. Вядучая роля канстытуцыйнага заканадаўства тлумачыцца шэрагам фактараў: высокай юрыдычнай сілай значнай часткі актаў, у тым ліку вышэйшай сілай Канстытуцыі, істотным характарам прадпісанняў як следства рэгулявання найбольш важных адносін, абагульненасцю прадпісанняў, шырокім прадметам рэгулявання актаў галіны, перш за ўсё Канстытуцыі. Названыя фактары абумоўліваюць пераважна вертыкальную (іерархічную) прыроду сувязяў канстытуцыйнай галіны з іншымі галінамі заканадаўства.

Сістэма канстытуцыйнага заканадаўства носіць іерархічна-інстытуцыянальны характар. Іерархічны аспект выражаецца ва ўзаемасувязі нарматыўных прававых актаў, а інстытуцыянальны – інстытутаў канстытуцыйнага заканадаўства. Першы аспект найбольш выразна праяўляецца ў Канстытуцыі, якая дзякуючы сваім асаблівым юрыдычным уласцівасцям аказвае вызначальнае (іерархічнае) уздзеянне на іншыя элементы даследуемай галіны заканадаўства. Канстытуцыя пры гэтым не з'яўляецца інстытутам заканадаўства. Рэгулюемыя Канстытуцыяй адносіны валодаюць галіновым, але не інстытуцыянальным адзінствам. Гэта значыць, што дадзеныя адносіны рэгламентуюцца адной галінай заканадаўства, аднак рознымі яе інстытутамі. Як вядома, адносіны, што ўтвараюць прадмет інстытута заканадаўства, павінны быць больш аднастайнымі, чым у прадмеце цэлай галіны.

Іерархічны аспект сістэмы *дзеючага* канстытуцыйнага заканадаўства Беларусі выглядае наступным чынам:

1) Канстытуцыя; рашэнні рэспубліканскіх рэферэндумаў. Апошнія маюць роўную з Канстытуцыяй сілу, што выражаецца ў наступным:

- уносяць у яе змены – Рашэнне рэферэндума ад 24 лістапада 1996 года ў частцы прыняцця новай рэдакцыі Канстытуцыі, Рашэнне рэферэндума ад 17 кастрычніка 2004 года ў частцы ўнясення змянення ў артыкул 81 Канстытуцыі;

- рэгулююць тыя ж адносіны, што і Канстытуцыя, устанаўліваючы пры гэтым іншыя правілы, чым тыя, што ўтрымліваюцца ў ёй на момант правядзення рэферэндумаў, – Рашэнне рэферэндума ад 14 мая 1995 года ў частцы надання рускай мове роўнага статусу з беларускай.

12 чэрвеня 1997 года быў прыняты Закон «Аб тлумачэнні часткі першай артыкула 143 Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь». Дадзены Закон тлумачыў палажэнні Канстытуцыі, якія мелі часовае значэнне ў сувязі з фарміраваннем першага складу Палаты прадстаўнікоў. Значыць, такое ж часовае значэнне меў і сам Закон, таму мы не разглядаем яго ў якасці акта *дзеючага* канстытуцыйнага заканадаўства;

2) праграмны закон (Закон ад 14 лістапада 2005 года «Аб зацвярджэнні Асноўных напрамкаў унутранай і знешняй палітыкі Рэспублікі Беларусь»);

3) кодэкс (Выбарчы кодэкс); іншыя законы (павінны адпавядаць кодэксу); часовыя дэкрэты Прэзідэнта; указы Прэзідэнта, выдадзеныя на падставе Канстытуцыі; указы Прэзідыума Вярхоўнага Савета, якія маюць заканадаўчае значэнне. Згодна з артыкулам 109 Канстытуцыі БССР 1978 года, Прэзідыум Вярхоўнага Савета Беларускай ССР у перыяд паміж сесіямі Вярхоўнага Савета з наступным прадстаўленнем на яго зацвярджэнне меў права ў выпадку неабходнасці ўносіць змяненні ў *дзеючыя* заканадаўчыя акты Беларускай ССР. Да заканадаўчых актаў адносіліся, у тым ліку законы, што вынікала з часткі другой артыкула 95 Канстытуцыі БССР. Аднясенне актаў БССР да крыніц існуючага канстытуцыйна-прававога рэгулявання заснавана на артыкуле 5 прызнанага страціўшым сілу Закона ад 15 сакавіка 1994 года «Аб парадку ўступлення ў сілу Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь» і артыкуле 142 *дзеючай* Канстытуцыі, у адпаведнасці з якімі прававыя акты, што дзейнічалі, адпаведна, да ўвядзення ў дзеянне Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь у першапачатковай рэдакцыі, а таксама ў новай рэдакцыі, прымяняюцца ў частцы, якая не супярэчыць Канстытуцыі;

4) указы Прэзідэнта, выдадзеныя на падставе законаў; пастановы Вярхоўнага Савета; указы Прэзідыума Вярхоўнага Савета, якія не маюць заканадаўчага значэння; пастановы Прэзідыума Вярхоўнага Савета;

5) пастановы палат Нацыянальнага сходу; пастановы Урада; рашэнні Канстытуцыйнага Суда. У апошнім выпадку гаворка ідзе не пра заключэнні, а пра нарматыўныя акты, афармляемых у выглядзе рашэнняў. Прыкладам можа служыць рашэнне Канстытуцыйнага Суда ад 18 верасня 1997 года, якім прыняты рэгламент гэтага органа;

6) пастановы і загады рэспубліканскіх органаў дзяржаўнага кіравання, падпарадкаваных Ураду. У сферы канстытуцыйнага заканадаўства такія акты прымаюць перш за ўсё Міністэрства юстыцыі. Міністэрства ўнутраных спраў, Міністэрства замежных спраў;

7) рашэнні мясцовых Саветаў дэпутатаў, мясцовых выканаўчых і распарадчых органаў. Прыкладам могуць быць рашэнні мясцовых Саветаў дэпутатаў аб зацвярджэнні рэгламентаў дадзеных органаў, аб вызначэнні парадку кампенсцыі дэпутатам выдаткаў, узнікаючых пры вакананні імі сваіх абавязкаў, рашэнне Мінскага гарадскога Савета дэпутатаў аб зацвярджэнні Статута горада Мінска; рашэнні мясцовых выканаўчых і распарадчых органаў аб замацаванні крыніц афіцыйнага апублікавання іх прававых актаў, аб вызначэнні месцаў для правядзення масавых мерапрыемстваў.

Асаблівасцю іерархічнай структуры канстытуцыйнага заканадаўства трэба назваць значную перавагу заканадаўчых актаў у агульнай колькасці канстытуцыйных актаў рэспубліканскага ўзроўню. Нават у савецкі час канстытуцыйнае (дзяржаўнае) заканадаўства выдзялялася з ліку іншых галін большай доляй актаў заканадаўчага ўзроўню [4, с. 27]. *Дзеючае* канстытуцыйнае заканадаўства Беларусі налічвае каля 300 заканадаўчых актаў. Для параўнання адзначым, што другі па колькасці актаў заканадаўчага ўзроўню элемент сістэмы заканадаўства – заканадаўства аб фінансавых адносінах – складаецца прыкладна са 180 такіх актаў. Прычына вялікай колькасці актаў высокай юрыдычнай сілы ў канстытуцыйным заканадаўстве відавочна – максімальная важнасць рэгулюемых адносін.

Вядома, што разам з канстытуцыйным заканадаўствам важнае і ўсё большае значэнне ў рэгуляванні канстытуцыйных адносін належыць міжнародным прававым актам. У іерархіі *дзеючых* крыніц канстытуцыйнага права яны займаюць другое месца пасля Канстытуцыі і рашэнняў рэспубліканскіх рэферэндумаў. Міжнародныя дагаворы як крыніцы права санкцыянаваны Асноўным Законам Беларусі. Канстытуцыя 6 разоў робіць адсылкі да іх, а таксама цалкам да нормаў міжнароднага права. Апошняя акалічнасць тлумачыцца, відаць, тым, што нормы міжнароднага права ўтрымліваюцца не толькі ў такой крыніцы, як дагавор, але і ў іншых крыніцах, напрыклад – у форме звычая. Некаторыя міжнародныя дагаворы Беларусі ўключаюць нормы, блізкія па сваім значэнні да палажэнняў Канстытуцыі. Прыкладам

могучь быць Міжнародны пакт аб грамадзянскіх і палітычных правах, Міжнародны пакт аб эканамічных, сацыяльных і культурных правах, Канвенцыя аб правах дзіцяці, Канвенцыя аб ліквідацыі ўсіх формаў дыскрымінацыі ў адносінах да жанчын і інш.

Акрамя нарматыўных прававых актаў і міжнародных дагавораў да ліку крыніц канстытуцыйнага права мы адносім палітыка-праграмныя дакументы, напрыклад, Асноўныя напрамкі ўнутранай і знешняй палітыкі Рэспублікі Беларусь. Палітыка-праграмныя дакументы як крыніца права прадстаўлены дзяржаўнымі канцэпцыямі, праграмамі, стратэгіямі і іншымі дакументамі, якія выкладаюць мэты і напрамкі дзяржаўнай палітыкі. Названыя дакументы санкцыянуюцца нарматыўнымі прававымі актамі і валодаюць іх юрыдычнай сілай. Палітыка-праграмны дакумент мае некаторыя агульныя рысы з нарматыўным прававым актамі і навукай, разглядаемымі ў тэорыі ў якасці крыніц права. Аднак аўтарам ўжо абгрунтавалася самастойнае значэнне палітыка-праграмнага дакумента як крыніцы беларускага права [5].

Такім чынам, знешняя структура канстытуцыйнага заканадаўства ўключае яго сувязі не толькі з іншымі галінамі заканадаўства, але і іншымі відамі крыніц права.

Галоўны элемент іерархічнай сістэмы канстытуцыйнага заканадаўства – гэта, безумоўна, Канстытуцыя. З прыняццем 15 сакавіка 1994 года Канстытуцыі адбыліся некаторыя змены ў сістэмных характарыстыках Асноўнага Закона ў параўнанні з канстытуцыямі савецкага перыяду. Гэтыя змены закранулі, у тым ліку месца Канстытуцыі ў сістэме заканадаўства – сувязі Канстытуцыі з іншымі нарматыўнымі прававымі актамі і аб’ём канстытуцыйнага рэгулявання.

Сувязі Канстытуцыі ў сістэме заканадаўства істотна ўмацаваліся. Адно са сведчанняў таму – вялікая колькасць адсылак да нарматыўных прававых актаў і іншых крыніц права ў тэксце Канстытуцыі. Знешнія канстытуцыйныя адсылкі (гэта значыць адсылкі не да артыкулаў самой Канстытуцыі, а да іншых актаў) выконваюць некалькі функцый:

- абавязваюць дзяржаўныя органы канкрэтызаваць нормы Канстытуцыі;
- ускладаюць на дзяржаўныя органы абавязак вызначыць працэдуру рэалізацыі нормаў Канстытуцыі;
- называюць від акта, які падлягае прыняццю, а значыць упарадкоўваюць падканстытуцыйную нарматворчасць, дэмакратызуюць яе.

Як вядома, Канстытуцыя БССР 1978 года не была актамі вышэйшай юрыдычнай сілы на тэрыторыі рэспублікі ў сувязі з існаваннем заканадаўства Саюза ССР. Па гэтай прычыне дадзеная Канстытуцыя ўтрымлівала два віды знешніх адсылак: да вышэйстаячых актаў СССР і ніжэйстаячых актаў рэспублікі. Зразумела, што ў дзеючай зараз Канстытуцыі Беларусі выкарыстоўваецца толькі другі від знешніх адсылак. Савецкая Канстытуцыя адсылала да законаў, заканадаўства цалкам, заканадаўчых актаў. Дзеючая Канстытуцыя ўключае больш шырокае кола адсылак: да законаў, заканадаўства цалкам, міжнародна-прававых актаў і нормаў, рашэнняў рэфэрэндума, рэгламентаў палат Парламента, а таксама актаў Прэзідэнта (але толькі аднойчы: апошні абзац артыкула 107 дазваляе ўскладаць паўнамоцтвы на Урад актамі Прэзідэнта).

Калі ў савецкім Асноўным Законе ўтрымлівалася прыкладна 35 адсылак да нарматыўных прававых актаў, то ў дзеючай беларускай Канстытуцыі – каля 100. Гэта станоўчая рыса цяперашняй Канстытуцыі, якая ў прынцыпе не паўплывала на паўнату яе рэгулявання. Дадзеная рыса садзейнічае «укараненню» Канстытуцыі ў сістэме заканадаўства і стварэнню механізмаў рэалізацыі канстытуцыйных палажэнняў, якія вядомы сваёй абагуленасцю. Важна адзначыць, што са 100 адсылак 70 з’яўляюцца адсылкамі менавіта да законаў, чым вызначаюць галоўны рэгулятар падканстытуцыйных адносін.

Знешнія адсылкі, якія ўжываюцца ў Канстытуцыі Беларусі, паказваюць яе сувязі і з канстытуцыйнай, і з іншымі галінамі заканадаўства. З 70 заканадаўчых адсылак каля 25 з’яўляюцца адсылкамі да законаў канстытуцыйнай галіны, астатнія – да законаў іншых галін, у тым ліку крымінальнага заканадаўства, заканадаўства аб адміністрацыйных правапарушэннях, галін працэсуальнага заканадаўства, грамадзянскага заканадаўства, заканадаўства ў галіне фінансавых адносін, сацыяльнага і іншага заканадаўства. Такім чынам, Канстытуцыя звязана з іншымі галінамі заканадаўства не толькі праз прымаемыя ў адпаведнасці з ёю акты канстытуцыйнага заканадаўства, але і непасрэдна: законы, іншыя акты цяжучых галін могуць і павінны прымацца адразу на падставе Канстытуцыі.

Заўважым, што дзеючая Канстытуцыя ўтрымлівае адсылкі не толькі да актаў заканадаўства і іншых крыніц права, але і да індывідуальна-прававых актаў. Найбольшая колькасць такіх адсылак датычыцца рашэнняў судаў (артыкулы 24, 26, 32, 44, 64, 94 і інш.). З гэтага вынікае тэарэтычная выснова аб тым, што пры вывучэнні сістэмы канстытуцыйнага заканадаўства неабходна таксама даследаваць яго ў якасці падсістэмы агульнага механізму канстытуцыйна-прававога рэгулявання з яго нарматыўнай, праварэалізуючай, арганізацыйнай і іншымі часткамі.

У параўнанні з Асноўным Законом БССР 1978 года у Канстытуцыі Беларусі змяніўся аб’ём прававога рэгулявання па наступных напрамках:

- выключэнне з прадмета рэгулявання не толькі Канстытуцыі, але і права цалкам пэўных кампанентаў грамадскага ладу: дзяржаўнай ідэалогіі, палітычнага статусу працоўных калектываў, сацыяльнай структуры;

- перавод з узроўню Канстытуцыі на падканстытуцыйны ўзровень рэгулявання некаторых адносін дзяржаўнага ладу, а таксама, у меншай ступені, грамадскага ладу: у галіне адміністрацыйна-тэрытарыяльнага дзялення, статуса дэпутатаў, унутранай структуры заканадаўчага органа, Урада, мясцовых Саветаў дэпутатаў, выканаўчых камітэтаў, статуса падначаленых Ураду органаў дзяржаўнага кіравання, дзяржаўнага планавання эканамічнага і сацыяльнага развіцця, сімвалаў дзяржавы, напрамкаў дзяржаўнай палітыкі ў пэўных сферах грамадства, уласнасці і іншых маемасных адносін;

- пашырэнне рэгулявання пэўных адносін: непасрэднай дэмакратыі, у прыватнасці замацаванні прынцыпаў і асноў працэдур рэферэндуму, які толькі ўзгадваўся, але не рэгламентаваўся савецкім Асноўным Законом, замацаванні асноў банкаўскай сістэмы;

- заснаванне і ўрэгуляванне новых інстытутаў: прэзідэнцтва, канстытуцыйнага кантролю;

- выключэнне нормаў аб скасаваных інстытутах, у прыватнасці, нацыянальна-дзяржаўным ладзе (статусе рэспублікі ў складзе СССР) у сувязі з распадам савецкай федэрацыі.

У цэлым можна канстатаваць зніжэнне аб'ёму рэгулявання ў Канстытуцыі Беларусі. З улікам выдзеленых напрамкаў гэта змена заслугоўвае станоўчай адзнакі. Асабліва тут трэба звярнуць увагу на выключэнне рэгламентацыі названых вышэй кампанентаў цывільнага грамадства ў мэтах забеспячэння яго свабоды, а таксама ўнутранай структуры дзяржаўных органаў для стварэння магчымасці апэратыўнага яе змянення.

Разам з тым неабходна адзначыць некаторыя адмоўныя моманты змяншэння аб'ёму канстытуцыйнага рэгулявання. У спецыяльным раздзеле Канстытуцыі БССР 1978 г. утрымлівалася канкрэтнае апісанне дзяржаўных сімвалаў (акрамя Дзяржаўнага гімна). Дзеючая ж Канстытуцыя рэспублікі ў артыкуле 19 раздзела I толькі называе віды дзяржаўных сімвалаў і не дае іх апісання. Па-першае, сімвалы дзяржавы, якія маюць (ва ўсялякім выпадку, павінны мець) агульнанацыянальнае значэнне і адлюстроўваюць гісторыю народа і дзяржавы, з'яўляюцца важнымі кампанентамі дзяржаўнага ладу і таму заслугоўваюць канкрэтнага ўказання ў Канстытуцыі, тым больш што пытанне аб дзяржаўных сімвалах вырашалася на рэспубліканскім рэферэндуме 14 мая 1995 года. Апісанне дзяржаўных сімвалаў ўтрымліваецца ў канстытуцыях многіх дзяржаў. Па-другое, адсутнасць канкрэтнага ўказання на дзяржаўныя сімвалы ў беларускай Канстытуцыі вядзе да пэўнай нераўнамернасці прадмета яе рэгулявання. Тыповыя канстытуцыйныя нормы павінны забяспечваць аднолькавы аб'ём рэгулявання. У сувязі з гэтым прывядзем прыклад. Канстытуцыя нашай дзяржавы ў першым раздзеле не толькі ўстанаўлівае наяўнасць у Беларусі дзяржаўных моў і сталіцы, але і канкрэтна вызначае іх. Што ж датычыцца сімвалаў, якія, як і мовы, і сталіца, з'яўляюцца кампанентамі дзяржаўнага ладу, то яны не вызначаюцца.

Заклучэнне. З'яўляючыся цэласнай сістэмай, канстытуцыйнае заканадаўства ў сваю чаргу выступае часткай як мінімум трох буйных юрыдычных сістэм: заканадаўства цалкам, сістэмы крыніц канстытуцыйнага права і сістэмы (механізму) канстытуцыйна-прававога рэгулявання. Сістэме вядучай заканадаўчай галіны ўласцівы цэнтралізаванасць, дыферэнцыраваны характар, некадыфікаванасць і асноватворчае значэнне для заканадаўства. Унутраныя іерархічныя сувязі канстытуцыйнага заканадаўства характарызуюцца сваёй разгалінаванасцю з-за наяўнасці ўсіх асноўных відаў нарматыўных прававых актаў, а таксама перавагай актаў заканадаўчага ўзроўню.

ЛІТАРАТУРА

1. Шебанов, А.Ф. Подготовка Свода законов Советского государства и юридическая наука / А.Ф. Шебанов // Сов. государство и право. – 1977. – № 5. – С. 57 – 65.
2. Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: науч.-практ. пособие / отв. ред. Р.Ф. Васильев. – М.: Юриспруденция, 2000. – 320 с.
3. Абрамова, А.И. Классификатор правовых актов и вопросы упорядочения законодательства / А.И. Абрамова, Т.Н. Рахманина // Журнал российского права. – 2003. – № 7. – С. 62 – 71.
4. Сильченко, Н.В. О количественной стороне верховенства закона / Н.В. Сильченко // Право и демократия. – 1995. – № 7. – С. 26 – 32.
5. Пляхимович, И.И. Юридическая природа концепций совершенствования законодательства и иных политико-программных документов / И.И. Пляхимович // Весн. Канстытуц. Суда Рэсп. Беларусь. – 2007. – № 2. – С. 71 – 81.

Паступіў 21.01.2008