



К 30-ЛЕТИЮ КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

УДК 342

*Г. А. Василевич, доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент Национальной академии наук Беларуси, заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета
e-mail: lav@bsu.by*

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ НЕСТАБИЛЬНОСТИ

Анализируется белорусское законодательство, предусматривающее возможность введения чрезвычайного или военного положения. Акцентируется внимание на значимости соответствующих конституционных норм и норм законов для обеспечения национальной безопасности. Обращается внимание на необходимость совершенствования законодательства в данной сфере отношений с целью устранения некоторых пробелов и неопределенностей правового регулирования. Излагаются предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Ключевые слова: чрезвычайное положение, военное положение, Конституция.

*G. A. Vasilevich, Doctor of Juridical Sciences, Professor, Corresponding member of the National Academy of Sciences of the Republic of Belarus, Head of the Department of Constitutional Law of the Faculty of Law of Belarusian State University
e-mail: lav@bsu.by*

CONSTITUTIONAL BASES OF LEGAL REGULATION OF PUBLIC RELATIONS IN CONDITIONS OF INSTABILITY

The article analyzes the Belarusian legislation providing for the possibility of imposing a state of emergency or martial law. The importance of the relevant constitutional norms and norms of laws for ensuring national security is emphasized. Attention is drawn to the necessity of improving the legislation in this sphere of relations in order to eliminate some gaps and uncertainties of legal regulation. A number of proposals to improve the current legislation are made.

Keywords: state of emergency, martial law, Constitution.

Чрезвычайное или военное положение (нестабильные условия – авт.) при всей специфике оснований и угроз вводится для обеспечения национальной безопасности, т. е. при возникновении серьезных угроз конституционному правопорядку, нормальному функционированию органов публичной власти, жизнедеятельности человека [1, с. 9]. В юридической литературе часто освещается вопрос об ограничениях прав и свобод граждан в условиях чрезвычайного и военного режима [2–4] и редко анализируется порядок введения чрезвычайного или военного положения.

Для регламентации общественных отношений в условиях чрезвычайного или военного положения в Республике Беларусь имеется необходимая правовая основа. Это конституционные нормы, определяющие полномочия Президента Республики Беларусь (далее – Президент), Парламента, в частности Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь (далее – Национальное собрание), Всебелорусского народного собрания Республики Беларусь (ВНС) и Совета Безопасности Республики Беларусь (далее – Совет Безопасности), а также законы о чрезвычайном и военном положении.

В целом мы разделяем предусмотренные Конституцией Республики Беларусь (далее – Конституция) подходы к обеспечению национальной безопасности, общественного порядка, стабильности в государстве и обществе. Вместе с тем некоторые аспекты требуют пояснения и, возможно, дополнительного закрепления законами.

Прежде всего следует отметить значимость именно конституционного закрепления процедуры введения чрезвычайного или военного положения. Согласно п. 22 ст. 84 Конституции чрезвычайное положение может быть введено Президентом на ее территории или в отдельных ее местностях не только в случае попыток насильственного изменения конституционного строя, захвата или присвоения государственной власти, вооруженного мятежа, массовых и иных беспорядков, сопровождающихся насилием либо угрозой насилия со стороны группы лиц и организаций, в результате которых возникает опасность жизни и здоровью людей, территориальной целостности и существованию государства, но и в случае стихийного бедствия, катастрофы, в том числе техногенного характера. Обычно при возникновении масштабных угроз складывающаяся ситуация сплачивает людей, и они стремятся помочь друг другу. Такая дифференциация оснований введения чрезвычайного положения, а тем более его введения на какой-то части территории (например, в связи с затоплением в условиях мощного весеннего паводка) имеет значение для решения вопросов об ограничениях прав и свобод, о пределах и масштабах этих ограничений и реализации некоторых конституционных норм (например, о проведении референдумов).

В случае военной угрозы или нападения к компетенции Президента п. 29 ст. 84 Конституции отнесено право вводить на территории Республики Беларусь военное положение, объявлять полную или частичную мобилизацию с внесением в трехдневный срок принятого решения на утверждение Совета Республики Национального собрания (далее – Совет Республики).

Введение чрезвычайного положения преследует цель добиться нормализации ситуации в обществе и государстве нетипичными для государственного управления средствами. В данный период допустимо не только ограничение ряда конституционных прав и свобод (ст. 23 Конституции), но и их приостановление (ст. 63 Конституции). Это означает более существенное их умаление, чем ограничение, даже их полное непредоставление, например в области свободы передвижения – запрет на выезд за границу. Как известно, когда идет речь об ограничениях прав и свобод, то подчеркивается необходимость соблюдения соразмерности ограничения достигаемым целям. При этом ограничения должны быть необходимыми, без которых невозможно достичь результата. В значительно большей степени приостановление прав может касаться политической сферы: приостановления избирательных прав, деятельности политических партий, общественных объединений, особенно инициаторов беспорядков, насилия, угроз насилия и т. п.

Но тем не менее Конституцией гарантируется сохранение ряда прав и свобод даже в условиях чрезвычайного и военного положения: в соответствии со ст. 63 не могут ограничиваться права, предусмотренные ст. 24 (право на жизнь), частью третьей ст. 25 (недопустимость пыток, жестокого, бесчеловечного либо унижающего человеческое достоинство обращения или наказания, проведение над человеком медицинских или иных опытов без его согласия), ст. 26 (презумпция невиновности в совершении преступления), ст. 31 (самостоятельное определение своего отношения к религии). При такой редакции ст. 63 Конституции можно сделать вывод о том, что в условиях чрезвычайного или военного положения все остальные права могут быть приостановлены. Однако с позиции законодательного органа, на наш взгляд, может быть учтено, что действие таких конституционных норм, как право не свидетельствовать против самого себя, членов своей семьи, близких родственников (ст. 27), равенство всех перед законом и недопустимость дискриминации (ст. 22) и некоторых других, приостанавливать также недопустимо. Хотя некоторые их ограничения возможны.

Например, в Уголовном кодексе Республики Беларусь (УК) следует сформулировать нормы таким образом, чтобы близкие родственники под угрозой ответственности принимали меры для предотвращения актов терроризма, если они знают о готовящемся членом семьи или близким родственником преступлении. Ст. 406 УК предусмотрено дифференцирование ответственности за недонесение о преступлении в зависимости от тяжести преступления и того, совершено оно или только готовится. Согласно ч. 1 данной статьи недонесение о достоверно известном совершенном особо тяжком преступлении либо о достоверно известном лице, совершившем это

преступление, или о месте нахождения такого лица наказывается общественными работами, или штрафом, или арестом. В соответствии с ч. 2 той же статьи недонесение о достоверно известном готовящемся тяжком или особо тяжком преступлении наказывается штрафом, или исправительными работами на срок до двух лет, или арестом, или ограничением свободы на срок до двух лет, или лишением свободы на тот же срок. В примечании к этой же статье законодателем установлен широкий круг лиц, не подлежащих уголовной ответственности за недонесение о преступлении, а именно: не только члены семьи и близкие родственники лица, совершившего преступление, но и священнослужитель, узнавший о преступлении на исповеди, а также защитник, узнавший о преступлении во время исполнения своих профессиональных обязанностей. Анализ рассматриваемой статьи УК, складывающихся реалий в связи с актами терроризма позволяет высказать мнение о необходимости введения ответственности близких родственников, членов семьи лица, совершившего преступление, повлекшего за собой гибель людей, либо осуществляющего приготовление к нему, за несообщение сведений, ставших им известными [5].

В юридической литературе встречается мнение, что наказание родственников в названных случаях не приводит к достижению целей уголовного закона, ибо общепредупредительная роль наказания крайне незначительна, имеет слабое мотивационное значение [6, с. 88].

При всем уважении к данной позиции возразим, что когда идет речь о жизни хотя бы одного человека, то даже незначительные предупредительные меры очень важны. В этом отношении уместен пример ФРГ, уголовное законодательство которой освобождает от ответственности только того гражданина, который старался удержать родственника от совершения деяния или предотвратить наступившие последствия.

Позволяет ли отечественная Конституция внести коррективы в УК в части установления ответственности близких родственников, членов семьи лица за несообщение о готовящемся им преступлении? Полагаем, что позволяет, если анализировать ее нормы в их взаимосвязи, например ст. 24 (о праве на жизнь).

При сообщении о готовящемся преступлении имеется реальная возможность предотвратить его совершение, предупредив тем самым причинение вреда охраняемым законом объектам. Недонесение о подготовке преступления препятствует формированию порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод человека. Имеет значение соблюдение дифференцированного подхода к установлению ответственности за недонесение о готовящемся и совершенном преступлении, когда вредные последствия уже наступили.

Необходимо также принимать во внимание общепризнанные в международном праве положения, согласно которым права и свободы личности должны рассматриваться в сочетании с правами других лиц. При этом ограничения прав личности считаются оправданными, когда они применяются в интересах защиты прав и свобод других граждан. Введение ограничений на права человека не должно препятствовать осуществлению основных прав и свобод личности, закрепленных международными актами и конституциями государств. Степень любого ограничения права должна быть строго соразмерной потребности или высшему интересу, ради которых вводится данное ограничение.

Может быть несколько вариантов рассматриваемых изменений УК. Например, можно установить ответственность близких родственников и членов семьи за несообщение об особо тяжких преступлениях, влекущих или повлекших за собой гибель людей. Более мягкий вариант: поиск законодателем такого решения вопроса об ответственности за несообщение о преступлении, согласно которому близкие родственники или члены семьи лица, готовящегося совершить особо тяжкое, опасное для жизни людей преступление, не подлежали бы ответственности только в тех случаях, когда сообщение о данном факте не могло быть осуществлено иначе как путем дачи объяснений и показаний, направленных непосредственно против лица, готовящегося совершить преступление. Так, можно не требовать от близкого родственника (члена семьи) сообщения, кто готовит акт терроризма, но он обязан сообщить, например, о месте нахождения взрывного устройства с целью его обезвреживания.

Законодатель вправе определить дифференцированный подход к решению вопроса об ответственности близких родственников или членов семьи лица, совершившего преступление, за заранее не обещанное укрывательство преступления. Однако наша позиция несколько иная, чем

в отношении несообщения (недонесения) о преступлении. Полагаем, что именно в целях общественного интереса исключается ответственность близких родственников (членов семьи) за заранее не обещанное укрывательство. Это обусловлено прагматичным подходом: у преступника будет меньше побудительных мотивов для совершения новых преступлений с целью получения крова, питания и др.

Борьба с особо тяжкими преступлениями, особенно с проявлениями терроризма, заслуживает некоторого переосмысления устоявшихся догм.

Нами не ставится цель детально останавливаться на различиях таких деяний, как несообщение о преступлении и укрывательство лица, совершившего преступление. При этом следует отметить, что эти деяния, несмотря на их самостоятельность и некоторую конкурентность, сходны, но по форме совершения деяния (активная или пассивная) различаются. Возникает вопрос о времени, в течение которого следует сообщить о готовящемся преступлении и в отношении кого оно готовится. В данной связи информация должна поступить в разумный срок и в адрес любого правоохранительного органа, а по мнению некоторых специалистов, и в адрес исполнительной власти. В литературе указывается на необходимость иных субъектов немедленно информировать соответствующие инстанции о готовящемся преступлении [7, с. 128].

Возвращаясь к вопросу о порядке введения особого правового режима, отметим, что в таких случаях Президентом издается указ, который направляется, как предусмотрено законами, в трехдневный срок в Совет Республики, который обязан его рассмотреть в срок не позднее трех дней после его внесения. Имея в виду, что это конституционная норма, можно было бы в законах в рекомендательной форме указать о желательности незамедлительного направления указа в Совет Республики и его рассмотрения в первоочередном порядке, так как при такой редакции в рамках трех дней Совет Республики может сосредоточиться на иных вопросах.

Имеет ли указ о введении чрезвычайного или военного положения до его утверждения Советом Республики юридическую (обязательную) силу? Да, имеет. Это вытекает из того, что бездействие в таких обстоятельствах недопустимо, а также из того, что по причине фиксации в законах норм, согласно которым указ Президента о введении военного положения, не утвержденный большинством голосов от полного состава Совета Республики, утрачивает силу только с даты и времени принятия Советом Республики решения о его неутверждении. Аналогично решен вопрос и в отношении указа о введении чрезвычайного положения: не утвержденный большинством голосов от полного состава Совета Республики утрачивает силу сразу же после принятия решения Советом Республики о его неутверждении. Население Республики Беларусь или ее отдельных местностей оповещается об этом в том же порядке, в каком оповещалось о введении чрезвычайного положения в соответствии со ст. 7 Закона Республики Беларусь от 24 июня 2002 г. № 117-З «О чрезвычайном положении» (далее – Закон о чрезвычайном положении). Здесь сам законодатель признает юридическое действие изданных Президентом указов, даже если они не утверждены Советом Республики.

Особая ситуация возникает, когда появляется вакансия должности Президента. Согласно ст. 88¹ Конституции в случае вакансии должности Президента или невозможности исполнения им своих обязанностей по основаниям, предусмотренным Основным Законом, его полномочия до принесения Присяги вновь избранным Президентом переходят к Председателю Совета Республики. В случае гибели Президента в результате покушения на его жизнь, совершения акта терроризма, военной агрессии, вследствие иных действий насильственного характера:

заседания Совета Безопасности проводятся под руководством Председателя Совета Республики;

незамедлительно на основании решения Совета Безопасности в установленном порядке на территории Республики Беларусь вводится чрезвычайное или военное положение;

государственные органы и должностные лица действуют в соответствии с решениями Совета Безопасности.

Таким образом, в указанных условиях решения Совета Безопасности приобретают особую и, на наш взгляд, более высокую силу, чем иные акты. При такой редакции ст. 88¹ Конституции можно сделать вывод о том, что они обладают приоритетом по отношению к актам даже ВНС. Совету Безопасности принадлежат исключительные полномочия.

Некоторые авторы относят нормы законодательства, регулирующего чрезвычайное положение, к области права пограничного характера [3, с. 135]. Да, есть некоторая коллизия с частью второй ст. 89⁵ Конституции, согласно которой решения ВНС являются обязательными для исполнения и могут отменять правовые акты, иные решения государственных органов и должностных лиц, противоречащие интересам национальной безопасности, за исключением актов судебных органов. На обеспечение интересов национальной безопасности направлено и решение Совета Безопасности, принимаемое в соответствии со ст. 88¹ Конституции, обусловленное экстремальной ситуацией. Такого рода коллизию необходимо разрешать в спокойной обстановке, а не тогда, когда времени на ее разрешение может и не быть. Как известно, толкование конституционных норм в настоящее время осуществляет Конституционный Суд.

Вместе с тем ВНС также обладает правом введения на территории чрезвычайного или военного положения, когда действующий Президент не предпринимает предусмотренных Конституцией мер, а основания для их введения имеются.

В то же время может сложиться ситуация, когда Президент не бездействовал: внес в Совет Республики на рассмотрение свой указ, но решение по нему было отрицательное. В Конституции и законах эта ситуация не получила отражения. Полагаем, что в таком случае ВНС с учетом его природы и предназначения вправе принять соответствующее решение по обращению Президента, предварительно отменив отрицательное решение (отказ) Совета Республики.

Некоторые сомнения вызывает установленный законами порядок принятия решений Советом Безопасности. Согласно ст. 5¹ Закона Республики Беларусь от 13 января 2003 г. № 185-З «О военном положении» (далее – Закон о военном положении) и ст. 4¹ Закона о чрезвычайном положении решения Совета Безопасности по реализации полномочий принимаются путем тайного голосования большинством голосов постоянных членов Совета Безопасности, но не менее чем двумя третями голосов от их общего числа. Логично было бы на данный счет предусмотреть законами открытое голосование, так как решения таких вопросов имеют судьбоносное значение. Кроме того, как следует из содержания ст. 88¹ Конституции, незамедлительно на основании решения Совета Безопасности в установленном порядке на территории Республики Беларусь вводится чрезвычайное или военное положение. Таким образом, с одной стороны, чрезвычайное или военное положение обязательно вводится, с другой стороны, необходимо решение Совета Безопасности, которое к тому же принимается тайным голосованием. В конституционном праве существует практика, когда какое-нибудь полномочие реализуется «по праву». Например, определенный субъект власти обязан созвать заседание Парламента, но не делает этого, тогда сами депутаты в установленный Конституцией срок собираются на заседание. Нечто похожее могло бы быть предусмотрено в случае непринятия Советом Безопасности решения о введении чрезвычайного или военного положения.

При введении военного положения предусмотрены и особенности в отношении действий органов государственной власти. Так, согласно ст. 7 Закона о военном положении указы Президента, решения ВНС о введении военного положения и его отмене подлежат немедленному официальному опубликованию, а также распространению через средства массовой информации и иными способами. Государственные органы, в компетенцию которых входят вопросы, содержащиеся в Международном пакте о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. (далее – Международный пакт о гражданских и политических правах), не позднее дня, следующего за днем введения военного положения, информируют Министерство иностранных дел о положениях Международного пакта о гражданских и политических правах, от которых Республика Беларусь отступила, и о причинах, побудивших к такому решению. Министерство иностранных дел немедленно информирует другие государства, участвующие в Международном пакте о гражданских и политических правах, через Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о положениях Международного пакта о гражданских и политических правах, от которых Республика Беларусь отступила, и о причинах, побудивших к такому решению, а также сообщает о дате прекращения руководства страны таких отступлений.

Могут ли решения Совета Безопасности быть предметом рассмотрения (обжалования) в суде? Полагаем, что в отношении как нормативных правовых, так и правоприменительных актов Совета Безопасности в силу экстремальности ситуации как минимум могли бы быть установлены

сроки, в течение которых они не должны быть предметом судебного разбирательства, тем более инициированы субъектами, указанными наряду с Президентом, в части первой ст. 116¹ Конституции. Хотя Конституцией для этих актов такой иммунитет не установлен, однако определенный повод для такого предложения дает ст. 63 Конституции, в которой оговорено, какие права ни при каких обстоятельствах не могут быть приостановлены.

Состояние чрезвычайного или военного положения препятствует реализации ряда полномочий органов государственной власти. Так, согласно ст. 94 Конституции палаты Парламента Республики Беларусь не могут быть распущены в период чрезвычайного или военного положения. В случае войны (ст. 93) его полномочия могут быть продлены на основании закона.

Согласно ст. 71 Основного Закона в период чрезвычайного или военного положения выборы не проводятся. Однако Конституция не запрещает проведение референдумов. Что касается изменений и дополнений Конституции в период чрезвычайного или военного положения, то запрет на этот счет (ст. 139) установлен для Национального собрания, но не для корректив Конституции посредством народного голосования.

Изложенные выводы, предложения и оценки обусловлены не только событиями, происходящими на европейском континенте, но и собственным национальным опытом. Совершенствование законодательства о чрезвычайном и военном положении будет полезным, своевременным и логичным.

Список использованных источников

1. Советов, И. К. Правовой режим военного положения в системе обеспечения национальной безопасности России / И. К. Советов // Вестн. Прикам. соц. ин-та. – 2022. – № 3. – С. 8–17.
2. Шурыгина, Ю. В. Чрезвычайное положение как особый правовой режим, ограничивающий отдельные права и свободы / Ю. В. Шурыгина // Вестн. Юж.-Урал. гос. ун-та. Серия «Право». – 2022. – Т. 22, № 2. – С. 118–122.
3. Петрянина, О. А. Чрезвычайное положение как особый правовой режим защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации / О. А. Петрянина // Вестн. Нижегород. акад. МВД России. – 2016. – № 4. – С. 135–138.
4. Козелецкий, И. В. Ограничение прав и свобод граждан в условиях чрезвычайного и военного положения / И. В. Козелецкий // Вестн. Полоц. гос. ун-та. Серия Д. – 2008. – № 4. – С. 133–136.
5. Василевич, Г. А. Уголовная ответственность членов семьи (близких родственников) преступника в контексте соотношения закона и нравственности / Г. А. Василевич // Журн. рос. права. – 2021. – Т. 25, № 12. – С. 47–52.
6. Барков, А. В. Уголовный закон и раскрытие преступлений / А. В. Барков. – Минск : БГУ, 1980. – 112 с.
7. Петрикова, С. В. Уголовная ответственность за несообщение о преступлении / С. В. Петрикова // Соц.-полит. науки. – 2017. – № 1. – С. 126–128.

Дата поступления в редакцию: 11.04.2024

УДК 342.5

*А. И. Иванцова, адъюнкт научно-педагогического факультета
Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь
e-mail: a.ivantsova05@gmail.com*

О ПОЛНОМОЧИЯХ ВСЕБЕЛОРУССКОГО НАРОДНОГО СОБРАНИЯ ПО ВОПРОСАМ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО И ВОЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ

Анализируются конституционно-правовые новеллы, определяющие особенности решения Всебелорусским народным собранием вопросов, связанных с введением чрезвычайного и военного положений. Вносятся предложения об изменении отраслевого законодательства. Обосновывается вывод об усилении основ народовластия, совершенствовании системы правовых гарантий обеспечения прав и свобод населения в период действия вышеуказанных положений.

Ключевые слова: Всебелорусское народное собрание, чрезвычайное положение, военное положение, правовой режим, гарантии, процедура введения.