

ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО КАК НАЦИОНАЛЬНАЯ ИДЕЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

*В.Г. ТИХИНЯ,
член-корреспондент
Национальной академии
наук Беларуси,
доктор юридических наук,
профессор,
заведующий кафедрой
гражданского и государ-
ственного права
Минского института
управления*

РЕЗЮМЕ

В статье анализируется сущность и основные черты (признаки) правового государства, принципы его формирования (принцип разделения властей, принцип господства права и верховенства закона и др.), а также актуальные проблемы совершенствования белорусского законодательства. Автор предлагает идею правового государства провозгласить в Республике Беларусь как общенациональную идею.

Идея правового государства, входящая в золотой фонд общечеловеческих ценностей, в Республике Беларусь на высшем законодательном уровне закреплена в Конституции 1994 года. И хотя в статье 1 Основного Закона прямо указывается, что правовое государство в Беларуси есть, думается, это скорее пока лишь **благородная цель**, к достижению которой нам необходимо стремиться. Мы не должны заниматься лакировкой нашей государственности, выдавая желаемое за действительное. Белорусское государство за всю историю своего существования еще ни одного дня не было правовым государством. Чтобы его можно было назвать таковым, очень многое предстоит сделать.

Процесс формирования и становления правового государства занимает **длительное историческое время**. В силу ряда объективных и субъективных причин данный процесс в Беларуси носит **сложный и противоречивый характер**. Медленно реформируется действующая правовая система, которая по многим своим параметрам еще не отвечает стандартам правового государства. В настоящее время мы лишь «вживаемся» в законодательство, соответствующее рыночным отношениям. Убеждаемся в том, что между провозглашением идеи правового государства и ее реализацией — дистанция огромного размера. Вместе с тем **разумной альтернативы правовому государству в нашей стране не существует**.

Сегодня принципиально важно **теоретически обосновать концепцию белорусского правового государства** и предложить основные направления его формирования в условиях нашей действительности, характеризующейся пока еще невысоким уровнем парламентской культуры, правовым нигилизмом, слабостью демократических традиций.

Принцип разделения властей

Правовое государство — явление многомерное. Основные принципы его формирования в самом общем виде можно представить следующим образом: принцип разделения властей, принцип господства права и верховенства закона, связанность государства и его органов правом, принцип взаимной ответственности государства перед гражданином и гражданина перед государством, принцип судебной защиты прав личности.

Необходимой предпосылкой создания правового государства является **гражданское общество** — открытое, демократическое, саморазвивающееся, в котором уважаются законы, соблюдаются принципы гуманизма и справедливости. Правовое государство призвано выступать слугой гражданского общества, его доверенным представителем.

Разделение властей — важнейший принцип правового государства, одно из достижений человеческой цивилизации.

Государственная власть понимается как совокупность властных функций, осуществляемых независимо друг от друга различными органами. Единственным ее источником является народ, который осуществляет свою власть непосредственно через представительные и иные органы.

Согласно статье 6 Конституции Республики Беларусь государственная власть реализуется на основе разделения ее на **законодательную, исполнительную и судебную**. Конкретизация данной конституционной нормы получила закрепление в соответствующих разделах Основного Закона, определяющих статус и полномочия Главы государства (глава 3), Национального собрания (глава 4), Совета Министров (глава 5) и суда (глава 6).

Основной смысл принципа разделения властей состоит в том, чтобы рассредоточить в **разумных пределах** осуществление важнейших функций государства между отдельными ветвями власти. При этом каждая ветвь власти сосредоточена на выполнении преимущественно одной из функций государства.

В Республике Беларусь **законодательная власть** представлена Национальным собранием, которое в соответствии со статьей 90 Конституции является представительным и законодательным органом государственной власти страны.

Право законодательной инициативы принадлежит Президенту Республики Беларусь, депутатам Палаты представителей, Совету Республики, Правительству, а также гражданам, обладающим избирательным правом в количестве не менее 50 тысяч человек.

Исполнительную власть осуществляет Правительство – Совет Министров Республики Беларусь. Это высший коллегиальный исполнительный орган государства (состоит из Премьер-министра, его заме-

стителей и министров). В своей деятельности Правительство подотчетно Президенту Республики Беларусь и ответственно перед Парламентом Республики Беларусь (статья 106 Конституции).

Судебная власть, согласно статье 109 Конституции, принадлежит судам. В Республике Беларусь высшая судебная власть принадлежит Конституционному Суду, Верховному Суду и Высшему Хозяйственному Суду.

В правовом государстве все три ветви власти призваны **сдерживать и уравновешивать** друг друга: каждая в отдельности не только выполняет свои функции, в случае необходимости она имеет в своем арсенале способы сдерживания других ветвей власти – при попытке, например, использования волюнтаристских методов правления.

Все три ветви власти должны быть **одинаково** подчинены закону, в этом – основа их единства. Обострение отношений между ними (особенно между законодательной и исполнительной властью) может ослабить и даже парализовать в целом управление обществом и государством.

Важнейшей целью осуществления на практике принципа разделения властей является предотвращение узурпации всей государственной власти одним лицом. Правовому государству противопоказаны в какой бы то ни было форме тирания, культ личности, вождизм.

Принцип разделения властей не предполагает создания «китайской стены» между отдельными ветвями власти. В реальной жизни каждая ветвь власти вторгается в сферу другой власти. Даже в демократических государствах нередко законодательствует не только парламент, но и исполнительная власть (например, декрет-закон Президента Италии, временный акт Президента Франции, имеющий силу закона). С другой стороны, на-

пример, Конгресс США издает «частные законы», имеющие в основном распорядительный характер, что, по существу, является функцией исполнительной власти. Суды, объявляя законы неконституционными, тем самым вторгаются в известных пределах в сферу законодательной власти.

Любое государство с демократической формой правления функционирует и развивается нормально лишь в том случае, когда в нем принцип разделения властей не только провозглашается, но и реализуется.

Сегодня система разделения властей в Республике Беларусь находится в стадии становления. Идет «притирка» различных ветвей власти друг к другу, вырабатывается определенная модель их взаимоотношений, ведется поиск наиболее оптимальных форм взаимодействия законодательной, исполнительной и судебной власти. На наш взгляд, система разделения властей на современном этапе носит в целом **асимметричный** характер – с явным перекосом в пользу полномочий исполнительной власти.

Принцип господства права и верховенства закона

Иногда можно слышать такого рода суждения: каждое государство является правовым в силу того, что оно имеет законы. Думается, это весьма поверхностное (если не сказать наивное) представление о правовом государстве. Когда речь идет о правовом государстве, то имеется в виду не просто наличие в нем законов. Правовое государство предполагает, прежде всего, верховенство и торжество закона, господство права. С этих позиций далеко не каждое государство можно назвать правовым. Все государственные органы, должностные лица и граждане должны действовать в рамках закона и ему подчиняться.

Если представить себе наши законы в виде единого и целостного комплекса, то Конституция несомненно занимает главенствующее положение. Конституционные нормы являются **первичными, учредительными**. Из чего следует, что нормативные правовые акты, противоречащие Конституции, не имеют юридической силы. Поэтому белорусское правовое государство – это, прежде всего, **конституционное** государство, основой которого является Конституция Республики Беларусь.

Согласно принципу верховенства закона в случае расхождения подзаконных актов с законом действует закон. Он не может быть отменен, изменен или приостановлен подзаконным актом. Никому не дано право принимать нормативные правовые акты, стоящие над законом.

Верховенство закона означает и его **всеобщность**, то есть основные, ключевые отношения в экономике, социальной и других сферах жизни нашего государства должны регулироваться на уровне закона.

На наш взгляд, можно выделить следующие блоки общественных отношений, которые должны регулироваться на уровне закона:

- права, свободы и обязанности граждан;
- организация, структура и деятельность государственных органов;
- принципы осуществления отношений собственности;
- местное управление и самоуправление;
- финансово-кредитная система;
- охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов;
- вопросы уголовной ответственности.

Законом могут регулироваться и другие наиболее важные общественные отношения.

Подзаконные акты при необходимости могут конкретизировать отдельные по-

ложения закона, но не «совершенствовать», не «изменять» его, как это, к сожалению, нередко бывает на практике.

Правовое государство – это государство, в котором обеспечивается господство права, верховенство закона.

В правовом государстве понятия «демократия» и «законность» тесно связаны между собой. Демократия вне закона – это анархия. Не будет законности – не будет и демократии. При этом законность не может носить **половинчатый** характер: она либо есть, либо ее нет. Третьего не дано.

По количеству принятых нормативных правовых актов на душу населения наша республика находится, пожалуй, на одном из первых мест в Европе. Но множественность законов не показатель законности. В нашем государстве должен быть минимум законов, но таких, которые нельзя было бы толковать «вкривь и вкось». Все они должны быть «работающими».

Ошибочным, на наш взгляд, является мнение, согласно которому закон должен регулировать общественные отношения лишь в самом общем виде. На практике это приводит к тому, что многие вопросы, не урегулированные **законом**, отдаются на «откуп» **ведомственному** нормотворчеству. Ведомственные же нормативные акты, по существу, сводят в ряде случаев на «нет» действие закона.

Закон не должен «растворяться» в подзаконных актах.

В некоторых средствах массовой информации встречаются высказывания о том, что «плохие» законы можно не исполнять. На наш взгляд, это явно ошибочное мнение: пока закон не отменен в установленном порядке независимо от того, хороший он или плохой, его необходимо исполнять. В противном случае мы становимся на опасный путь – путь беззакония и произвола.

В обстановке неуважительного отношения к закону ни

одна из ветвей власти не может нормально функционировать. В этой связи уместно будет вспомнить мудрое предостережение древнегреческого философа Платона: «Я вижу близкую гибель того государства, где закон не имеет силы и находится под чьей-либо властью».

Обеспечение прав и свобод человека

Организовать исполнение законов и иных нормативных правовых актов должна **исполнительная власть**. Это ее важнейшая функция, которую она, на наш взгляд, сегодня выполняет неудовлетворительно.

В правовом государстве не только гражданин должен нести юридическую ответственность перед государством за нарушение закона, но и государство должно в установленном порядке нести юридическую ответственность перед своими гражданами за невыполнение взятых на себя обязательств. Так, во время рассмотрения в Конституционном Суде Республики Беларусь дела о денонсации белорусского рубля Суд напомнил Правительству и Национальному банку о том, что государству во взаимоотношениях с гражданами необходимо соблюдать принцип взаимной юридической ответственности.

Высшая ценность правового государства – человек, его права и свободы, а реальное их обеспечение – главная задача государственной власти. То есть каждый гражданин должен быть не просто формально наделен соответствующими правами, но и иметь возможности для их реализации.

Как известно, законы есть и при тоталитарных режимах. Правовое государство предполагает наличие законов, гарантирующих, прежде всего, права и свободы граждан. Реальное их обеспечение – это объективный критерий, по ко-

торому можно судить, является данное государство правовым или таковым оно лишь именуется.

Один из идеологов правового государства И. Кант отметил, что у человека есть одно главное право – право на свободу, все другие права вытекают из него.

Личные права и свободы принадлежат человеку от рождения. Они не «дарованы» государством, поэтому не могут быть им отняты. Государство обязано признавать права и свободы человека, закреплять их в законах и оберегать всеми имеющимися у него средствами.

В правовом государстве не может быть привилегированных слоев или групп населения, представители которых обладали бы большими правами и свободами по сравнению с основной массой населения.

По оценке зарубежных экспертов права и свободы, закрепленные в действующей Конституции Республики Беларусь, соответствуют общепризнанным принципам международного права. Главное теперь, как нам представляется, сделать все необходимое для того, чтобы эти конституционные нормы могли быть претворены в жизнь. Как отмечено в Послании Конституционного Суда Республики Беларусь «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2004 году», конституционные нормы в области прав и свобод человека в Беларуси действуют не в полной мере.

На современном этапе развития белорусского государства некоторые юридические институты, направленные на защиту прав человека, находятся, образно говоря, на «точке заморзания». До сих пор не опубликованы в открытой печати отдельные подзаконные акты, касающиеся прав и обязанностей граждан. Ряд норм, посвященных защите прав личности, носят чисто декларативный характер: права провозглашаются, но не обеспечиваются со-

ответствующими гарантиями. Кроме того, в обществе, где человеку не обеспечено **право на достойное существование**, нет и не может быть правового государства.

Сегодня безопасности человека в Республике Беларусь угрожает интенсивный рост преступности (в 2004 году зарегистрировано свыше 150 тысяч преступлений).

Криминогенную ситуацию усугубляют многие факторы, среди которых особого внимания, по нашему мнению, заслуживают следующие:

не реализуется в полной мере принцип неотвратимости наказания (например, в 2004 году не раскрыто около одной трети зарегистрированных преступлений);

на государственном уровне до сих пор нет четко продуманной системы организации профилактики (предупреждения) правонарушений.

В Республике Беларусь не разработан в полном объеме **механизм гарантированной защиты прав личности**. Без соблюдения прав человека не может быть правового государства.

На наш взгляд, для усиления контроля за соблюдением прав и свобод граждан в Республике Беларусь следует учредить должность **Уполномоченного по правам человека**. Такая должность учреждена во многих странах мира и данный институт успешно функционирует.

В республике должно быть установлено правильное соотношение между правами и обязанностями граждан. Если мы будем говорить только о правах и свободах, и недооценивать при этом обязанности, то в первую очередь (хотим этого или нет) нанесем удар по правам и свободам граждан. Здесь мы должны руководствоваться следующим общим правилом: нет прав без обязанностей, как и нет обязанностей без прав. «Каждый человек, – отмечается во Всеобщей декларации прав человека, – имеет обязанности перед обществом».

Судебная власть и правовая культура

Необходимый элемент правового государства – **судебная власть**.

В правовом государстве суд является важным звеном в системе государственных органов, стоящих на защите прав личности. Споры граждан между собой и с органами государственной власти должны решаться цивилизованным путем – в судах, а не на улицах и площадях.

Только суд может признать человека виновным в совершении преступления. В соответствии со статьей 26 Конституции Республики Беларусь никто не может быть признан виновным в преступлении, если вина не будет в предусмотренном законом порядке доказана и установлена вступившим в законную силу приговором суда.

Необходимо признать, что многие соотечественники смотрят на суд главным образом как на орган принуждения. И для этого есть основания: долгое время в работе судов нашей республики преобладал так называемый «обвинительный уклон». Сейчас отношение к суду меняется. Его основная функция – защита прав и свобод личности. Другого, более совершенного механизма, кроме суда, для такой защиты в нашем обществе не имеется.

Состояние судебной власти, ее роль в жизни государства, – это своего рода лакмусовая бумажка, по которой можно судить о демократии и законности в стране. Каждый гражданин должен иметь твердую уверенность в том, что его обращение в суд будет завершено законным и обоснованным решением. В Беларуси предстоит сделать еще очень многое, чтобы судебная защита (не на словах, а на деле) стала основной формой защиты прав личности.

Правовое государство предполагает высокую **правовую культуру**. Правовое государство и правовое бескультурье

– понятия несовместимые. Выборочные социологические исследования показывают, что три четверти респондентов знакомятся с законодательством от случая к случаю. У значительной части наших граждан наблюдается неверие в силу закона, господствует неправовое мышление. Известны случаи, когда отдельные должностные лица действовали, не считаясь с требованиями закона.

Беззаконие будет иметь место и далее, если в государстве будет процветать правовая безграмотность, граждане не будут знать своих прав и обязанностей. Как никогда, сегодня остро стоит вопрос о повышении правовой культуры граждан и, прежде всего, должностных лиц. Можно создать правильные, разумные, прогрессивные законы, но если их не будут знать наши граждане, они не будут соблюдаться, – правового государства нам не построить.

Законы должны знать все. Но это вовсе не означает, что всем нужно стать юристами. Достаточно, чтобы граждане Республики Беларусь имели определенный минимум знаний о праве и научились грамотно отстаивать в суде и в иных органах свои права.

С учетом изложенного можно сделать общий вывод о том, каким основным признакам должно соответствовать правовое государство.

Прежде всего, в нем должно быть четкое разделение властей: власть, издающая законы (законодательная власть); власть, которая законы исполняет (исполнительная власть); судебная власть.

В правовом государстве первостепенное внимание должно быть уделено защите прав личности. Судебная защита в этом случае является основной формой защиты прав личности.

И, наконец, в правовом государстве должна быть юридическая ответственность не только гражданина перед государством, но и государства перед гражданином.

Проблемы совершенствования законодательства в условиях формирования правового государства

Введение частной формы собственности, процессы разгосударствления и приватизации государственной собственности, развитие предпринимательства привели к необходимости кардинального обновления действующего законодательства. Совершенствование национального законодательства – необходимое условие и важнейшее направление формирования правового государства в Республике Беларусь.

Конституционный Суд Республики Беларусь в Послании «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2004 году» отметил, что в Беларуси правовому регулированию до сих пор присущи сложность и неопределенность. Изменения в действующее законодательство вносятся несвоевременно, нормой стало придание нормативным правовым актам обратной силы. Для улучшения такой ситуации Конституционный Суд Республики Беларусь, по нашему мнению, справедливо предложил упорядочить институт экспертизы законопроектов, обеспечить прогноз последствий принимаемых актов, а также возложить на один из субъектов власти осуществление общего анализа правоприменительной практики в Республике Беларусь.

Сегодня наша республика переживает сложный период, ей приходится решать непростую задачу: что предпочтительнее – жесткий контроль, запреты и ограничения или неуправляемая разрешенность. Первую крайность мы уже сполна испытали, последствия хорошо известны. Теперь важно не впасть в другую крайность. С помощью нового рыночного законодательства нам предстоит поиск «золотой середины». Следует найти оптимальные границы соотношения **частноправовых и**

публично-правовых начал для избежания как излишнего администрирования, так и потери управляемости экономикой со стороны государства. Необходимо в максимальной степени учесть те ошибки и просчеты, которые совершены на этом пути другими государствами (в частности, Литвой, Польшей, Россией).

На наш взгляд, в Республике Беларусь коренным образом следует пересмотреть, прежде всего, **хозяйственное** законодательство, которое сегодня является самой отстающей сферой белорусского законодательства. Оно громоздко (насчитывает свыше 20 тысяч нормативных правовых актов) и противоречиво, не отвечает современным потребностям и реалиям. В нем содержится немало общих призывов и деклараций. Основным регулятором хозяйственных отношений у нас является, к сожалению, не законы, а подзаконные акты.

В общем, мы провозгласили переход к рынку, не имея рыночного законодательства и сейчас, образно говоря, напоминая пассажира, догоняющего уходящий поезд.

В основе правового государства должна лежать правовая экономика.

В современных условиях вся **система хозяйствования** должна быть, по нашему мнению, построена на следующих **гражданско-правовых началах:**

государство гарантирует равную защиту и равные условия для развития всех форм собственности;

осуществление гражданских прав не должно противоречить общественной пользе и безопасности, наносить вред окружающей среде, ущемлять права и законные интересы других лиц;

субъекты гражданского права равны перед законом, они не могут пользоваться привилегиями, противоречащими закону;

право собственности охраняется законом, ее неприкос-

новенность гарантируется государством;

граждане и юридические лица свободны в заключении договоров;

заинтересованные лица вправе осуществлять защиту своих гражданских прав в суде, а также в ином порядке, предусмотренном законом.

По нашему мнению, многие законы, регулирующие сферу рыночных отношений, должны носить **диспозитивный** характер.

Разумеется, большую экономику нельзя вылечить только с помощью лекарств из «юридической аптеки». Тем более, что есть пределы правового регулирования хозяйственных отношений. Но недооценивать роль права в оздоровлении экономики нельзя: система хозяйствования в республике должна быть построена на вышеле перечисленных гражданско-правовых началах. Главным подспорьем здесь станет Гражданский кодекс Республики Беларусь, вступивший в силу с 1 июля 1999 года.

Прежнее белорусское законодательство обслуживало в основном командно-директив-

ную экономику. Оно представляло собой систему, в которой, по существу, не было места для предпринимательской деятельности. Правовое же государство предполагает экономическую свободу, многообразие форм собственности, рыночные отношения.

В сфере хозяйственных отношений нам следует освободиться от «кладбища мертвых законов». Работа по «расчистке» хозяйственного законодательства в последнее время ведется интенсивно. Достаточно сказать, что за последние годы уже отменено несколько тысяч устаревших нормативно-правовых актов.

Необходимо с помощью права сделать нашу экономику максимально восприимчивой к научно-техническому прогрессу. В частности, приоритетное внедрение на производстве новой техники и прогрессивной технологии должно быть обеспечено соответствующими правовыми гарантиями. Действующие ныне нормы права в этом отношении малоэффективны.

Наша насущная потребность – привести национальное (внутреннее) законодательство

в соответствие с мировыми стандартами, общепризнанными принципами международного права.

Высказанные выше предложения, если их реализовать на практике, бесспорно, помогут ускорить процесс создания в Республике Беларусь правового государства.

Формирование правового государства, по сути дела, такая же закономерность, как и законы природы. Можно, конечно, их игнорировать. Только результат будет таким, какой мы получаем, например, игнорируя законы экологии. Усвоить эту истину нам необходимо и, чем скорее, тем лучше.

Все страны, которые идут сегодня путем демократии и законности (Германия, Испания, Франция и др.), провозгласили в своих конституциях идею правового государства. **Создание правового государства – одна из жизненных потребностей и белорусского общества.** Путь к нему тернист, но необходимо приложить все усилия для того, чтобы правовое государство в Беларуси стало реальностью. ■

SUMMARY

In the article the author analyses the essence and the main characteristics (factors) of the jural state, the principles of its formation (the principle of the separation of powers, the principle of the legislation superiority and etc.), and also the current issues of the development of the existing byelorussian legislation. It is proposed to proclaim the idea of the jural state as the national idea of the Republic of Belarus.