

9. Ашманов, И. Информационный суверенитет России: новая реальность [Электронный ресурс] / И. Ашманов // Россия навсегда : интернет-сайт. – Режим доступа: <http://rossiyanavsegda.ru/read/948/>. – Дата доступа: 21.02.2019.

10. Ефремов, А. А. Обеспечение государственного суверенитета Российской Федерации в информационном пространстве в документах стратегического планирования / А. А. Ефремов // Академ. юрид. журнал. – 2017. – № 2. – С. 11–20.

11. Винник, Д. В. Цифровой суверенитет: политические и правовые режимы фильтрации данных / Д. В. Винник // Философия науки. – 2014. – № 2 (61). – С. 95–113.

12. Кучерявый, М. Государственная политика информационного суверенитета России в условиях современного глобального мира / М. М. Кучерявый // Управленческое консультирование. – 2015. – № 2. – С. 11.

13. Асеев, А. Д. Трансграничные угрозы национальным интересам России в условиях глобализации [Электронный ресурс] / А. Д. Асеев // Вест. ун-та. – 2013. – № 20. – С. 197–202.

УДК 340.1

МОНИТОРИНГ КОНСТИТУЦИИ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Полящук Наталья Анатольевна,
начальник отдела мониторинга законодательства
и совершенствования правоприменительной практики
Научно-практического центра проблем укрепления
законности и правопорядка
Генеральной прокуратуры Республики Беларусь,
Республика Беларусь, г. Минск

В преддверии празднования очередного юбилея Конституции Республики Беларусь проходят многочисленные научные конференции, круглые столы, иные мероприятия, посвящен-

ные этой знаменательной дате, обсуждаются вопросы о ее ценности для белорусского общества и государства, перспективах конституционных преобразований, объявляются официальные позиции, в том числе и первых лиц государства, о достигнутых результатах конституционно-правового развития, роли и значении Конституции в 25-летнем периоде исторического развития, возможности и необходимости ее изменения или дальнейшего существования в неизменном виде. Подобные вопросы традиционно поднимаются в рамках указанных мероприятий, однако следует принимать во внимание, что само обсуждение конституционного развития, как правило, не только затрагивает тему внесения отдельных конституционных изменений, но и обозначает проблематику возможности уточнения или даже преобразования концептуальных положений Основного Закона.

«Конституция как акт особой юридической природы имеет двойственное значение – она и регулирует общественные отношения, и подготавливает почву для восприятия правосознанием человека и общества тех или иных правовых моделей, которые воплощены не только в ней самой, но и в законодательстве в целом» [1]. В этой связи, если, по чьему-либо мнению, и возникает потребность в изменении Конституции, то делать это необходимо с осторожностью, чтобы избежать постоянных конституционных реформ и неустойчивости правопорядка в государстве.

Очевидно, что как объем, так и качество изменений конституционного регулирования всегда можно и следует рассматривать с позиции довольно чувствительной сферы вопросов, учитывая высокий риск нанести ущерб устойчивости Основного Закона, стабильности и непрерывности конституционного процесса в случае недостаточно обстоятельной оценки и внимания к таким изменениям. Это, в свою очередь, может иметь непоправимые последствия для положительной динамики политико-правового развития, социально-экономической основы функционирования правовой системы [2].

Конституционная стабильность является важным элементом для достижения стабильности в стране в целом, и принятие новой Конституции или внесение в нее изменений не должно восприниматься как средство «быстрого решения текущих по-

литических проблем». Современная правовая история знает немало примеров того, как нестабильность Конституции в государстве становится зеркалом деструктивных, хаотичных общественно-политических процессов [1; 3].

При определении эффективности конституционных норм и (или) принятии решений о поправках к Конституции важно руководствоваться научно обоснованными критериями, учитывающими функционирование институтов конституционного права в условиях проводимых реформ [4, с. 12, 13]. Полагаем, что в процессе принятия подобных решений целесообразно использовать инструменты, позволяющие обеспечить объективность и достоверность выводов, обоснованность конкретных нормотворческих инициатив. Одним из таких инструментов может стать правовой мониторинг, «проведение которого на постоянной основе в отношении такого объекта, как Конституция, способно сыграть существенную роль в деле обеспечения ее реального действия, стабильности и необходимой динамики, а также правовой охраны, в частности от преждевременных или непроработанных изменений» [2].

Данное утверждение актуально и для Республики Беларусь. Осознание инструментальной ценности мониторинговых исследований в конституционно-правовой сфере демонстрируют и отдельные ученые (их коллективы), и различные организации. Наибольшего внимания, по нашему мнению, заслуживают исследования, проведенные Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Институтом права и публичной политики (Российская Федерация), концепции конституционного мониторинга Г. Г. Арутюняна, Д. С. Дерхо, Т. Я. Хабриевой, Н. Н. Черногора [5–9].

Есть основания полагать, что мониторинг Конституции (включающий как национальный, так и наднациональный уровни) в ближайшем будущем станет одним из новых трендов глобального конституционного развития, а в перспективе – неотъемлемым элементом конституционного правопорядка, конституционной законности, конституционализма в целом [10].

Как показывает зарубежный опыт, некоторые конституционные реформы, проводимые в различных государствах, предусматривают институты, предназначенные для наблюдения за их

реализацией. Например, Конституция Кении 2010 года учредила Комиссию по реализации конституции с закреплением таких задач, как мониторинг, содействие и наблюдение за развитием законодательства и административных процедур, призванных способствовать внедрению конституции. В феврале 2016 года Президентом Республики Армения был принят Указ «Об организации процесса правового обеспечения конституционных изменений», в соответствии с которым не только утвержден перечень законов во исполнение конституционных изменений 2015 года и график их разработки, но и образован Профессиональный консультативный совет по содействию правовому обеспечению конституционных изменений, осуществляющий конституционно-правовую экспертизу в отношении новых законов и оказывающий консультативное содействие рабочим группам по подготовке законов [1].

В этой связи полагаем, что тема мониторинга Конституции требует специального внимания в свете обсуждения вопросов конституционного развития, эффективности конституционных норм и перспективности конституционного реформирования. Важно, чтобы Конституция воспринималась как реально действующий правовой акт, то есть чтобы ее нормы функционировали и применялись в практической деятельности, в повседневной жизни и были эффективными. Кроме того, даже несмотря на то, что нормы Конституции обладают прямым действием, тем не менее, как правило, в полной мере она воплощается в жизнь через отраслевое законодательство, через правоприменительную практику. Акты текущего законодательства должны составлять выстроенную на основе Конституции правовую пирамиду, в которой должны быть исключены противоречия и пробелы.

Полагаем, что мониторинг выступает тем инструментом, посредством которого можно определить не только состояние, но и эффективность законодательства в целом. Вследствие чего можно говорить об эффективности конституционно-правовых норм и институтов и судить о том, насколько та конституционная модель, которая была апробирована с принятием Конституции, реализовалась или все еще реализуется в законодательстве.

Несмотря на то, что «проблема конституционного мониторинга становится все более злободневной с точки зрения и тео-

ретико-методологических, и практических подходов» [5, с. 238], тем не менее, приходится констатировать, что даже в тех государствах, где институт правового мониторинга уже нормативно закреплен и внедрен в деятельность государственных органов, конституционный мониторинг не нашел своего отражения.

В Республике Беларусь институт правового мониторинга получил свое нормативное закрепление в 2018 году вследствие принятия нового Закона «О нормативных правовых актах». В развитие положений указанного Закона постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30 января 2019 г. № 65 утверждена Инструкция о порядке проведения правового мониторинга (далее – Инструкция о правовом мониторинге). Так, правовой мониторинг проводится в целях систематического анализа и оценки качества законодательства, практики правоприменения, эффективности правового регулирования общественных отношений [11]. Соответственно, задачами правового мониторинга являются: оценка эффективности правового регулирования общественных отношений; выявление и анализ недостатков правового регулирования общественных отношений, их причин, а также последствий, которые возникли в процессе применения нормативного правового акта; выработка предложений о совершенствовании законодательства и практики правоприменения, принятии мер по надлежащей реализации нормативных правовых актов [12].

Содержание Инструкции о правовом мониторинге позволяет констатировать, что Конституция непосредственно не является объектом правового мониторинга. В этой связи не предполагается подвергать анализу и оценке конституционные принципы и нормы, не ставится вопрос о необходимости отслеживания их реализации и эффективности. По мнению Н. Н. Черногора, исключение Конституции из числа объектов правового мониторинга является методологической ошибкой [8, с. 49]. Так, никто не задается вопросом о том, насколько эффективны, например, конституционные принципы разделения властей, приоритета общепризнанных принципов международного права над национальным законодательством и т. д.

В то же время следует помнить, что Конституция закладывает основу правовой системы государства, является основой стратегии развития государства, на базе которой формируются программные документы, принимаются законы, осуществляет-

ся правоприменительная деятельность. В этой связи полагаем возможным согласиться с Н. Н. Черногором, предлагающим мониторинг Конституции рассматривать в качестве специфического вида государственной деятельности, который, по его мнению, может сыграть существенную роль в деле обеспечения реальности, стабильности Основного Закона государства и его правовой охраны [8, с. 49–52].

Частью 2 п. 4 Инструкции о правовом мониторинге предусмотрена возможность проведения так называемого оперативного мониторинга. На первый взгляд может показаться, что мониторинг норм Конституции можно проводить в рамках оперативного выявления и разрешения проблем правового регулирования общественных отношений и практики правоприменения, предусмотренного п. 4 Инструкции о правовом мониторинге. Однако порядок проведения правового мониторинга, закрепленный указанной Инструкцией, не в полной мере позволяет применить его в отношении норм и принципов, заложенных в Конституции, поскольку, используя критерии (показатели), в соответствии с которыми согласно п. 11 Инструкции о правовом мониторинге анализируются нормативные правовые акты, не представляется возможным получить полную и достоверную информацию, позволяющую оценить эффективность положений Конституции. Отдельного внимания в сложившейся ситуации заслуживает вопрос о субъектах (организаторах) мониторинга Конституции.

Учитывая изложенное, следует отметить, что, по нашему мнению, работа по созданию системы правового мониторинга и его концептуальной и методологической основы в Республике Беларусь еще не завершена. Достигнутые результаты в определении механизма правового мониторинга открывают новые грани исследуемого явления, возникают более сложные проблемы, требующие научного осмысления, а в некоторых случаях – коррекции отдельных уже состоявшихся концептуальных и методологических решений. Одним из вопросов, который требует переосмысления и уточнения, является вопрос о месте и роли Конституции в механизме правового мониторинга.

Инструментальная ценность мониторинга Конституции состоит в том, что он способен послужить решению задачи создания эффективного механизма нормотворчества и реализации

его результатов, отражающего общественные потребности. Реализация идеи мониторинга Конституции повлечет изменение концепции правового мониторинга. В итоге эта система может быть включена в общий механизм правового мониторинга либо разработана и закреплена в качестве самостоятельного аналитического инструмента. Важно, чтобы система конституционного мониторинга была введена в действие и позволяла своевременно выявлять объективно возникающие в обществе потребности в конституционно-правовой регламентации базовых общественных отношений. При этом возникает необходимость в разработке методологии конституционного мониторинга, определении критериев и показателей оценки эффективности конституционных принципов и норм, механизма корреляции результатов конституционного мониторинга с результатами других видов мониторинга, установлении существующих связей и закономерностей.

Таким образом, следует отметить, что государство и общество нуждаются в создании системы мониторинга Конституции. Он должен стать одним из эффективных инструментов, служащих обеспечению реальности Конституции, воплощению ее принципов и норм в жизни. Помимо прочего, мониторинг Конституции позволит усилить механизм особой правовой охраны Конституции путем обеспечения любых предложений о поправках к Конституции и ее пересмотре аналитической информацией о результатах мониторинга и экспертными заключениями на предмет наличия (отсутствия) объективных предпосылок для внесения поправок или пересмотра соответственно.

Становление и правовое оформление мониторинга Конституции требуют политической воли, целенаправленной деятельности субъектов нормотворческой деятельности, а также субъектов реализации и применения правовых норм. Не последнюю роль в решении этой задачи должна сыграть юридическая наука, поскольку именно она поможет оснастить субъектов (организаторов) мониторинга Конституции методикой и рекомендациями по его проведению. На современном этапе любое государство стремится воплотить на практике конституционные ценности, нормы и принципы, обеспечить эффективность их действия, вследствие чего можно было бы наблюдать эффективность и всех остальных отраслей права и отраслей

законодательства. В этой связи полагаем, что правовой мониторинг является одним из инструментов, способствующих повышению эффективности правового регулирования.

Список использованных источников

1. Хабриева, Т. Я. Конституционная реформа в современном мире / Т. Я. Хабриева. – М. : Наука, 2016. – 318 с.
2. Хабриева, Т. Я. Конституционное развитие: статика и динамика (к 25-летию Основного Закона России) / Т. Я. Хабриева // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 12. – С. 10–17.
3. Хабриева, Т. Я. Теория современной конституции : монография / Т. Я. Хабриева, В. Е. Чиркин. – М. : Норма, 2005. – 319 с.
4. Андриченко, Л. В. Конституция Российской Федерации : от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России) : монография / Л. В. Андриченко [и др.] ; под ред. Т. Я. Хабриевой. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИД «Юриспруденция», 2014. – 586 с.
5. Арутюнян, Г. Г. Конституционный мониторинг : монография / Г. Г. Арутюнян. – Ереван : Нжар, 2016. – 340 с.
6. Конституционный мониторинг: концепция, методика и итоги экспертного опроса в России в марте 2013 г. / под ред. А. Н. Медушевского. – М. : Институт права и публичной политики, 2014. – 184 с.
7. Дерхо, Д. С. Конституционный мониторинг в механизме конституционного правообразования [Электронный ресурс] / Д. С. Дерхо // Евразийский юрид. журнал. – 2014. – № 10 (77). – Режим доступа: http://www.eurasialegal.info/index.php?option=com_content&view=article&id=4121%3A2014-11-26-13-38-01&catid=154%3A2012-10-04-03-50-06&Itemid=42&limitstart=2. – Дата доступа: 15.04.2016.
8. Черногор, Н. Н. Мониторинг конституции: постановка проблемы / Н. Н. Черногор // Законодательство и экономика. – 2008. – № 11. – С. 49–52.
9. Черногор, Н. Н. Мониторинг конституции и его инструментальная роль / Н. Н. Черногор // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2008. – № 12. – С. 37–43.

10. Арутюнян, Г. Г. Конституционный мониторинг как гарантия преодоления дефицита конституционализма (концептуальные подходы) [Электронный ресурс] : доклад на Ереванской междунар. конф., Ереван, 22 окт. 2016 г. / Г. Г. Арутюнян. – Режим доступа: http://www.concourt.am/armenian/structure/president/articles/yerevan_conf2016_ru.pdf. – Дата доступа: 20.01.2019.

11. 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.

12. О порядке проведения правового мониторинга [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 30 янв. 2019 г., № 65 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

УДК 342.4

КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ: ВОЗМОЖНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ

Скороход Игорь Георгиевич,

кандидат юридических наук

доцент кафедры теории и истории права

Белорусского государственного экономического университета,

Республика Беларусь, г. Минск

Основной Закон Республики Беларусь в значительной степени заимствован и подражает конституциям западных стран. Этому есть объективные причины. По сути, мы еще не жили с реально действующим Основным Законом. Во времена Великого княжества Литовского с некоторыми условностями конституциями можно назвать Статуты 1529, 1566 и 1588 гг. Царская Россия, в состав которой мы входили, не знала демократии, поскольку основным нормативным актом государства был царский указ. Соответственно, все правоотношения регулирова-