



# Аналитический обзор обновленного проекта новой Конституции Беларуси (на основе версии, датированной ноябрем 2021 г.)

20 января 2022

© 2022 Международный институт демократии и содействия выборам (IDEA)

Этот анализ независим от каких-либо национальных или политических интересов. Он был подготовлен на основе вклада внутренних и внешних экспертов Института. Взгляды, представленные в этом обзоре, могут не обязательно представлять официальную позицию Международного института IDEA, его правления или членов его Совета.

Электронная версия данной публикации доступна по лицензии Creative Commons Attribute-NonCommercial-ShareAlike 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0). Вы можете свободно копировать, распространять и передавать эту публикацию, а также менять порядок изложения и адаптировать ее при условии, что это делается только в некоммерческих целях, что вы соответствующим образом указываете авторство публикации и что вы распространяете ее под идентичной лицензией. Для получения дополнительной информации об этой лицензии посетите веб-сайт Creative Commons:

<<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>>.

Международный институт IDEA  
Стромсборг  
SE-103 34 Стокгольм  
Швеция  
Телефон: +46 8 698 37 00  
Эл. почта: [info@idea.int](mailto:info@idea.int)  
Веб-сайт: <<http://www.idea.int>>

## Содержание

I.	<b>ВВЕДЕНИЕ И ПРЕДМЕТ РАССМОТРЕНИЯ.....</b>	<b>4</b>
II.	<b>РЕЗЮМЕ.....</b>	<b>4</b>
III.	<b>КОММЕНТАРИИ ПО ТЕМАТИЧЕСКИМ БЛОКАМ И РАЗДЕЛАМ ПРОЕКТА КОНСТИТУЦИИ....</b>	<b>6</b>
A.	Основы конституционного строя, права человека, свободы и обязанности.....	7
B.	Выборы и референдумы.....	12
1.	Поправки к избирательному законодательству .....	12
2.	Образование и функционирование Центральной избирательной комиссии... ..	12
3.	Избирательная система.....	14
4.	Сроки полномочий.....	15
5.	Обжалование решений ЦИК .....	15
6.	Досрочные выборы.....	16
7.	Наблюдение.....	16
8.	Подкуп избирателей.....	17
9.	Референдум .....	17
C.	Исполнительные, законодательные органы и местное самоуправление .....	17
1.	Сойм.....	17
2.	Президент .....	19
3.	Правительство .....	20
4.	Местное самоуправление .....	20
D.	Судебные органы .....	21
1.	Национальный совет правосудия.....	22
2.	Конституционный суд.....	22
3.	Прокурор.....	23
E.	Другие институты .....	24
1.	Адвокатура .....	24
2.	Уполномоченный по правам человека .....	24
3.	Государственные финансы.....	24
F.	Поправки к Конституции и переходные положения .....	24
1.	Изменение Конституции .....	24
2.	Переходные и заключительные положения .....	25
IV.	<b>ЗАКЛЮЧЕНИЯ И СЛЕДУЮЩИЕ ШАГИ.....</b>	<b>25</b>

## I. Введение и предмет рассмотрения

Ниже приводятся комментарии к проекту новой Конституции Беларуси от 25 ноября 2021 года, разработанному общественной конституционной комиссией при поддержке и консультациях национальных и международных экспертов. Данный обзор основан на неофициальном переводе на английский язык, в связи с чем могут возникнуть связанные с переводом вопросы.<sup>1</sup> Он следует за и основывается на комментариях, предоставленных Международным институтом IDEA по ранее представленным проектам. Этот анализ охватывает весь текст проекта новой Конституции и направлен на предоставление оценок изменений, внесенных за прошедшее время, а также относительно всего проекта в его нынешней версии.

Комментарии, представленные в данном обзоре, нацелены на дальнейшее расширение и обогащение конституциональной экспертизы и совета, которые предоставляются авторам текста разными экспертами в области международного права, а также национальными и международными субъектами.

## II. Резюме

Проект Конституции закладывает прочную основу для построения парламентской демократии в Беларуси. При подготовке нынешней версии составители и эксперты приложили значительные усилия, оценив недостатки существующей конституции и изучив примеры из других конституций, а также опыт разных стран.

Приветствуется тот факт, что в ходе разработки проекта Конституции авторы продолжали взаимодействовать с гражданами, национальными и международными партнерами в целях получения информации и отзывов и на их основе – дальнейшего усовершенствования проекта. Такое взаимодействие привело к дальнейшему повышению технического качества текста и интеграции предложений. Составители значительно пересмотрели и улучшили структуру текста, его внутреннюю целостность и точность используемых формулировок. Важно отметить, что в проекте было учтено и отражено значительное количество предыдущих замечаний и предложений, также высказанных Международным институтом IDEA. Текст новой Конституции в его нынешнем виде хорошо продуман и в целом соответствует международным стандартам в области гарантий и защиты фундаментальных прав и свобод. Поэтому проект как таковой, а также процесс его разработки и консультаций с общественностью заслуживают позитивной оценки.

Большинство ключевых решений относительно конституционного дизайна, в основном, как представляется, уже приняты, при этом ряд элементов и решений оставались неизменными в нескольких проектах. К таковым относятся механизм внесения поправок, основное внимание на парламенте как основном директивном органе, важность представительных институтов на местном уровне и принципы создания и

---

<sup>1</sup> Данный анализ был подготовлен на английском языке. Перевод на русский язык является неофициальным.

функционирования судебной системы. Положения о правах четко соответствуют международным документам по правам человека.

В то же время в отношении некоторых предложенных решений представляется возможным рассмотреть альтернативные варианты, в отношении некоторых других – такие альтернативы рекомендованы, что подробнее представлено ниже. Тем не менее мы признаем, что может не существовать единого идеального решения, и в отношении некоторых положений альтернативные решения остаются на усмотрение разработчиков.

Основное изменение, которое было выработано за год, касается относительного усиления положения об институте президентства. В изначальной версии, которая была проанализирована в январе, положение об отказе президента подписать закон имело способ преодоления – большинством голосов избранных депутатов. Затем в апреле для такого решения было предложено 3/5 голосов Верховного Совета, чтобы преодолеть отказ президента в подписании закона. В настоящей версии данное положение возвращает необходимость абсолютного большинства депутатов, но теперь – от конституционного большинства, что является несколько более высоким порогом, чем в изначальной формулировке «избранных депутатов». Тем не менее, измененная формулировка указывает на возврат к более чистой форме парламентской системы. Как мы прокомментировали ранее, это делает напрямую избранного президента относительно слабым и может привести к напряженности. Президент постоянно характеризовался как фигура в области внешней политики, но большинство ключевых полномочий либо разделяются с Правительством, либо осуществляются по предложению Правительства.

Положения, относящиеся к судебной системе, также были улучшены за год. Концепция и состав Конституционного суда были приведены в большее соответствие с аналогичными положениями конституций других стран. Этот орган будет играть важную роль в обеспечении конституционности судебных решений. В данной последней версии проекта допускаются присяжные заседатели, что, однако, не является обязательным – авторы проекта разумно оставили этот вопрос для рассмотрения будущей законодательной властью.

В целом можно отметить ключевые сильные стороны, а также те области, которые еще возможно улучшить. Более подробно анализ этих аспектов представлен ниже в данном аналитическом обзоре.

### **Ключевые сильные стороны**

Проект Конституции:

- основан на принципах верховенства закона и разделения властей, что очевидно во всех главах;
- закладывает принцип уважения к ключевым правам и свободам человека;
- значительно урезает президентские полномочия;
- закладывает полномочия парламента как высшей законодательной инстанции;

- устанавливает независимую судебную систему с минимальной степенью политического вмешательства;
- учреждает Конституционный суд с возможностью рассмотрения индивидуальных дел;
- вводит положения о стабильности избирательного законодательства и прописывает вопросы, требующие двукратного одобрения, разделенного всеобщими (очередными) выборами;
- учреждает независимого Уполномоченного по правам человека, офис которого/-ой в своей деятельности обладает необходимыми привилегиями и иммунитетом;
- формулирует метод внесения поправок в Конституцию, а также переходные положения, которые определяют сроки создания необходимых новых органов и приведение законодательства в соответствие с новыми положениями.

### **Сохраняющиеся пробелы и области, которые могут быть улучшены**

- Иерархия нормативных актов: в частности, следует уточнить роль международных договоров по отношению к проекту Конституции;
- Требование уважать фундаментальные права может распространяться не только на органы государства, но и на частные структуры;
- В статье о свободе собраний можно ограничиться прописанием этого конституционного права, без упоминания необходимости предварительного согласования [с властями];
- Положение о чрезвычайной ситуации, включая ее влияние на проведение мероприятий, связанных с выборами, можно расширить;
- Положения о «праве на сопротивление» требуют большей тщательности формулировки и пояснения;
- Переходные положения о процедуре назначений в ЦИК можно пояснить;
- Положения о подкупе избирателей можно сформулировать в виде абсолютного запрета;
- Можно пересмотреть процедуры снятия иммунитета с депутатов Сойма и применимых к этой процедуре исключений;
- Следует рассмотреть вопрос о разработке четкого положения о несменяемости или гарантированном сроке пребывания судей в должности;
- Следует уточнить четкую процедуру принятия решений и/или рассмотрения [дел] Конституционным судом;
- Следует уточнить роль Конституционного суда в процессе внесения поправок в Конституцию, а также необходимость привлечения международных экспертов в состав первого национального съезда судей;
- Необходимо описать основания и процедуры для освобождения от должности Прокурора, членов Контрольной Палаты, Уполномоченного по правам человека.

## **III. Комментарии по тематическим блокам и разделам проекта Конституции**

## A. Основы конституционного строя, права человека, свободы и обязанности

Если это не связано с переводом, параграф 5 Статьи 2 главы неясен. Необходимо пояснить, что в параграфе имеется в виду под «правом на сопротивление» [...] «если использование законных средств оказывается невозможным». Притом что исторический контекст параграфа понятен, «тирания и угнетение» не должны приводить к использованию способов, под которыми в данном случае могут подразумеваться незаконные способы – т. е., как процитировано выше, если законные способы не срабатывают, могут быть применены иные средства «сопротивления». В стране, где существует верховенство закона, каковой стремится стать Беларусь, данный параграф будет звучать лучше в иной редакции.

Исторически сложилось так, что многие страны, не без оснований, обеспечили в своих конституциях гарантии против повторения тиранического правления, угнетения или нацизма, прямо прописав эти положения в своих конституциях, главным образом в контексте образования политических партий. Например, Основной Закон Германии<sup>2</sup> эксплицитно поддерживает положения о денацификации и предусматривает запрещение партий, которые через поставленные ими цели или поведение своих членов могут нарушить свободный демократический конституционный порядок или привести к его падению.<sup>3</sup> Конституция Италии препятствует любой реорганизации фашистской политической партии.<sup>4</sup> В соответствии с анализом Венецианской комиссии, «Конституции Португалии и Дании, например, предусматривают возможность запрещения партий, которые прибегают к насилию или поощряют его, даже если это насилие не основано на расизме и не преследует подрывные цели. В Албании законодательство запрещает партии, которые используют насилие, применение оружия и другие антидемократические методы для привлечения внимания к своим целям и достижения их».<sup>5</sup>

**Рекомендация:** *Рассмотреть возможность уточнения смысла положения «если использование законных средств оказывается невозможным». Вместо этого возможно строже отрегулировать образование политических партий, которые могут быть основаны на ненависти, фашистских программах, недемократических методах смены правительства.*

В отношении Статьи 5, ее заглавие может быть более подходящим в следующей формулировке: «Иерархия правовых (нормативных) актов», поскольку здесь регулируется значимость международного договорного права, Конституции и основного законодательства. К удивлению, в параграфе 7 утверждается, что «*Не допускается заключение Республикой Беларусь международных договоров, которые*

---

<sup>2</sup> Статья 139 [Продолжение применения положений о денацификации] «Положения настоящего Основного Закона не затрагивают правовые положения, принятые в целях "освобождения немецкого народа от национал-социализма и милитаризма"» – Основной Закон (Конституция) от 23 мая 1949 г.

<sup>3</sup> Положение о запрещении и роспуске политических партий и аналогичных мерах, Венецианская комиссия, CDL-INF (2000) 1, Раздел В.

<sup>4</sup> Конституция Итальянской Республики, 27 декабря 1947 г., Раздел о Конечных и Переходных положениях: XII «Запрещается, в какой бы то ни было форме реорганизовать ранее распущенную фашистскую партию».

<sup>5</sup> Положение о запрещении и роспуске политических партий и аналогичных мерах, Венецианская комиссия, CDL-INF (2000) 1, Раздел В, параграф 6.

*не соответствуют Конституции». Такая формулировка ставит иерархию под угрозу. Конституция требует ратификации международных договоров (Статья 95, 1.4) и в Статье 128(1)2 Конституционный суд наделяется полномочиями рассматривать такие договоры. Данная статья позволяет [Конституционному] суду «рассматривать вопрос», однако было бы неплохо указать, что он может объявить договоры неконституционными согласно Статье 5(7). Без четкого определения иерархии Конституция фактически стоит выше международного права, а в предыдущем пункте 6 статьи 5 четко указывается, что международные договоры имеют приоритет над законами и являются частью национальной правовой системы (позже по тексту проясняется, что они должны подписываться Президентом и ратифицироваться Соймом; Ст. 94, пар. 1.4).*

**Рекомендация:** *Обратить внимание на противоречие между параграфами 6 и 7 Статьи 5 и уточнить формулировку параграфа 7 Статьи 5.*

Глава 2 о вопросах прав человека, свободах и обязанностях охватывает все основополагающие права человека, которые должны содержаться во всех демократических конституциях. В Статье 10, и это приветствуется, указывается на права и свободы человека, которые являются естественными и неотъемлемыми. Однако неясно, имеются в виду международные или всеобщие права человека и включает ли эта категория те права, которые не перечислены в Конституции. Суды могут использовать эту общую формулировку и включать новые права в конституционный порядок.

В дополнение к сказанному, параграф 3 будет звучать лучше при уточнении, что имеется в виду, когда речь идет о том, что права человека «естественны». Естественное право<sup>6</sup> в правовой теории содержит иное определение чем в праве в области прав человека, как это прописывается в международных договорах. В связи с этим возникает вопрос о том, может ли добавление этого слова действительно расширить сферу толкования прав, содержащихся в Конституции, в частности, на основании норм морали и этики нежели конституционных и договорных стандартов.

**Рекомендация:** *В случае если это не связано с переводом, рассмотреть возможность исключения из Статьи 10 или уточнения слова «естественны».*

В настоящей версии Статья 10(4) относится только к государственным органам. Однако в конституциях по всему миру все чаще формулируется требование о том, чтобы фундаментальные права – в частности свобода от дискриминации и право на равное обращение и равные возможности — также были защищены и в частной сфере (негосударственной). Охват как государственной, так и частной сфер жизни, налагает большую ответственность на государство в предотвращении, наложении санкций и устранении нарушений, совершенных частными лицами, организациями и

---

<sup>6</sup> Термин «естественное право» является двусмысленным. В соответствии с правовой теорией естественного права авторитетность правовых стандартов обязательно вытекает, по крайней мере частично, из соображений, связанных с моральными достоинствами этих стандартов. Существует несколько различных видов правовых теорий естественного права, которые отличаются друг от друга в том, что касается роли морали в определении авторитетности правовых норм. <https://iep.utm.edu/natlaw/>



предприятиями, и это может в особенности быть важным для предотвращения нарушений прав человека в отношении женщин и меньшинств. Смотрите, например, Конституции Греции, (1979), Статья 25(1); Мозамбика (2004), Статья 56(1); Анголы (2010), Статья 28(1).

**Рекомендация:** *Рассмотреть вопрос о распространении применения требования о соблюдении основных прав как на государственные, так и на частные структуры. Притом что важно обеспечить четкое различие между конституционными обязанностями правительства и конституционными обязанностями в частной сфере, целесообразным будет применение требования о соблюдении, как минимум, прав на недискриминацию и равенство как в частной сфере (отдельные лица, организации и структуры), так и на уровне государства.*

Как уже отмечалось в отношении предыдущих проектов, международное право признает право убежища не только для тех, кто подвергается преследованиям на основании «убеждений, религиозных мотивов или национальности», но и для тех, кто подвергается преследованиям по признаку расы, языка, принадлежности к определенной нации или социальной группе.<sup>7</sup> Формулировки Конституции, в частности Статья 12 об иностранных гражданах и лицах без гражданства, должны, вероятно, соответствовать формулировкам, широко используемым в международном праве, если данные категории не исключаются преднамеренно.

Далее, в Статье 12(2) предусматривается, что лицам, ищущим убежища, «предоставляется право убежища» в соответствии с общепризнанными нормами международного права. Рекомендуется добавить предложение о том, что «конкретные процедуры будут установлены национальным законодательством», по причине того, что в данной формулировке статья выглядит так, как будто от Беларуси *требуется* предоставлять убежище всем, кто его попросит, что может привести к целому потоку ходатайств. Обязующие формулировки могут ограничить возможности будущего законодательного органа в плане подхода к этому вопросу.

**Рекомендация:** *Рассмотреть вопрос о включении ссылки на другие законодательные акты, касающиеся права искать убежище, и расширить перечень оснований.*

В статье 15 говорится о лишении свободы, и, как отмечалось ранее, положение о допустимом ограничении свободы в значительной степени соответствует международным стандартам. 48-часовой предельный срок содержания под стражей до суда является конституционным стандартом, принятым многими государствами, такими как Эстония, Литва и Польша. Рекомендуется учесть, что по истечении указанных 48 часов суд должен соблюдать максимально допустимый срок для вынесения судебного

---

<sup>7</sup> Конвенция о статусе беженцев, 1951 г., Ст. I(A)(2): беженцами являются лица, которые могут «в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений». Также обращаем внимание на пример Статьи 44 Конституции Черногории: «Иностранец не может быть выслан из Черногории в том случае, если в силу его расы, религии, языка или принадлежности к какой-либо нации ему/ей будут угрожать смертная казнь, пытки, бесчеловечное обращение, преследование или серьезное нарушение прав, гарантированных настоящей Конституцией».

решения. В Чешской Республике, Польше и Грузии Конституция гласит, что суд получает 24 часа для принятия решения.

**Рекомендация:** *Предоставление суду конкретного времени для принятия любого дальнейшего решения о задержании или освобождении человека позволило бы улучшить формулировку данного положения.*

Кроме того, следует рассмотреть вопрос о том, можно ли объединить статью 20 о неприкосновенности частной жизни со статьей 31 о неприкосновенности жилища и предусмотреть дополнительные требования.

**Рекомендация:** *Рассмотреть вопрос об объединении статей 20 и 31 и обусловить факт того, что любой обыск жилища, помещений или транспортных средств может производиться только в случаях и в порядке, предусмотренных законом, и на основании постановления суда.*

Статья 24 касается свободы собраний, и она сформулирована в соответствии с международными стандартами. Однако в ней остался параграф, в котором говорится о «заблаговременном уведомлении». Это может препятствовать толкованию международного права, где проведение стихийных собраний разрешается без уведомления в силу их реакции на непосредственное событие.<sup>8</sup> Действительно, не следует смешивать все массовые мероприятия (такие, как спортивные мероприятия и собрания), которые могут носить иной характер. Разумеется, на конституционном уровне нет необходимости закреплять факт проведения собрания, создающего помехи дорожному движению. Европейский суд по правам человека уже давно считает, что дороги общего пользования в такой же степени могут использоваться водителями и велосипедистами, как и для демонстраций, и небольшой временной сбой в дорожном движении не является основанием для отказа или изменения места проведения собрания. Таким образом, многие конституции оставляют право на свободу мирных собраний закрепленным на общем уровне в Конституции, в том числе в Литве и Польше, с тем чтобы избежать опасности закрепления такой практики в качестве обязательной и тем самым влекущей за собой конституционный контроль. При необходимости «уведомление» можно прописать в законодательстве.

**Рекомендация:** *Рассмотреть вопрос об исключении упоминания о заблаговременных уведомлениях из статьи 24.*

Статья 30 о правах владельцев собственности предусматривает компенсацию владельцам собственности, отчужденной государством. В статье 30(6) можно было бы также предусмотреть право на своевременное или оперативное судебное разбирательство, которое является преобладающей нормой в международном праве.

**Рекомендация:** *Рассмотреть вопрос об обеспечении права на своевременное и оперативное вынесение судебного решения в связи со статьей 30.*

---

<sup>8</sup> *Букта и другие против Венгрии*, Европейский суд по правам человека (Жалоба №. 25691/04), Постановление от 17 июля 2007 г.

Статья 49 представляет собой интересное дополнение и является следствием свободы выражения мнений и собраний, которая по существу понимается как закрепляющая гражданское неповиновение.<sup>9</sup> Эта статья требует уточнения, поскольку она, как представляется на первый взгляд, не соответствует принципу верховенства права.

В статье 52(2) указывается, к каким правам и свободам не применяются ограничения, допустимые в соответствии со статьей 52(1). Это положение является интересным, но необычным. Важно отметить, что некоторые положения, применимые к «неограниченным» правам, фактически содержат положения о так называемых внутренних ограничениях, подпадающих под действие закона. Поэтому такое исключение возможности ограничения прав может потенциально противоречить ограничениям, допускаемым каждым отдельным положением. Например, статья 15(5) гласит, что лицо, лишенное свободы незаконным или **необоснованным образом, или осужденное безосновательно**, имеет право на возмещение ущерба от государства.

В статье 53 говорится о чрезвычайных ситуациях, и эта статья выступает в виде положения об ограничении, допускающем приостановление действия некоторых прав во время чрезвычайного положения. Статья полностью исключает, например, некоторые статьи – о недопущении пыток, о праве на жизнь и свободу вероисповедания – из сферы действия приостановления во время чрезвычайного положения в соответствии с пунктом 2. Однако она не исключает права быть свободным от дискриминации, закрепленного в статье 27. Хотя и верно то, что чрезвычайное положение может потребовать определенного рода дискриминации (например, на основе политических или философских взглядов в случае восстания), можно было бы добавить некоторые формулировки о недопущении дискриминации к статье 53. Статья 4.1 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) гласит, что меры, принимаемые в условиях чрезвычайного положения, не могут быть сопряжены с дискриминацией *«исключительно по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения»* (Выделено нами.) Рекомендуется включить эту формулировку в статью 53.

Кроме того, может быть рассмотрен вопрос об установлении сроков и процедуры в Конституции (т.е. посредством голосования в парламенте), с тем чтобы четко понять, на какой срок Президент может вводить чрезвычайное положение (это право предоставлено ему статьей 95, пункт 1.9), что позже должно быть одобрено Соймом. Однако продолжительность срока не устанавливается, как и допустимое количество раз (если вообще возможно) для продления этого срока. Кроме того, хорошей практикой является введение требования об автоматическом истечении срока действия по истечении установленного срока, если только это не будет вновь утверждено парламентом, и зачастую с увеличением порогового уровня.

**Рекомендация:** Было бы полезно рассмотреть вопрос о включении в статью 53 положения о недискриминации в качестве нормы, не допускающей отступлений, и

---

<sup>9</sup> Генри Дэвид Торо, Эссе “О гражданском неповиновении”, 1845-1850.

*введении строгих сроков, с тем чтобы избежать затяжных или «постоянных» чрезвычайных положений, которые ограничивали бы некоторые основные права.*

Кроме того, в отношении положений статьи 64(3) и статьи 72(3)1, которые предусматривают, что выборы не проводятся во время военного или чрезвычайного положения, можно рассмотреть вопрос о внесении оговорки о том, что это относится к ситуациям чрезвычайного положения на всей территории страны (или по крайней мере затрагивает значительные части страны) или что чрезвычайная ситуация должна серьезно влиять на организацию выборов. Такое условие могло бы помочь предотвратить злоупотребления.

## В. Выборы и референдумы

Положения, касающиеся выборов и избирательных прав, включены в статьи 54-64 проекта Конституции. После майских комментариев некоторые из этих статей были пересмотрены.

### 1. Поправки к избирательному законодательству

Во исполнение предыдущей рекомендации, содержащейся в разделе 3.5 предыдущего аналитического обзора и касающейся ограничений в отношении внесения поправок в избирательное законодательство, в статье 64(5) нынешнего проекта определяются вопросы, которые требуют двукратного утверждения, разделенного всеобщими (очередными) выборами. Это относится к изменениям, касающимся избирательных прав, избирательной системы, а также создания и полномочий избирательных комиссий. Другие моменты требуют лишь принятия поправок к законодательству в соответствии с обычной процедурой, хотя они ограничены статьей 64(6), которая запрещает это в условиях военного или чрезвычайного положения или менее чем за шесть месяцев до всеобщих выборов. Такое различие между принципиальными вопросами и вопросами практической целесообразности (например, детализация процессов регистрации, выдвижения кандидатов, регулирования избирательных кампаний, подсчета голосов и урегулирования споров) может оказаться полезным на практике, предоставляя возможность своевременной корректировки в ответ на любые проблемы, которые могут быть выявлены.

### 2. Образование и функционирование Центральной избирательной комиссии

В новом проекте коренным образом отличается подход к составу Центральной избирательной комиссии (ЦИК) по сравнению с предыдущим текстом проекта. Здесь содержатся два ясных и ценных положения: принцип постоянства и независимости ЦИК, закрепленный в статье 63(1), и требование, содержащееся в статье 63(3), о том, что ЦИК избирает своего Председателя, заместителя Председателя и Секретаря из числа своих членов.

В соответствии со статьей 63(2), ЦИК является органом, состоящим из 11 членов, которые назначаются теми политическими партиями, которые представлены в Сойме; таким образом ЦИК зависит от законодательной власти, без какой-либо роли

Президента или исполнительной власти. Выбранная партийная модель несет в себе преимущество, предотвращая захват комиссии одной или двумя крупнейшими партиями. Пока не ясно, какого рода партийная система появится в свободной Беларуси, но предоставление 11 наиболее влиятельным партиям парламента мест в ЦИК будет способствовать обеспечению легитимности процесса администрирования выборов.

Избранная модель также полностью вписывается в подход «взаимного контроля» в рамках независимой избирательной администрации, принятый в большинстве стран Центральной и Восточной Европы и бывшего СССР с 1989 года, что зачастую отражало отсутствие доверия и уверенности в том, что можно будет найти администраторов для проведения выборов, которые будут являться и признаваться подлинно независимыми. Такое изменение подхода, по-видимому, отражает мнение составителей после обсуждения принципов. Хотя можно было бы включить в новый подход требование о том, чтобы члены ЦИК обладать определенными квалификациями, как это предлагалось в предыдущих рекомендациях IDEA (пункт 3.3 майского комментария), на практике это, возможно, будет сложнее осуществить, и, в частности, это может препятствовать продвижению гендерного, молодежного и иного разнообразия в управлении избирательным процессом.

В результате применения нового подхода одновременно обновляется состав всей ЦИК, предположительно после того, как вновь избранный Сойм вступит в свои полномочия и будут урегулированы все связанные с выборами споры и апелляции. Таким образом имплицитно определяется срок полномочий Председателя в соответствии с нашей предыдущей рекомендацией, содержащейся в разделе 3.4, и заместителя Председателя и Секретаря.

Отсутствует положение о распределенных по времени сроках полномочий членов ЦИК в целях обеспечения определенной преемственности институциональной памяти (в рамках модели «взаимного контроля» добиться этого трудно). Таким образом, любая такая преемственность будет обеспечиваться за счет постоянных сотрудников секретариата ЦИК, что делает эти назначения особенно важными.

Однако предусмотренный в статье 165 переходный механизм назначения первой ЦИК после принятия Конституции вызывает вопросы. Каждая зарегистрированная партия имеет право назначать одного члена ЦИК без какой-либо связи с членством в законодательном органе. *Хотя данный подход признает, что представительство в существующем законодательном органе не является подходящим критерием, каковы будут требования для регистрации политической партии на данном этапе? Что помешает новым или старым партиям создавать фальшивые или фиктивные партии с конкретной целью получения дополнительных членов ЦИК? Возможно ли, что новая ЦИК будет настолько большой, что не сможет функционировать?*

Следует признать, что ситуация в Беларуси является уникальной, и в этой связи можно привести лишь ограниченное число примеров из международной практики, касающихся создания временного органа по проведению выборов. В случае интереса в определении альтернативных или скорректированных подходов в отношении вышеизложенного, то можно было бы рассмотреть вариант членства в ЦИК для партий,

которые (пере-)зарегистрируются до определенного периода времени, в идеале в соответствии с новыми либерализованными правилами. Другой вариант заключается в том, чтобы назначение членов переходной комиссии производил совет зарегистрированных партий: требование определенного уровня консенсуса среди партий могло бы привести к созданию умеренной, относительно независимой комиссии. Такой подход также снижает вероятность многочисленности членов комиссии, и его можно в том числе рассматривать в качестве альтернативы репрезентативной модели для постоянной ЦИК.

Кроме того, по мере консолидации демократических политических сил можно было бы также стремиться к тому, чтобы во временной ЦИК был представлен не весь политический спектр, а ключевые или крупнейшие политические силы. Можно предусмотреть дополнительное представительство на конкурентной основе. Кроме того, участие независимых авторитетных экспертов, будь то представители научных кругов, гражданского общества или различных институтов, может рассматриваться в качестве фактора, балансирующего политическое представительство.

**Рекомендация:** *Можно рассмотреть вопрос о пересмотре переходных положений для обеспечения ясности процедур назначения членов ЦИК.*

### 3. Избирательная система

В соответствии со статьями 70(1) и 70(4), Сойм формируется из 220 депутатов, избираемых на основе пропорционального представительства политических партий по партийным спискам, а избирательные округа основываются на единицах местного самоуправления. Это положение закреплено в более подробной формулировке по сравнению с предыдущим проектом, о чем говорилось в разделе 3.7 предыдущего комментария, однако данный факт может отражать стремление составителей обеспечить максимальную защиту тех изменений, направленность на которые заложена в новой Конституции.

Однако в связи со статьей 70(4) может возникнуть вопрос, касающийся определения и размера единиц местного самоуправления. Если многие единицы, которые будут представлять избирательные округа, являются сельскими районами, электорат которых имеет право только на небольшое число мест, скажем, одно или два, то система на основе пропорционального представительства политических партий, скорее всего, не будет работать так, как предполагалось. Одномандатные избирательные округа будут функционировать на основе мажоритарного голосования; двухмандатные избирательные округа могут либо предоставить два места очень сильной местной партии, либо по одному месту каждой из двух влиятельных партий (таким образом, возможно, сложится тенденция к появлению внутреннего предубеждения по отношению ко второй сильнейшей партии, как об этом свидетельствует недавно созданная в Чили избирательная система).

**Рекомендация:** *Для того чтобы система на основе пропорционального представительства политических партий давала примерно пропорциональные результаты, может потребоваться либо создание многомандатных*

*избирательных округов, объединяющих две или более единицы местного самоуправления, либо определение единиц местного самоуправления таким образом, чтобы они были достаточно большими, чтобы претендовать на многомандатное представительство.*

В соответствии с международными стандартами необходимо также рассмотреть вопрос о том, какой орган будет отвечать за определение и адаптацию избирательных округов, с тем чтобы обеспечить равенство их голосов. Рекомендуется также указывать временные периоды, в течение которых должен проводиться пересмотр численности и границ избирательных округов (например, после каждой переписи населения (если это происходит) или каждые десять лет). Соответствующие положения могут быть включены в Конституцию, но могут быть также включены в избирательное законодательство.

Хотя система выборов в Сойм подробно описана, система выборов для единиц местного самоуправления конкретно не определена. Предполагается, что это будет отражено в органическом законе о местном самоуправлении, предусмотренном в статье 109(4).

#### 4. Сроки полномочий

В новом проекте сохраняется пятилетний срок полномочий Президента (статья 90(1)) наряду с четырехлетним сроком полномочий Сойма (статья 71(1)). Отмечая тот факт, что Президент, как представляется, сохраняет некоторые значительные полномочия в новом проекте, особенно в области внешней политики и безопасности, изменение отношений между президентом и Соймом в рамках двадцатилетнего цикла выборов, о чем говорилось во второй части раздела 3.8 комментариев в мае, сохраняет свою актуальность.

С точки зрения синхронизации двух сроков полномочий, чтобы уменьшить вероятность консолидации власти одной стороной, можно было бы использовать следующий вариант: сместить президентские выборы и выборы в Сойм на два года, проведя каждые из них в середине срока полномочий другого. Однако для этого потребуются двухлетний срок полномочий либо первоначального Президента, либо первоначального Сойма; если имеется желание ограничить статус и восприятие роли Президента, то первый вариант может оказаться более полезным.

#### 5. Обжалование решений ЦИК

Статья 60(2) нынешнего проекта предусматривает возможность обжалования результатов выборов в Верховном суде. Эта рекомендация возникла со стороны IDEA ранее в разделе 3.2 майского обзора. Однако, если это не связано с переводом, остается неясным, какой орган принимает первоначальное решение по результатам выборов. Можно понять, что это относится к компетенции избирательных комиссий; однако в Статье 62(1) это четко не указано.

**Рекомендация:** *Можно рассмотреть вопрос о том, чтобы предусмотреть в статье 60(2) обязанность избирательных комиссий своевременно объявлять результаты выборов и четко указывать, что комиссии изначально объявляют результаты.*

Кроме того, в статье 60(2) говорится, что 5% избирателей, которые голосовали, также могут подать апелляцию, но в тексте не уточняется, как эти 5% будут подсчитаны и проверены. Будет ли это сделано через подписи в совместном заявлении? Совместный иск? Каким образом факт того, что они проголосовали, будет подтвержден и кем – судами или ЦИК?

## 6. Досрочные выборы

В новом положении о досрочных выборах в Сойм учтена предыдущая рекомендация 3.9 – отменено предыдущее положение, запрещающее проведение дальнейших досрочных выборов в течение шести месяцев после досрочных выборов. Тем не менее, эти положения расплывчаты и остается неясным, что значит «в исключительных случаях», когда Сойм принимает решение о досрочных выборах в соответствии со статьей 72(1). Та же формулировка используется в статье 118(2) в отношении досрочных выборов в представительные органы местного самоуправления. Чтобы избежать судебные разбирательства на основе этой формулировки, можно было бы рассмотреть вопрос об ее исключении при сохранении предусмотренных процессуальных пороговых уровней.

Кроме того, положения, касающиеся выборов местного самоуправления (статьи 111 и 118), как представляется, вызывают те же самые вопросы в связи с досрочными выборами на местном уровне. Раздел 5.2 комментария, предоставленного в мае, остается актуальным в анализе нового проекта.

## 7. Наблюдение

Приветствуется тот факт, что в статье 58 нового проекта сохранен прежний подход к наблюдению за выборами. Однако в нем не учтена рекомендация 3.1, сформулированная в майском комментарии 2021 года. В частности, было рекомендовано рассмотреть вопрос о включении гарантии против «фальшивого» наблюдения. Можно было бы рассмотреть вопрос о решении этой проблемы в рамках подзаконных актов, включая будущие нормативно-правовые акты ЦИК. Сюда можно было бы включать более конкретные положения о том, каким образом предотвратить деятельность и/или аккредитацию таких «фальшивых» наблюдателей с процедурной точки зрения.

Возможно, стоит также рассмотреть вопрос о том, каким образом положения статьи 58, а также другие положения, касающиеся избирательных прав, содержащиеся в статьях 54-62, применимы к референдумам.

**Рекомендация:** *Рассмотреть вопрос об уточнении того, каким образом положения о наблюдении и другие соответствующие гарантии избирательных прав применимы к референдумам, и соответствующим образом отразить это в проекте.*



## 8. Подкуп избирателей

Действующая статья 57 запрещает подкуп избирателей. Нет оснований ограничивать действие этого запрета на «кандидатам, политическим партиям и любым лицам, прямо или косвенно участвующим в избирательной кампании». Можно просто сформулировать, что подкуп избирателей запрещен.

**Рекомендация:** *Рассмотреть возможность изменения формулировки статьи 57, с тем чтобы запретить подкуп избирателей в принципе. Кроме того, возможно, было бы целесообразно распространить это на неправомерное влияние, а также на угрозы.*

## 9. Референдум

Ответственность за проведение общенационального референдума возложена на ЦИК в статье 66(1), причем сроки его проведения, по-видимому, будут указаны в органическом законе, что предусмотрено в статье 68(1). Эти положения принимают во внимание предыдущую рекомендацию IDEA 3.6, сформулированную в мае в комментарии к предыдущей статье 91.

Исключения потенциальных вопросов для национального референдума были уточнены и расширены в статье 66(4). Однако сюда не вошли объявление и отмена чрезвычайного или военного, или мирного положения. Если этот вопрос не был подробно обсужден и сознательно отклонен составителями, его стоит пересмотреть.

Статья 67.2 запрещает проведение местных референдумов по вопросам, «отнесенны[м] к исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления», предположительно в соответствии с определением, содержащимся в статье 112. Значительная часть содержания статьи 112 разумно исключена из положения о местных референдумах. Однако исключение местных программ развития (и, следовательно, политики) из статьи 112(1)1.4 и решений, касающихся местной символики в статье 112(1)1.7, из компетенции местных референдумов, возможно, не является оправданным и может быть пересмотрено.

## С. Исполнительные, законодательные органы и местное самоуправление

### 1. Сойм

Добавленная в проект Статья 76, предоставляющая иммунитет членам Сойма в отношении заявлений, голосования и деятельности при исполнении ими своих обязанностей, приветствуется. Однако на практике она может быть ослаблена в результате оговорки об освобождении от ответственности в статье 76(1) – «ответственности за оскорбление или клевету», поскольку эта клаузула может быть использована (неправомерно) для оказания давления на депутатов посредством необоснованных судебных исков. В принципе, не рекомендуется упоминать

исключения наряду с положениями об иммунитете, поскольку в любом случае депутаты могут быть привлечены к ответственности за любое преступление при условии снятия иммунитета Соймом.

Во многих странах иммунитет может быть отменен в случае совершения преступлений, но только по решению самого парламента, как правило, при наличии абсолютного большинства голосов. Например, в Финляндии иммунитет может быть отменен только при большинстве в 5/6. В настоящий момент в проекте просто говорится о «согласии Сойма», что, по-видимому, означает, применение обычной процедуры принятия решений, которая может позволить партии большинства легко снять иммунитеты оппозиционных кандидатов, что создает возможность для преследования.

**Рекомендация:** *Возможно, стоит пересмотреть процедуры снятия иммунитета, и в отношении исключения, содержащегося в статье 76(1), рассмотреть возможность изъятия из этого положения упоминания высказываний, сделанных депутатами Сойма во время сессии.*

Статья 77(5) касается закрытых заседаний Сойма. Не предусматривается никакой свободы действий Председателя для проведения закрытой сессии без голосования в 3/5 голосов, однако можно предположить, что могут возникнуть обстоятельства, в которых это было бы желательно. В том виде, в каком оно сформулировано, данное положение, как представляется, лишает Председателя права единолично решать вопрос о закрытой сессии при любых обстоятельствах. Можно было бы рассмотреть вопрос о предоставлении Председателю такой свободы действий в случаях, предусмотренных законом.

Статья 80(2), касающаяся интерпелляции, предусматривает право на обращение с вопросами и запросами не только к должностным лицам исполнительной власти, но и к «органу Сойма». В связи с этим возникает вопрос о том, что конкретно здесь задумано. Это положение может неоправданно усложнить внутреннюю парламентскую работу, если комитету придется отвечать на запросы подгрупп законодателей во время выполнения своей внутренней работы.

В статье 81(3), касающейся органического закона, не говорится об организации Конституционного суда. Возможно, что подраздел 81(3)6, касающийся судебной системы, может не распространяться на Конституционный суд, поскольку этот орган является предметом специальной главы 10 и не включен в главу 9 о судебной власти.

**Рекомендация:** *Рассмотреть вопрос о включении Конституционного суда в статью 81(3).*

В статье 83 говорится о праве общественности вносить предложения в законодательные органы. Однако в подразделе 3 речь идет не о процедуре внесения законодательных предложений, а лишь о «проектах законов». Как правило, «предложение» носит более общий характер, чем проект закона, который предполагает использование конкретных правовых формулировок.

**Рекомендация:** *Рассмотреть вопрос о включении слова «предложения» в статью 83(3).*

В статье 88 говорится, что Регламент Сойма имеет «силу» органического закона. В Конституции не говорится о какой-либо «силе» органического закона, а говорится лишь о специальной процедуре принятия. Если принятие и изменение Регламента Сойма требует абсолютного большинства членов парламента, – это хорошо, но это можно четко указать в статье 81(3), которая касается только: «организаци[и] и деятельность[и] Сойма», но не упоминает «Регламент».

## 2. Президент

В проекте сделан очевидный выбор в пользу более слабого Президента, чем в тексте, рассмотренном в мае. Право вето в отношении законодательства может быть преодолено абсолютным большинством голосов членов парламента, а не тремя пятыми, как в предыдущем проекте. Как отмечалось ранее, такая слабая, но напрямую избранная президентская власть, может создать некоторые проблемы, однако составители проекта признают это и готовы пойти на риск.

В статье 90 говорится о процедуре избрания Президента, включая систему двух туров. Все статьи – 90(7), 90(8) и 90(9) – относятся ко второму туру, но, что касается последних двух, из текста не явствует, что это именно так. Если рассматривать статью 90(9) отдельно, то можно было бы считать, что она охватывает первый тур.

**Рекомендация:** *Рассмотреть вопрос об объединении этих трех положений в один подпункт статьи.*

Статья 92 касается досрочного прекращения полномочий Президента и гласит, что он может уйти в отставку в любое время. Однако статья 87 требует, чтобы Сойм принял отставку абсолютным большинством голосов. В этой связи возникает вопрос о том, что происходит, когда президент уходит в отставку, но его отставка не принимается.

Кроме того, в статье 92(3) предусматривается, что решение о досрочном освобождении Президента от должности принимается Соймом «на основании заключения специально созданной комиссии». Целесообразно оговорить, кто или какое большинство депутатов Сойма может предложить создание такой комиссии, как она должна создаваться и каков должен быть ее состав.

Статья 95(1)3 гласит, что Президент может вернуть закон со своими «возражениями».

**Рекомендация:** *Слово «возражения» следует согласовать со статьей 86(2), в которой говорится о «замечаниях и предложениях» Президента.*

Что касается статьи 95(2), то можно было бы рассмотреть вопрос об уточнении того, может ли Президент отклонять предложения о назначениях, поданные Правительством, и если да, то на каких условиях.

### 3. Правительство

В статье 100 предусматривается назначение заместителей Премьер-министра, однако остается неясным, существуют ли какие-либо ограничения в отношении их числа.

Статья 101 предусматривает, что члены правительства несут ответственность за решения правительства, за которые голосовал тот или иной член правительства. Это, по-видимому, означает, что голосование в кабинете будет публичным; однако, как представляется, в Конституции нет положений о таком голосовании.

Статья 101(3) предусматривает, что член правительства не может быть арестован или иным образом лишен его/ее личной свободы без согласия Сойма. Можно рассмотреть вопрос об установлении применимого требования большинства.

Статья 102(1) предусматривает назначение нового Премьер-министра в течение месяца с даты отставки [предыдущего] Премьер-министра. Поскольку первые выборы в соответствии с настоящей Конституцией вряд ли приведут к отставке предыдущего Премьер-министра, можно было бы в таком случае использовать следующую формулировку: «не позднее чем через месяц после даты отставки Премьер-министра или даты всеобщих выборов». Как альтернативный вариант, первые выборы в соответствии с новой Конституцией могут регулироваться переходными положениями. Кроме того, можно было бы уточнить, применяется ли это положение также в случаях отстранения, отставки или смерти Премьер-министра.

Многие парламентские конституции требуют голосования в правительстве по вопросу вступления в должность после того, как назначены министры. Составители могут рассмотреть этот вопрос. В настоящем варианте для назначения Премьер-министра требуется абсолютное большинство голосов (статья 102.4), однако за правительство в целом голосование не предусмотрено.

### 4. Местное самоуправление

Полномочия и структуры местных органов власти будут определены законом. Определение и разграничение единиц местного самоуправления и административно-территориальных единиц, упомянутые в разделе 5.1 майского комментария, являются гораздо более четкими в новом проекте. Однако статья 112(1)1 гласит, что местный представительный орган утверждает «структуру» исполнительного органа местного самоуправления. Означает ли это, что различные населенные пункты могут экспериментировать с различными структурами? Например, исполнительная власть может состоять из нескольких членов или иметь более короткий мандат в одном регионе, но не в другом.

В этой связи возникают дополнительные вопросы. В какой степени (если вообще предусматривается) предполагается избрание в органы исполнительной власти? Существуют ли какие-либо соображения в отношении непосредственно избираемых исполнительных мэров, роль и полномочия которых (как это подразумевается в 112(1)2)

должны быть определены в национальном законодательстве? Может ли каждая единица местного самоуправления дать свой собственный ответ на этот вопрос или же все органы местного самоуправления должны быть парламентскими? Составители могли бы рассмотреть вопрос о том, какой подход предусматривается в отношении вышеизложенного, и соответствующим образом разъяснить его в тексте.

Рекомендуется изменить раздел 112(1)3, который позволяет представительному органу отменять решения исполнительного органа, если они не соответствуют законодательству. Не возникает проблем с передачей этих полномочий представительному органу. Однако это не является «исключительной» компетенцией (как указано в названии статьи), поскольку суд может также аннулировать решения исполнительного органа, которые не соответствуют законодательству, согласно статье 116.

Кроме того, возможно, стоит проверить, чтобы положения статей 109(1) и 109(2) действовали таким образом, чтобы исключить применение статьи 67 для созыва местных референдумов по учреждению, объединению или изменению органов местного самоуправления и/или их границ.

Одобрается, что рекомендация, содержащаяся в разделе 5.3 предыдущего комментария о полномочиях местных органов власти, вероятно, учитывается добавлением в статью 112(1)1.4 исключительной компетенции утверждать программы развития. Рекомендация, содержащаяся в разделе 5.4 и касающаяся необходимости определения функции публичного аудита для местных органов самоуправления, учтена в новом положении статьи 112(1)1.9.

#### D. Судебные органы

Судебная власть организована в соответствии с главой 9 и главой 10 проекта Конституции. Глава 9 касается судов в целом, а глава 10 – Конституционного суда в частности. В целом статьи в этой области составлены хорошо. Остаются некоторые вопросы, заслуживающие рассмотрения.

В статье 119 о судебной системе содержится параграф 3, в котором говорится, что судебная система основана на «принципах территориальности и специализации». Определение этих принципов не совсем ясно.

Судьи избираются Национальным советом правосудия, и было бы целесообразно, если бы в статье 122 прямо говорилось о «несменяемости» или «гарантированном сроке пребывания в должности» судей, что является особенно важным принципом, поскольку в соответствии с частью 4 судьи могут быть уволены, если они отказываются от перевода в другой суд или если суд «реорганизуется». Такие статьи могут стать объектом злоупотреблений, и в этой связи было бы полезно подкрепить их принципом несменяемости. Положительным является то, что решение об отстранении судьи от должности может быть обжаловано в суде.

**Рекомендация:** *Рассмотреть вопрос о прямом обеспечении несменяемости или гарантированного пребывания судей в должности.*

#### 1. Национальный совет правосудия

В соответствии со статьей 125, Национальный совет правосудия является профессиональным неполитическим органом по отбору судей. Такой подход гарантирует этому органу и его членам защиту от политического влияния. В статье 125(9) перечисляются задачи Национального совета правосудия. Можно было бы рассмотреть вопрос о добавлении слов «повышение в должности и перевод» судей. Предполагается, что это также намерение составителей, поскольку многие подобные советы имеют указанные полномочия. Однако, если идея заключается в том, чтобы разрешить Верховному суду продвигать [судей] по службе, составители должны четко указать на это.

#### 2. Конституционный суд

Статья 127 предусматривает создание Конституционного суда, как представляется, следующим образом: пять судей Конституционного суда назначаются Соймом по рекомендации Президента; пять – по рекомендации Председателя Сойма; и пять – по рекомендации Председателя Верховного суда, по меньшей мере два кандидата на каждую вакантную должность. Такой состав представляется относительно крупным для суда, занимающегося только конституционными вопросами. Однако эта статья, возможно, в силу ее перевода, сформулирована таким образом, что процесс учреждения суда не является очевидным.

**Рекомендация:** *Рассмотреть возможность уточнения процедур назначения членов Конституционного суда.*

Конституционный суд обновляется на одну треть каждые три года, что обеспечивает как частичное совпадение состава суда, так и неполное совпадение со сроками полномочий Президента и Сойма.

Приветствуется введение возможности подачи индивидуальных жалоб, как и возможность обращения Уполномоченного по правам человека в Конституционный суд.

Однако статья 128 в целом предлагает ряд различных действий, которые может выполнять Конституционный суд. В отношении обращений Президента или 1/5 состава Сойма, он [суд] принимает «решение» (пункт 1.1), а в следующем пункте, основанном на ходатайстве тех же субъектов, Конституционный суд может «рассмотреть» вопрос о соблюдении (пункт 1.2), в то время как он также «рассматривает» вопрос о конституционности законов, принятых судами низшей инстанции (вместо «принятия по ним решений», пункт 1.3). В отношении Уполномоченного по правам человека, Конституционный суд «рассматривает» конституционность законов (пункт 1.4), и в отношении отдельных лиц вновь «рассматривает» конституционность (пункт 1.5). Он также «рассматривает» (пункт 1.6) споры, касающиеся полномочий различных органов,

таких как Центральная избирательная комиссия, Уполномоченный по правам человека, Комитет по противодействию коррупции и другие.

**Рекомендация:** *Было бы полезно уточнить порядок вынесения Конституционным судом своих решений и их значимость.*

Из избытка осторожности можно также порекомендовать в статье 124 четко указать, что нижестоящий суд, который запрашивает заключение Конституционного суда относительно совместимости нормативно-правового акта с Конституцией, *обязан* применять решение Конституционного суда. Это не является факультативным. Эта проблема существует во многих странах, которые приняли эту систему. И она усугубляется статьей 128(1)3, в которой говорится, что Конституционный суд «рассматривает вопрос о конституционности» в рамках этого процесса. Означает ли это, что Конституционный суд не «принимает решения» о конституционности, когда к нему обращается обычный суд? В статье 128(1)1 используется слово «решения» в тех случаях, когда ходатайство в Конституционный суд поступает через Президента, правительство или 1/5 состава депутатов.

Кроме того, Конституционный суд имеет право «приостановить» применение нормативных правовых актов в соответствии со статьей 128(3). Позволяет ли это положение Конституционному суду делать это в том случае, если это исходит от обычного суда? Взаимосвязь между конституционным и обычным судопроизводством часто является сложной, поэтому аккуратная, четкая формулировка предотвратит споры в будущем.

### 3. Прокурор

Проект Конституции, как представляется, достаточно хорошо составлен в части содержания о Прокуратуре, однако Венецианская комиссия отметила, что на уровне Конституции нет необходимости в подробностях, и все, что действительно требовалось бы, – это «гарантия независимости Генерального прокурора Республики при исполнении им/ею своих функций; метод его назначения; метод его отстранения от должности».<sup>10</sup>

**Рекомендация:** *Можно рассмотреть возможность прямого указания на независимость Прокурора и его/ее отстранение от должности. В настоящее время статья 131 касается только порядка назначения.*

Вышеизложенный тезис о необходимости четкого изложения оснований и процедур для отстранения от должности также применим в отношении ряда других институтов, о которых говорится ниже, включая Контрольную палату (статья 141) и Уполномоченного по правам человека (статья 137).

---

<sup>10</sup> Подборка заключений и докладов Венецианской комиссии относительно прокуроров. II. Уровень нормативного регулирования. – Конституционные и законодательные CDL-PI(2015)001, стр. 4.



## Е. Другие институты

### 1. Адвокатура

В конституциях обычно не содержится положений, касающихся адвокатуры. Как правило, это регулируется обычными законами. Вместе с тем в случае Беларуси вполне понятно и оправданно закладывать основы объединения адвокатов как особого вида ассоциации, не подпадающей под защиту статьи 11 Европейской конвенции по правам человека, поскольку это не отвечает требованию добровольности и независимости от государства<sup>11</sup>, и, следовательно, чтобы обеспечить доступность и избежать внутреннего кумовства в таком органе, положения приветствуются.

### 2. Уполномоченный по правам человека

Раздел, касающийся Уполномоченного по правам человека, составлен хорошо и соответствует как международному праву<sup>12</sup>, так и передовой практике. Крайне важно, чтобы в проекте Конституции не только Уполномоченный, но и его/ее заместители и сотрудники пользовались иммунитетом при выполнении своего мандата и запрашивали и получали ответы от различных органов власти в отношении соблюдения ими прав человека.

### 3. Государственные финансы

Статья 157 предусматривает финансовую ответственность в соответствии с принципами, принятыми различными странами после глобального финансового кризиса. Вместе с тем требование удержания задолженности на уровне 40% ВВП является весьма строгим, и только около 1/3 всех стран будет соответствовать этому стандарту. В Германии, Китае, Украине и большинстве развитых стран этот показатель выше. Не совсем ясно, необходим ли такой жесткий подход в случае Беларуси.

## Ф. Поправки к Конституции и переходные положения

### 1. Изменение Конституции

Статья 160 предусматривает внесение поправок и дополнений к Конституции (пункт 1). Предлагаемые поправки вносятся большинством не менее чем в три пятых конституционного числа депутатов в Сойме. Однако это не относится к главе 1 об основах конституционного строя, которая должна быть вынесена на референдум.

В тех случаях, когда планируется принять новую Конституцию или когда в нее вносятся поправки, полностью изменяющие ее структуру или затрагивающие ее основные положения, может быть целесообразно организовать референдум. Однако, как отмечалось выше, этому должен предшествовать этап, на котором парламент

---

<sup>11</sup> ОБСЕ-БДИПЧ Руководящие принципы о свободе собраний (2014), параграф 81.

<sup>12</sup> Парижские принципы ООН, касающиеся статуса национальных правозащитных учреждений, 1993, и Принципы защиты и укрепления института Омбудсмана («Венецианские принципы») CDL-AD(2019)005.



обсуждает новый текст, а затем принимает его усиленным большинством. Проект Конституции должен предусматривать проведение конструктивных парламентских дебатов и принятие поправок к Конституции (частично или полностью заменяющих существующие конституционные нормы) на основе четко определенных сроков и процедуры квалифицированного голосования. Можно с удовлетворением отметить, что это парламентское голосование нельзя обойти посредством проведения референдума исполнительной властью (статья 161).

Следует отметить участие Конституционного суда в процессе внесения поправок (статья 160); хотя такое участие и предусмотрено в конституциях нескольких государств, оно должно оговариваться определенными условиями.<sup>13</sup> В Конституции следует четко определить сферу такого участия (рассматривает ли суд процедурные или сущностные аспекты реформы), определить органы, уполномоченные требовать такого пересмотра, а также сроки его проведения; и последствия в случае, если решение/заключение Конституционного суда является отрицательным или отсутствует. Как представляется, проект Конституции предусматривает, что эти процедуры не допускают последнее, и именно это происходит в том случае, если Конституционный суд выносит отрицательное решение. *Рекомендуется рассмотреть этот дополнительный аспект.*

## 2. Переходные и заключительные положения

Переходные и заключительные положения определили четкий путь после проведения референдума по новой Конституции. Незначительное расхождение, по-видимому, заключается в том, каким образом Национальный совет правосудия назначается впервые, поскольку это предполагает выдвижение Соймом 1/3 членов (политические кандидатуры), однако эти кандидатуры выдвигаются из числа международных экспертов, предположительно для оказания помощи в начале новой эры в судебной системе.

В статье 164(3) излагается план мероприятий на период после принятия Конституции, а также соответствующие сроки их проведения. Было бы разумно учесть трудности, связанные с соблюдением этих сроков, если после принятия Конституции для проведения первых выборов потребуется время.

В соответствии со статьей 165(3) должна быть назначена избирательная комиссия, и у нее есть 60 дней для принятия решения о дате выборов, для чего может потребоваться до пяти месяцев с даты принятия Конституции в соответствии со статьей 166, поскольку может возникнуть необходимость в подготовке. Поэтому Сойм может столкнуться с трудностями при соблюдении некоторых из этих сроков. Короткие сроки могут также вызвать давление, что в итоге скажется на недостаточности общественного обсуждения при разработке этих законов.

## IV. Заключение и следующие шаги

---

<sup>13</sup> Выводы Венецианской комиссии о референдуме, CDL-AD(2010), параграф 58.

Обновленный проект новой Конституции, рассмотренный в данном обзоре, представляет собой хорошо продуманный конституционный текст, который соответствующим образом закрепляет и защищает фундаментальные права и свободы, включает гарантии сдержек и противовесов, и создает основу для построения парламентской демократии в Беларуси. Приветствуется, что в процессе развития проекта Конституции авторы взаимодействовали с гражданами, национальными и международными партнерами и заинтересованными лицами чтобы получить вклад и предложения по его дальнейшей разработке и улучшениям. Ряд ключевых решений конституционного дизайна, похоже, уже были авторами приняты; эти решения, а также процесс их развития заслуживают, в целом, позитивной оценки. По некоторым аспектам проекта дальнейшее развитие и/или пересмотр могут быть полезны, и соответствующие предложения представлены в данных комментариях.

В целом, комментарии, представленные в данном обзоре, нацелены на дальнейшее расширение и обогащение конституциональной экспертизы и совета, который уже был и все еще предоставляется составителям текста разными экспертами в области конституционного права, а также национальными и международными партнерами. Со своей стороны, Международный институт IDEA готов продолжать поддерживать истинные и по-настоящему общественные усилия по разработке конституционных рамок для Беларуси, которые соответствовали бы установленным принципам демократического конституционного строительства.