

И. В. Немкевич

канд. ист. наук, доц.

УО «ГГУ им. Ф. Скорины»

К ВОПРОСУ О ЮРИДИЧЕСКОЙ КВАЛИФИКАЦИИ

«ДЕКЛАРАЦИИ О ГОСУДАРСТВЕННОМ СУВЕРЕНИТЕТЕ БССР»

Автор считает, что тезис о рекомендательном характере «Декларации о государственном суверенитете БССР» нуждается в уточнении. В статье приведены исторические прецеденты использования деклараций в качестве конституционных актов. Представлена оценка юридической природы «Деклараций», принятых в 1990 году в других республиках Советского Союза. Обосновано предложение рассматривать «Декларацию о государственном суверенитете БССР» в качестве нормативного акта конституционного содержания и значения.

Тернистый путь Беларуси к национальной государственности отмечен едва ли ни уникальной особенностью: независимость белорусской республики в двадцатом столетии декларировалась конституционными актами четыре (!) раза – в 1918-ом, в 1919-ом, в 1920-ом и в 1990-ом годах. Уже данный факт объясняет интерес к исследованию использованных при этом учредительных нормативных актов. Особое место в ряду этих памятников истории белорусской государственности занимает «Декларация о государственном суверенитете БССР», принятая Верховным Советом БССР 27 июля 1990 года. Общепризнанной является ее оценка в качестве первого этапа процесса законодательного оформления современной белорусской государственности и важного шага на пути в Конституции независимой Беларуси. Наше внимание, однако, привлекло то обстоятельство, что отечественные конституционалисты и историки права до сих пор должным образом не уточнили места и роли этого акта в становлении и развитии национальной правовой системы и не выработали единой позиции по вопросу о юридической природе этого документа.

Большинство учебных пособий, энциклопедических и академических изданий по истории белорусской государственности информируют о содержании принятой в 1990 году «Декларации» без уточнения юридической ее природы. Они же констатируют далее факт придания ей 25 августа 1991 года статуса конституционного закона (опять-таки без попыток прокомментировать данный факт в интересующем нас аспекте). Так, форма акта не уточняется в описании содержания и судьбы

«Декларации» в «Нарысах гісторыі Беларусі», изданных Институтом истории АНБ в 1994-1995гг., в учебниках по истории отечественных государства и права, подготовленных профессорами Я.А. Яхо,

А.Ф. Вишневым, Т.И. Довнар. Форма рассматриваемого акта не уточняется и никак не комментируется в фундаментальном академическом издании «Гісторыя беларускай дзяржаўнасці ў канцы XVIII – пачатку XXI ст.». Многотомная «Энцыклапедыя гісторыі Беларусі» определяет «Декларацию» 1990 года «урачыстым абвяшчэннем аб суверэнітэце дзяржавы», умалчивая о форме акта. Умолчание выглядит демонстративным на фоне энциклопедических определений приведенных рядом иных «Деклараций»: «канстытуцыйны акт» (о «Декларациях» Народного Собрания Западной Беларуси 1939 года и «Декларации прав народов России» 1917 года), «дзяржаўны акт» (о «Декларации независимости ССРБ» 1920 года) [1, с. 336-337].

В 2012 году в Гродненском университете была опубликована обстоятельная монография, специально посвященная классификации источников белорусского права [2]. К сожалению, автор – известный белорусский конституционалист и теоретик права Н.В. Сильченко – не посчитал необходимым включить принятую Верховным Советом БССР в 1990 году «Декларацию» в число рассмотренных в этой интересной работе разнообразных нормативных актов. Целый параграф, посвященный принятию «Декларации», включил в монографию «Конституция независимой Беларуси: разработка, проекты, принятие» ее автор А.В. Курьянович [3]. Исследователь скрупулезно описал процесс принятия документа, отметив «исторический характер» ее утверждения Верховным Советом БССР. Но интересующий нас вопрос о юридической квалификации акта, принятого 27 июля 1990 года, затронут при этом не был.

Заметим также, что в перечисленных публикациях ничего не говорится и о рекомендательном характере «Декларации» в момент ее принятия. Но в отдельных эпизодах предложенного в них анализа содержания исторического акта речь идет при этом о «законодательном» (!) закреплении тех или иных принципиальных положений [4, с. 386; 5, с. 250].

Обзор литературных источников позволяет констатировать, что научная общественность гласно [6, с. 248-249] или по умолчанию солидаризовалась с той оценкой юридической природы «Декларации о государственном суверенитете БССР», которую сформулировал почти два десятилетия назад авторитетнейший белорусский конституционалист Г.А. Василевич. Широко растиражированная [7, с. 39-43; 8, с. 311-314; 9, с. 140-149; 10, с.62-70], эта позиция не признаёт «юридического значения» акта Верховного Совета БССР 27 июля 1990 года и определяет

«рекомендательный характер» данного документа в плане соотношения его с другими актами [9, с. 140]. По мнению Г.А. Василевича, провозглашенные в «Декларации» идеи «... не были облечены в ту юридическую форму, которая бы превращала их из рекомендаций в неукоснительные для

соблюдения правила» [9, с. 144]. В его трактовке принятый Верховным Советом БССР акт не являлся законом вовсе: только принятые впоследствии иные нормативные акты «возводили» положения акта 27 июля 1990 года «в ранг закона» [9, с. 146]. Столь ясно высказанная оценка, лишаящая

«Декларацию» статуса закона, вызывает уважение не только своей категоричностью, но и проявленным при этом научным тактом. В рассматриваемых публикациях Г.А. Василевич, возглавлявший в то время Конституционный Суд Республики Беларусь, акцентировано отмечает, что изложенная в них оценка «Декларации» является его персональным исследовательским мнением.

Воспринимая данную оговорку авторитетного ученого в качестве приглашения к дискуссии, считаю уместным высказать следующие соображения по заявленной проблеме.

Прежде всего, следует отметить, что сам Г.А.Василевич в монографии

«Конституция – основа национальной правовой системы», опубликованной в 2010 году, выделяет группу «актов особой формы» и упоминает в качестве примера таковых «нетипичных актов» Декларацию Верховного Совета БССР

«О принятии и объявлении Конституции (Основного Закона) Белорусской Советской Социалистической Республики» 14 октября 1978 года и

«нестандартное решение» Верховного Совета БССР 1990 года, уже не ставя под сомнение юридическое значение этих актов [11].

Действительно, обратившись к историческим прецедентам, не трудно убедиться в том, форма деклараций хорошо известна истории права и, на наш взгляд, вполне «типична» в ситуации выхода за рамки существующей национальной правовой системы и учреждения фундаментальных норм новой правовой системы. Прецедент американской «Декларации независимости» положил начало традиции использования данной формы законодательного закрепления учредительных норм (норм-начал) конституционного значения в ряде других государств. Достаточно упомянуть «Декларации прав человека и гражданина» во Франции,

«Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа» и

«Декларацию прав народов России» в российской истории. Неоднократно такая форма учредительного конституционного акта была использована в истории белорусской государственности: «Декларация независимости ССРБ» 1920г., четыре Декларации, принятые Народным (Национальным) собранием Западной Беларуси 29 октября 1939 года, а также упомянутая Г.А. Василевичем Декларация Верховного Совета БССР 1978г. Отсутствие в названии всех этих актов формального обозначения «конституционный закон» не мешало признанию их таковыми по содержанию и значению, а также и не служило поводом для сомнения в их нормативном характере. Не будет лишним добавить, что некоторые из Деклараций даже неоднократно

становились частью Конституций, принятых в процессе реализации декларированных в них норм-принципов и иных учредительных норм (Конституция 1791 года, конституции Первой и Пятой республик во Франции, Конституция РСФСР 1918 года, Конституция ССРБ 1919 года). Вопрос о правовой природе Декларации как формы законодательства специально рассматривался органом конституционного контроля: в июле 1971 года Конституционный Совет Франции признал Декларацию юридически обязательным документом.

Предполагаю, что как раз этой исторической традицией руководствовался законодатель, избрав форму деклараций для закрепления государственного суверенитета и независимости во время «парада суверенитетов» 1990-1991 гг. Очевидным представляется и стремление законодателя подчеркнуть выбором такой законодательной формы исторический масштаб происходящего события, акцентировать «нестандартность» этого масштаба торжественной формой законодательного акта. Не случайно именно день принятия «Декларации о государственном суверенитете БССР» был объявлен Верховным Советом главным государственным праздником (а не день формального признания за актом 27 июля 1990 года статуса конституционного закона).

Заслуживают внимания и другие аспекты отношения законодателя к

«Декларации». Объективным (и законодательно зафиксированным) свидетельством отношения высшего органа власти к акту 27 июля 1990 года является тот неоспоримый факт, что ни в тексте самого документа, ни в ходе его обсуждения и принятия не говорилось ни об отсутствии у него юридической силы, ни о рекомендательном его характере. Отнюдь не демонстрируют сомнений ее в «юридическом значении» и тексты принятых позднее иных актов законодателя. Напротив, закон «Об основах внешнеэкономической деятельности Белорусской ССР», принятый 25 октября 1990 г., основывался «на принципах, заимствованных у Декларации об дзяржаўным суверэнітэце рэспублікі». В декабре 1990 года Верховный Совет,

«кіруючыся Дэкларацыяй аб дзяржаўным суверэнітэце Беларускай Савецкай Сацыялістычнай Рэспублікі», постановил объявить собственностью Белорусской ССР все банки и банковские учреждения на территории республики [тексты нормативных актов цитируются по: 12, с. 419].

Анализируя же субъективное отношение депутатов к законодательной деятельности Верховного Совета БССР тех кризисных лет периода

«перестройки», необходимо принять во внимание специфику правовой культуры советских граждан. Она была сформирована в обществе, в котором принцип верховенства закона не признавался, а Основной Закон государства носил декларативный характер. В своем подавляющем большинстве депутаты не владели юридическими знаниями, достаточными

для понимания природы, формы и юридического значения многих из активно принимавшихся Верховным Советом того периода законодательных актов. Не только депутатский корпус высшего законодательного органа, включая членов его Президиума, но и подавляющее большинство политически активных граждан Беларуси воспринимала принимавшиеся в республиках Советского Союза декларации о государственном суверенитете в качестве не более чем очередного эпизода большого общесоюзного политического процесса реформирования СССР. Меньше всего, пожалуй, они задумывались при этом о юридической форме этих актов. В этом смысле – в смысле реального восприятия обществом в тот период нашей истории – можно согласиться с предложенной Г.А. Василевичем оценкой юридического значения и рекомендательного характера «Декларации о государственном суверенитете БССР». Однако, такое реальное общественное восприятие нормативно-правового акта не обязательно тождественно его формально-юридической квалификации.

К слову, немногочисленные в депутатском корпусе юристы вполне осознавали необходимость уточнения вопроса о юридической силе столь важного акта и его соотношения с действующим законодательством. Показательными представляются нам два эпизода в ходе обсуждения и принятия «Декларации», отмеченные в монографии А.В. Курьяновича. При обсуждении седьмой статьи депутат В. Гончар настаивал на необходимости внесения в нее поправки, согласно которой «до создания новой конституции БССР на ее территории действуют положения Конституции 1978 года, которые не противоречат данной Декларации» [3, с. 17]. Аналогичная поправка рассматривалась Верховным Советом и при обсуждении двенадцатой статьи «Декларации». Хотя в обоих случаях поправка В. Гончара была отклонена, сам факт ее обсуждения и голосования, на наш взгляд, подтверждает, что далеко не все депутаты видели в принимаемом историческом документе лишь политическое заявление, не имевшее юридического значения.

Общеизвестно, что принятие «Декларации о государственном суверенитете БССР» отнюдь не являлось новаторским шагом белорусского законодателя. В качестве источников при подготовке ее проекта (в «рекордные», по Г.А. Василевичу, сроки) выступали и соответствующие

«Декларации» других союзных республик. Обсуждая проблему юридической формы «Декларации о государственном суверенитете БССР», уместно, поэтому, поинтересоваться позициями исследователей других государств постсоветского пространства, определявших форму и юридическую природу своих соответствующих конституционных актов.

Большинство российских специалистов признаёт государственно- правовое значение «Декларации о государственном суверенитете РСФСР».

«Вне сомнения, это акт конституционного значения», – определяет профессор

С.А. Авакьян [13, с. 98]. Исследователь А.Ю. Винников, оценивая роль этого акта в становлении российского государства, приходит к выводу о том, что «Декларация, в сущности, представляет собой первый конституционный нормативный правовой акт РСФСР как самостоятельного и независимого государства» [14, с. 101].

Нормативно-правовым актом конституционного значения считают

«Декларацию о государственном суверенитете Казахской ССР» маститые ученые Казахстана. Эта Декларация, как отмечал академик Г.С. Сапаргалиев, «... была не просто «Декларацией намерений», а имела нормативный правовой характер» [15, с. 65]. Академик С.З. Зиманов, возглавлявший комиссию по подготовке проекта Декларации, юридическую природу документа определяет дефинициями «основополагающий акт конституционного значения», «исторический акт Конституционного значения» [16]. Аналогичную оценку Декларации, принятой Верховным Советом Киргизской ССР, даёт кыргызский ученый А.А. Арабаев. По его мнению, она является конституционным актом основополагающего значения, имеющим высшую юридическую силу [17, с. 78].

Изложенные соображения позволяют предложить следующую трактовку юридической природы исторического акта 27 июля 1990г. Уже в момент ее принятия «Декларация о государственном суверенитете БССР» не только носила характер важного политического заявления, но и обладала несомненным юридическим значением. По критериям официальности, документальности, компетентности и сохранения должной процедуры принятия она полностью соответствовала критериям, свойственным нормативно-правовому акту. Изначально «Декларация», по нашему мнению, была законом конституционного содержания и значения, юридическая сила которого как минимум приравнивалась к таковой у Основного Закона. Использованная же Верховным Советом форма декларации была адекватной задаче законодательного закрепления исторически новых учредительных норм (норм-начал и норм-принципов). И, кроме того, отражала тот факт, что форма конституционного закона тогда еще не была знакома законодателю.

Закон от 25 августа 1991г. «О придании статуса конституционного закона Декларации Верховного Совета Белорусской ССР о государственном суверенитете БССР» лишь устранял юридическую «недосказанность» акта

27 июля 1990 года, вводя в конституционное право нашей республики понятие «конституционный закон» и констатируя, что «Декларация» является частью новой не кодифицированной по форме конституции.

И даже той ее частью, которая имеет приоритет над пока еще действующей кодифицированной ее частью – Конституцией БССР 1978г. Впрочем, вопрос о значении данного закона для истории белорусской государственности и о его месте и роли среди источников конституционного права заслуживает самостоятельного и отдельного обсуждения.

Список использованных источников

1. Энцыклапедыя гісторыі Беларусі: У 6 т. Т. 3. Гімназіі – Кадэцыя / Беларус. Энцыкл.; Рэдкал.: Г.П. Пашкоў (галоўны рэд.) і інш. – Мн.: БелЭн, 1996. – 527 с.
2. Сільчанка, М.У. Тэорыя крыніц беларускага права: манаграфія / М.У. Сільчанка. – Гродна: ГрДУ, 2012. – 253 с.
3. Курьянович, А.В. Конституция независимой Беларуси: разработка, проекты, принятие: монография / А.В. Курьянович. – Минск: Тесей, 2010. – 176 с.
4. Доўнар, Т.І. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі: падручнік / Т.І. Доўнар. – Мінск: Адукацыя і выхаванне, 2014. – 416 с.
5. История государства и права славянских народов: учеб. пособие / Авт.-сост. И.Н. Кузнецов. – Минск: Новое знание, 2007. – 587 с.
6. Чудаков, М.Ф. Конституционный процесс в Беларуси (1447–1996 гг.): монография / М.Ф. Чудаков. – Минск: Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2004. – 327 с.
7. Василевич, Г.А. Референдумы в Беларуси и ее путь к независимости в конце XX столетия / Г.А. Василевич. – Минск: Молодежное научное общество, 2001. – 156 с.
8. Васілевіч, Р.А. Гісторыя канстытуцыйнага права Беларусі / Р.А. Васілевіч, Т.І. Доўнар, Г.А. Юхо. – Мінск: ВТАА “Права і эканоміка”, 2001. – 363 с.
9. Василевич, Г.А. Конституционное право Республики Беларусь: Учебник / Г.А. Василевич. – Минск: Книжный Дом; Интерпрессервис, 2003. – 832 с.
10. Василевич, Г.А. Белорусское государство на рубеже веков / Г.А. Василевич. – Минск: Право и экономика, 2006. – 444 с.
11. Василевич, Г.А. Конституция – основа национальной правовой системы / Г.А. Василевич. – Минск: Право и экономика, 2010. – 261 с.
12. Гісторыя беларускай дзяржаўнасці ў канцы XVIII – пачатку XXI ст. У 2 кн. Кн. 2 / М.У. Смяховіч [і інш.]; рэдкал.: А.А. Каваленя [і інш.]; Нац. акад. навук Беларусі, Ін-т гісторыі. – Мінск: Беларус. Навука, 2012. – 654 с.
13. Авакьян, С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность: 2-е изд. / С.А. Авакьян. – М.: РЮИД, “Сашко”, 2010. – 528 с.

14. Винников, А.Ю. К вопросу о месте и роли Декларации о государственном суверенитете РСФСР в становлении российского государства / А.Ю. Винников // Вестник Челябинского государственного университета. – 2011. – № 29 (244). Право. Вып. 29. – С. 99–103.
15. Сапаргалиев, Г.С. Конституционное право Республики Казахстан: Академический курс / Г.С. Сапаргалиев. – Алматы: Жети жаргы, 2002. – 528 с.
16. Зиманов, С.З. Парламент Республики Казахстан в трудные годы провозглашения Независимости / С. З. Зиманов. – Алматы: Алаш, 2011. – 287 с.
17. Арабаев, А. А. Конституционное законодательство Кыргызской Республики / А. А. Арабаев. – Бишкек: БАИС, 2001. – 298 с.

The author believes that the thesis about the recommendatory nature of the “Declaration on State Sovereignty of the BSSR” needs to be clarified. The article gives historical precedents for the use of declarations as constitutional acts. An assessment of the legal nature of the “Declarations” adopted in 1990 in other republics of the Soviet Union is presented. The proposal is substantiated to consider the “Declaration on State Sovereignty of the BSSR” as a normative act of constitutional content and significance.