

ДОСТУП К КОНСТИТУЦИОННОЙ ЮСТИЦИИ: ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

А. Е. Вашкевич

Термин «доступ» к органам конституционной юстиции часто рассматривается в широком значении. Под ним понимается не только круг субъектов, уполномоченных инициировать конституционное судопроизводство, но также практика сотрудничества суда с гражданским обществом, возможность привлечения к работе суда экспертов, его открытость средствам массовой информации, доступность принятых им решений. В настоящей статье рассматривается один из главных аспектов доступа к конституционной юстиции – правовая регламентация обращений в конституционные суды субъектов, наделенных таким правом Конституцией либо законом.

В странах, где существует американская (децентрализованная система конституционного контроля), правом запроса обладают субъекты, имеющие право на обращение в суд. Профессор В. В. Маклаков справедливо полагает, что такой порядок является демократичным, поскольку он «предоставляет возможность каждому юридическому или физическому лицу требовать проверки конституционности акта, применяемого к нему»¹.

В государствах, где применяется европейская система конституционного контроля, перечень субъектов, имеющих право на обращение в Конституционный Суд, обычно закрепляется в Конституции и зачастую разнится в зависимости от вопроса, подлежащего рассмотрению. Тем не менее можно выделить четыре основных субъекта, на долю которых приходится абсолютное большинство обращений в адрес органов конституционной юстиции. К ним относятся:

- 1) парламентарии;
- 2) суды общей юрисдикции и специализированные суды;
- 3) омбудсмен;
- 4) граждане (через институт конституционной жалобы или сходные с ней процедуры *recurso de amparo* и *actio popularis*).

¹ Маклаков В. В. Конституционный контроль в зарубежных странах // Конституционный контроль в зарубежных странах: учеб. пособие; отв. ред. В. В. Маклаков. – М.: Норма, 2007. – С. 63.

В подавляющем большинстве европейских стран в Конституционный Суд могут обратиться парламентарии. Принципиально важным обстоятельством является право парламентской оппозиции – парламентского меньшинства – на обращение в орган конституционной юстиции с требованием проверки конституционности того или иного закона. Таким правом, например, в Португалии обладает 1/5 членов парламента, в России – 1/5 членов Совета Федерации (верхней палаты парламента) либо 1/5 депутатов Государственной Думы. В Республике Польша таким правом обладают не менее 50 депутатов Сейма (при общей численности нижней палаты парламента в 460 депутатов) и не менее 30 членов Сената (общая численность верхней палаты парламента – 100 человек). К сожалению, в Республике Беларусь правом на обращение в Конституционный Суд пользуются лишь Палата представителей и Совет Республики *в целом*. Ни Основной Закон страны, ни Кодекс о судостроительстве и статусе судей не регламентируют численность голосов членов соответствующей палаты, необходимых для инициирования такого обращения. В регламентах палат закреплено положение, в соответствии с которым необходимо получить большинство голосов от полного состава Палаты представителей и Совета Республики¹. На практике это положение служит серьезным препятствием к доступу в орган конституционной юстиции законодателей, придерживающихся мнения, отличного от точки зрения большинства. В определенном смысле такое положение противоречит принципу политического плюрализма, закрепленного в ст. 4 Конституции Республики Беларусь, часть 1 которой гласит: «Демократия в Республике Беларусь осуществляется на основе многообразия политических институтов, идеологий и мнений». Так, за период с 1997 г. по 01.09.2009 в Конституционный Суд поступило лишь 11 предложений Палаты представителей и одно от Совета Республики². Кардинальным решением проблемы явилось бы изменение редакции ст. 116 Конституции Республики Беларусь. Полумерой, способной смягчить остроту данной проблемы, послужило бы изменение статей регламентов, в которых следовало бы закрепить, что решение о внесении пред-

¹ Регламент Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2001, № 66 – 4/2547; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2004, № 188 – 4/3950; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2005, № 107 – 4/4238; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2006, № 72 – 4/4549; Регламент Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 1999, № 32 – 4/71; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 1999, № 52 – 4/292; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2000, № 67 – 4/1331.

² Подсчитано автором по данным, опубликованным на официальном сайте Конституционного Суда Республики Беларусь.

ложения в Конституционный Суд принимается *большинством от присутствующих* на заседании соответствующей палаты.

В большинстве европейских государств правом обращения в Конституционный Суд наделены суды общей юрисдикции, а иногда и специализированные суды, либо высшие должностные лица этих органов (например, председатель Главного Административного Суда Республики Польша). В отдельных странах именно от судов поступает наибольшее количество обращений в органы конституционной юстиции. Так, из 136 обращений, полученных Конституционным Судом Литвы в течение 2001 – 2003 гг., 113 были поданы судами общей юрисдикции и административными судами¹. Как образно сказано на веб-странице Конституционного Суда Италии, этот орган ведет постоянный диалог с тысячами судей судов общей юрисдикции, результатом которого и является подавляющее большинство решений Конституционного Суда.

Часть 2 ст. 112 Конституции Республики Беларусь также предусматривает, что «если при рассмотрении конкретного дела суд придет к выводу о несоответствии нормативного акта Конституции, он принимает решение в соответствии с Конституцией и ставит в установленном порядке вопрос о признании данного нормативного акта неконституционным». Данная конституционная норма получила развитие в ч. 2 ст. 7 Кодекса Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей: «Если при рассмотрении конкретного дела суд придет к выводу о несоответствии нормативного правового акта Конституции Республики Беларусь, он принимает решение в соответствии с Конституцией Республики Беларусь и после вступления в законную силу судебного постановления ставит соответственно перед Верховным Судом Республики Беларусь, Высшим Хозяйственным Судом Республики Беларусь вопрос о внесении ими предложения в Конституционный Суд Республики Беларусь о признании данного нормативного правового акта неконституционным».

Однако на практике это право еще ни разу не было реализовано. Автор солидарен с точкой зрения экс-судьи Конституционного Суда Республики Беларусь Р. И. Филипчик, согласно которой «осуществление Верховным и Высшим Хозяйственным судами промежуточного контроля за предложениями нижестоящих судов не только сковывает их инициативу ..., но его можно расценить и как вмешательство в отправление правосудия, нарушение принципа независимости судов»². Заслуживает поддержки предложе-

¹ Конституционное правосудие в новом тысячелетии: альманах. – Ереван, 2004. – С. 245.

² Филипчик Р. И. О роли Конституционного Суда в совершенствовании правового регулирования реализации гражданами конституционного права на судебную защиту // Весн. Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь. – 2005. – № 4. – С. 69.

ние Р. И. Филипчик законодательно закрепить право судей обращаться с соответствующими обращениями непосредственно в Конституционный Суд¹. Следовало бы также провести специальное заседание Пленума Верховного Суда Республики Беларусь для обсуждения указанной проблемы.

В странах, где существует институт омбудсмена, он призван, как и органы конституционного правосудия, обеспечивать эффективную защиту прав человека. Тесное взаимодействие между ними позволяет быстрее реагировать на нарушения прав личности. В таких государствах, как Армения, Албания, Грузия, Испания, Латвия, Молдова, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Украина, Эстония, и др. омбудсмен имеет право на обращение в Конституционный Суд. Активно пользуется данным правом Уполномоченный по правам человека Республики Польша. Так, в 2006 г. из 121 обращения, поступившего в Конституционный Трибунал Республики Польша, 20 подал Уполномоченный. Кроме того, он имеет право присоединения в качестве стороны при рассмотрении конституционных жалоб².

Продуктивный опыт взаимодействия омбудсмена с Конституционным Судом накоплен в Латвийской Республике. Суд часто обращается к нему как наиболее компетентному органу в сфере защиты прав человека и просит выразить свою точку зрения по конкретному делу (институт *amicus curiae*). В 2004 г. Суд прибегнул к такой практике по 7 из 19 рассмотренных дел³.

Автор настоящей статьи еще в 1990 г. предлагал учредить институт омбудсмена в Республике Беларусь и разработал проект соответствующего раздела Конституции Республики Беларусь⁴. При принятии закона об Уполномоченном по правам человека в нашей стране необходимо будет предусмотреть его право на обращение в Конституционный Суд Республики Беларусь, что вполне согласуется с ч. 7 ст. 116 Конституции Республики Беларусь.

Во многих странах (Австрия, Албания, Азербайджан, Андорра, Армения, Бельгия, Венгрия, Германия, Грузия, Испания, Кипр, Латвия, Македония, Польша, Португалия, Россия, Румыния, Словакия, Словения, Хорватия, Черногория, Швейцария, Эстония и др.) право на обращение в орган конституционной юстиции предоставляется каждому лицу, права и свобо-

¹ Филипчик Р. И. Указ. соч. – С. 70.

² Вашкевич А. Основы конституционного права Республики Польша. – Минск: Тесей, 2007. – С. 215–216.

³ Кутрис Г. Защита прав человека – существенная функция Конституционного Суда и Правозащитника Латвии // Конституционное правосудие в новом тысячелетии: альманах. – Ереван, 2007. – С. 76.

⁴ Вашкевич А. Е. Конституционный статус уполномоченного по правам человека в БССР // Концепция Конституции БССР и формирование правовых основ гражданского общества и государства. – Минск, 1991. – Т. 1. – С. 119–121.

ды которого нарушены принятием закона. В русскоязычной научной литературе обычно акцентируется внимание лишь на том обстоятельстве, что конституционная жалоба является важным средством защиты конституционных прав и свобод личности. Между тем значение данного института отнюдь не сводится только к этому. Оно более многогранно. В частности, посредством конституционной жалобы защищается публичный интерес, т. к. она предоставляет Конституционному Суду возможность контроля за соблюдением Основного Закона всеми государственными органами, чем способствует легитимизации государства¹. Институт конституционной жалобы играет важную роль в предотвращении и разрешении общественных конфликтов. Тем самым она способствует интеграции общества вокруг конституционных ценностей. Рассмотрение конституционных жалоб играет существенную роль в толковании норм Конституции, что помогает адаптировать Основной Закон к меняющимся социальным реалиям и снимает необходимость вносить изменения в текст Конституции. Наконец, польский профессор Б. Банашак обращает внимание на важную воспитательную функцию конституционной жалобы, разрешение которой наглядно демонстрирует обществу практическую значимость Конституции в государстве².

Во многих государствах – членах ОБСЕ в настоящее время оживленно дебатировались вопросы о введении института конституционной жалобы и предоставления гражданам права на обращение в конституционные суды. Например, 19 апреля 2007 г. Президент Литовской Республики в своем традиционном годовом послании к парламенту предложил обдумать механизм упрощения доступа к Конституционному Суду для граждан, желающих защитить свои конституционные права: «Существует не один хороший пример, когда усилиями активных граждан действия государственных органов были признаны Конституционным Судом противоречащими Конституции. Чем больше граждан поверит в то, что их мнение и права реально принимаются во внимание и что они находятся под защитой правовой системы, тем быстрее мы вернем доверие к своему государству»³. Председатель Конституционного Суда Украины А. Стрижак выступает за предоставление гражданам Украины права подавать в Конституционный Суд жалобы на действия государственной власти и выражает надежду, что Украина создаст данный институт, для чего необходимо внести изменения в Конституцию Украины⁴. С аналогичным предложением выступает Пред-

¹ *Banaszak B. Modele skargi konstytucyjnej // Skarga konstytucyjna. Praca zbiorowa pod red. Janusza Trzcinskiego. – Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2000. – S. 31–32.*

² *Banaszak B. Op. cit. – S. 32.*

³ <http://www.president.lt/ru/news.full/604>.

⁴ <http://en.ura-inform.com/ru/politics/2008/01/20/ksu/>.

седатель Конституционного Суда Молдовы Д. Пулберг. В интервью от 4 декабря 2007 г. он отметил: «В настоящее время немного осталось стран из числа одобрявших систему централизованного конституционного контроля, которые еще не внедрили механизм конституционной жалобы»¹. По мнению Д. Пулберга, внедрение института конституционной жалобы в Молдове неизбежно, а «нормальное функционирование этого механизма будет зависеть от законодательной основы, которая будет принята после пересмотра Конституции Республики Молдова. Бесспорно, эти изменения будут благотворными для граждан»². Проблему расширения доступа граждан к конституционному правосудию поднимал на общенациональном съезде судей 2005 г. и Президент Кыргызской Республики.

Еще в 1990 г. автор настоящей статьи, докладывая свое видение будущего закона о Конституционном Суде на заседании Комиссии Верховного Совета Республики Беларусь по законодательству, предлагал закрепить право граждан на подачу конституционной жалобы³. В тот момент парламентарии согласились с мнением автора, однако впоследствии право на обращение граждан в Конституционный Суд так и не было закреплено в законе. В настоящее время большинство белорусских ученых разделяют мнение автора о необходимости учреждения данного института в Республике Беларусь и возможности его установления путем внесения изменений в законодательство, регулирующее статус Конституционного Суда⁴.

Таким образом, в европейских государствах наибольшее количество обращений в конституционные суды направляют четыре основных субъекта: парламентарии, суды, омбудсмены и физические лица. В настоящее время сложилась благоприятная ситуация для того, чтобы учесть опыт зарубежных стран и предложения белорусских ученых как при совершенствовании правового статуса Конституционного Суда Республики Беларусь, так и в практике его деятельности.

¹ Доступ граждан Молдовы к национальной конституционной юрисдикции мог бы существенно уменьшить поток исков в ЕСПЧ. – Режим доступа: <http://www.moldova.ru/index.php?tabname=article&owner=38&id=2804>.

² Там же.

³ См. также: *Вашкевич А. Е.* Конституционный Суд Республики Беларусь: роль и место в системе государственных органов *de lege ferenda* // Судовы веснік. – 1992. – № 3. – С. 53–55.

⁴ См. напр.: *Пугачев А. Н.* Конституционный Суд Республики Беларусь (теоретико-правовые проблемы организации и функционирования): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Гродно, 1999. – С. 5–6; *Подгруппа В. В.* Законодательство о конституционном контроле в Республике Беларусь: состояние и перспективы совершенствования // Правовое государство. Конституционный Суд (материалы международных семинаров). – Минск, 2000. – С. 23; *Филипчик Р. И.* Указ. соч. – С. 70–73.