

ПРОБЛЕМЫ ОПТИМИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

В статье рассматриваются вопросы, касающиеся организации и деятельности органов, осуществляющих контроль за конституционностью нормативных правовых актов в государстве. Основное внимание уделено Конституционному Суду Республики Беларусь, его взаимоотношениям с иными органами государственной власти. Вносятся предложения по совершенствованию его деятельности.

Article deals with the organization and operation of the bodies exercising control over the constitutionality of normative legal acts of the state. The focus is on the Constitutional Court of the Republic of Belarus, its relationship with other bodies of state power. Suggestions are made to improve its performance.

Ключевые слова: конституционный контроль, конституционализация, предварительный и последующий конституционный контроль, верховенство права, самоограничение Конституционного Суда, юридическая сила решений Конституционного Суда.

Keywords: constitutional control, constitutionalization, preliminary and subsequent constitutional control, the rule of law, self-limitation of the Constitutional Court, the validity of decisions of the Constitutional Court.

Недостаточно написать и принять современную конституцию. Обязательно надо создать эффективный механизм защиты (охраны) ее норм. Опыт свидетельствует, что конституционные принципы и нормы часто нарушаются как преднамеренно, так и по причине неверного понимания ее положений. Поэтому конституционализация всех сфер жизни государства и укоренение в обществе самого духа конституционализма [1, с. 6] предполагает наличие и функционирование сбалансированной системы органов конституционного контроля, наделенных компетенцией, объем которой позволяет разрешать основные проблемы, возникающие между участниками конституционно-правовых отношений, и обеспечивать реализацию принятых актов органов судебного конституционного контроля.

В белорусской Конституции, в отличие от российской, нет непосредственного указания о прямом действии Конституции. Однако анализ ряда конституционных норм нашего Основного Закона в их совокупности предполагает единственный вывод: права и свободы человека являются непосредственно действующими. Если из текста Конституции следует необходимость принятия закона, то он не может ограничить конституционные рамки. Отсутствие закона не может лишать права гражданина на реализацию конституционного права или свободы. До его принятия суды обязаны, создавая прецеденты с учетом конституционных норм, европейского опыта, приемлемого с позиции нашего Основного Закона, формировать национальную правоприменительную практику.

Исходя из анализа конституционных норм, российский ученый В. И. Крусс подчеркивает, что идея конституционного правопользования фактически означает реализацию прав и свобод человека в качестве основной формы бытия современного права [2, с. 19].

Анализ норм белорусской Конституции дает основание высказать идею о существовании в некотором роде смешанной системы судебного конституционного контроля: таким правом обладает не только Конституционный Суд Республики Беларусь (далее – Конституционный Суд), но и иные суды (общие и хозяйственные¹). Конституция предусматривает обязанность судов, вынося свои акты, исходить из приоритета Основного Закона. Так, согласно ч. 2 ст. 112 Конституции, 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. Разработчики текста Конституции, к которым принадлежит и автор настоящей статьи, ставили цель добиться прямого действия конституционных норм. Предполагалось, что суды будут активно применять конституционные положения, ссылаясь на них в своих постановлениях, а при выявлении противоречий между Конституцией и подконституционным актом, обращаться в Конституционный Суд для того, чтобы исключить какие-либо разночтения в восприятии конституционной нормы. Вынесение судом решения на основе Конституции и последующее обращение с запросом в Конституционный Суд мыслилось именно в качестве средства подтверждения правильности позиции суда, вынесшего решение, относительно понимания смысла конституционной нормы. Не имелось в виду, что Конституционный Суд будет вторгаться в существо разрешения конкретного спора. Предполагались непосредственно запросы судов в Конституционный Суд без обращения в какую-то промежуточную инстанцию (Верховный Суд или Высший Хозяйственный Суд²). Используемую в ч. 2 ст. 112 Конституции фразу об обращении судов в Конституционный Суд «в установленном порядке»

¹ В настоящее время – экономические суды.

² В настоящее время Высшего Хозяйственного Суда в системе судов нет.

противники такой «свободы» стали трактовать, что это можно делать не непосредственно, а опосредованным образом – через те субъекты, которые указаны в ч. 4 ст. 116 Основного Закона, якобы Конституция исключает расширение круга субъектов, упомянутых в названной части. Однако нормы Конституции следует воспринимать во взаимосвязи, в том числе руководствоваться статьями 7, 60, 112, 116, 137 и др.

В законодательстве был предусмотрен такой порядок – нижестоящие суды обязаны обращаться в свои высшие инстанции, которые решают, обращаться в Конституционный Суд или нет. Можно предположить, что тем самым высшие судебные инстанции судов общей юрисдикции или хозяйственных судов определяют, соответствуют выводы нижестоящего суда Конституции или нет, и на этой основе решают, следует обращаться в Конституционный Суд в такой ситуации или нет. Полагаем, что такой подход следует изменить, предусмотрев право суда обращаться непосредственно с запросом в Конституционный Суд, если это вытекает из существа рассматриваемого дела. В определенной мере уменьшить негативный эффект может внедрение практики оценки Верховным Судом Республики Беларусь по итогам года деятельности нижестоящих судов по исполнению Конституции. Возложение обязанности по осуществлению правового мониторинга обуславливает необходимость подобного анализа.

Законодательство Республики Беларусь несколько отличается от законодательства ряда других стран, в том числе государств СНГ: предполагается, что суд сразу выносит решение по делу, руководствуясь при этом Конституцией. Однако не исключается и возможность суда при рассмотрении конкретного дела приостановить производство по нему до вынесения вердикта Конституционным Судом по вопросу о конституционности нормативного акта. Следовало бы предусмотреть аналогичный механизм взаимодействия судов (общей компетенции, хозяйственных (экономических)) и Конституционного Суда при установлении расхождений между международными договорами, действующими на территории Беларуси, и иными подконституционными актами с целью обеспечения реального верховенства первых над вторыми. Обеспечивать верховенство Конституции, т. е. конституционную законность, обязаны и иные, несудебные органы, например, президент, парламент, министерство юстиции, органы прокуратуры. У каждого из этих субъектов власти свой объект (уровень) контроля. Но конституционное правосудие, осуществляемое Конституционным Судом, по справедливому замечанию Н. В. Витрука, есть высшая форма конституционного контроля [3, с. 72–77]. Благодаря своему статусу, Конституционный Суд не просто один из институтов судебной власти, он является важнейшим звеном системы сдержек и противовесов, охватывающей высший слой государственных органов. При надлежащем выполнении своих полномочий все институты власти действуют в рамках правового поля.

Конституционный Суд призван обеспечивать верховенство Конституции Республики Беларусь и ее непосредственное действие на территории Республики Беларусь, соответствие нормативных правовых актов государственных органов Конституции Республики Беларусь, утверждение законности в нормотворчестве и правоприменении, решение других вопросов, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь, Кодексом о судостроительстве и статусе судей, иными законодательными актами (ст. 6 Кодекса).

Конституционный Суд, основываясь на собственном опыте, практике работы Европейского суда по правам человека, органов конституционного контроля других стран, используя достижения науки (тем более что доктрина у нас пока не рассматривается в качестве источника права), рождает надпозитивное право, т. е. принципы и правовые идеи, которые должны становиться основополагающими в нашей правовой системе и развивать ее дальше. Конституционный Суд Республики Беларусь в силу своего статуса и стоящих перед ним задач формирует новую философию права, новое правовое мировоззрение, утверждает справедливость и равноправие.

Одним из важнейших качеств современных (демократических) Конституций, существования конституционного строя является непосредственное действие конституционных норм, их верховенство по отношению ко всем иным актам законодательства. Конституционный Суд как раз и призван посредством проверки на соответствие Конституции нормативных актов утверждать верховенство конституционных норм и их реальное, прямое действие.

Отметим, что потребность в конституционном контроле будет существовать до той поры, пока создавать и исполнять законы будет человек. При этом и конституционные нормы будут постоянно развиваться, обогащаясь новым, более современным содержанием. В государствах с устойчивыми демократическими традициями деятельность по конституционному контролю является весьма интенсивной. Например, Конституционный суд Германии ежегодно выносит более трех тысяч решений, при этом, правда, только около половины процента решений влечет признание проверенного акта неконституционным.

Объективная закономерность создания и деятельности Конституционного Суда заключается в том, что права и свободы граждан, их отношения с государством и обществом будут постоянно

совершенствоваться, будут изменяться их объем и содержание. Вновь актуальными станут вопросы о праве наций на самоопределение, на свою государственность, на право пользования родным языком, на сохранение собственной национальной культуры и др.

Более десяти лет назад автор отмечал, что конституционные суды уже в ближайшее время столкнутся с проблемами реализации свободы научного творчества. Достижения научно-технического прогресса, влияющие на статус человека, деформирующие его природу (например, в области клонирования, трансплантации человеческих органов, использования стимуляторов для кормления животных, выращивания растений, в последующем используемых в питании и т. д.), поставят новые задачи и перед конституционалистами, теми, кто занимается правами человека, по разрешению возникших конфликтов. Сделать это на научной основе, оценить с точки зрения права может только Конституционный Суд [4, с. 3–5].

Одной из ближайших задач для нашего государства является установление более тесного сотрудничества с Советом Европы и вступление в эту организацию на правах полноправного члена. Основным документом, интегрирующим европейские страны в области прав и свобод человека, является Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. По своей глубинной сути содержащиеся в ней нормы являются базовыми для развития законодательства европейских государств и практики его применения. Уяснению этих норм, а в конечном итоге и «перенесению» на национальную почву государств, входящих в состав Совета Европы, способствует деятельность Европейского суда по правам человека. Его решения следует рассматривать в качестве источника права, они играют роль прецедентного права.

Правовые позиции Конституционного Суда, которые формулируются им в решении, являются основой для корректировки законодательства, изменения практики его применения, содержат концептуальные подходы для будущих решений. В европейских странах правовые позиции Конституционного суда рассматриваются как обязательные для законодателя, не говоря уже о резолютивной части решения.

Видимо, еще достаточно новым, но перспективным для практики Конституционного Суда является ориентация на соответствующую иерархическую соподчиненность норм самой Конституции. Нормы, посвященные основам конституционного строя, правам, свободам и обязанностям граждан, рациональной системе сдержек и противовесов между государственными институтами, должны получить свою приоритетную защиту со стороны Конституционного Суда.

Вынося решения, Конституционный Суд ориентируется не только на современный уровень общественных отношений, но стремится видеть перспективу развития правовых отношений. При этом, решая конкретную задачу, он обязан формулировать свой подход по конкретному делу таким образом, чтобы, разрешая другой вопрос, косвенно связанный с предыдущим, не оказаться в будущем в «ловушке» противоречий, т. е. его концепция действий должна быть последовательной в правовом отношении.

Важно осознавать предназначение органов судебного конституционного контроля. Справедливо напоминание известного украинского ученого Ю. Н. Тодыки о том, что «любая властная структура обязана уметь “самоограничиваться”, чтобы не выйти за пределы, которые могут свидетельствовать о нарушении ею права других субъектов конституционных правоотношений». Как он отмечает, это не просто в постсоветских государствах, так как конфронтация между властными структурами является реальностью (на примере Украины), с которой уже все свыклись [5, с. 209]. На практике – это самое сложное как для органа судебного конституционного контроля (проявить принципиальность и независимость), так и для доминирующего в политической системе субъекта («самоограничиться»). Истории известны случаи, когда даже в условиях абсолютной власти монарха или иного правителя были люди, призванные говорить «наперекор» правителю (юродивые, придворные шуты и др.).

Проблемным для последующего конституционного контроля остается вопрос об активности субъектов, обладающих правом внесения предложений в Конституционный Суд о проверке конституционности нормативного правового акта. Поступающие в Конституционный Суд обращения от граждан и общественных объединений с просьбой о проведении такой проверки свидетельствуют об актуальности введения института конституционной жалобы.

Расширение круга субъектов обращения в Конституционный Суд свидетельствовало бы о демократизации процесса судебного конституционного контроля. Ведь в конечном итоге, если акт является конституционным, то он и после обращения заинтересованного субъекта таковым останется. Для обращения частного лица можно установить уплату государственной пошлины в размере, аналогичной пошлине, уплачиваемой при обжаловании неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц.

У Конституционного Суда есть несколько функций. Применительно к российскому законодательству М. Н. Марченко выделяет следующие: правоприменительная деятельность; деятельность, связанная с формированием правовых ориентиров для судебных органов; деятельность,

касающаяся нормоконтроля и толкования конституционных норм [6, с. 397]. Наделение Конституционного Суда правом осуществления предварительного контроля, по существу, означает наделением его функций превенции, т. е. предупреждения возможных нарушений конституционной законности. В соответствии с Декретом Президента Республики Беларусь от 26 июня 2008 г. № 14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь» [7] (далее – Декрет № 14) существенно расширен статус Конституционного Суда.

В целях совершенствования деятельности Конституционного Суда, повышения эффективности конституционного контроля и в соответствии с ч. 3 ст. 101 Конституции Республики Беларусь Декретом № 14 установлено, что Конституционный Суд наряду с полномочиями, реализуемыми в соответствии с Кодексом Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей, осуществляет обязательный предварительный контроль конституционности всех законов, принятых Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь и одобренных Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь либо принятых Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь в порядке, предусмотренном ч. 5 ст. 100 Конституции Республики Беларусь, – до подписания данных законов Президентом Республики Беларусь. Соответствующее решение принимается Конституционным Судом в пятидневный срок со дня поступления закона в Конституционный Суд Республики Беларусь.

На рубеже тысячелетий нами предлагалось введение предварительного конституционного контроля относительно *наиболее важных юридических документов*, например крупных международных договоров, о проверке конституционности выборов, проведения референдумов, разрешении споров о компетенции государственных органов и др. [4, с. 4–5]. Внедренная сплошная проверка законов до их подписания Президентом Республики Беларусь, на наш взгляд, не столь необходима. Сплошная «автоматическая» предварительная проверка конституционности всех законов до их подписания является избыточной. Практика применения Декрета № 14, которым расширены полномочия Конституционного Суда, убеждает в возможности развития института конституционной жалобы. За четыре года реализации упомянутого Декрета все законы признаны соответствующими Конституции, хотя одновременно и высказывались определенные замечания. Излишества могут привести к девальвации конституционного контроля. В публикации «Народ и представительная власть» [8] автор предлагал, с одной стороны, исключить обязательность проверки всех законов до их подписания, а с другой – расширить круг субъектов, которые вправе потребовать проведения такой проверки. Среди таких субъектов могли бы быть и граждане, возможно, их общественные объединения. Однако для этого у них должна быть информация о принятых законах, их можно было бы одновременно с направлением Президенту на подпись размещать на сайте палаты Парламента. Таким образом, можно прогнозировать, что в Конституционном Суде в порядке предварительного контроля будут проверяться не все законы, а лишь те, в отношении которых у соответствующих субъектов будут сомнения в их конституционности.

Есть еще одна проблема, решение которой может способствовать укреплению конституционной законности. Конституционный Суд вынужден проводить предварительный контроль идущих Президенту Республики Беларусь законов на подпись в весьма короткие сроки. Это сказывается на итоговом решении. Следует практиковать одновременно запрашивать мнение заинтересованных общественных структур, изучать позицию граждан, иных субъектов относительно рассматриваемых законов. С формальной стороны может показаться, что закон соответствует Конституции, а в содержательном плане нарушает принципы социального правового государства.

В Декрете № 14 предусмотрено право Конституционного Суда давать по поручению главы государства толкование некоторых декретов и указов. Ранее нами предлагалось предусмотреть возможность обязательной проверки конституционности временных декретов до их рассмотрения Парламентом. Это было бы продолжением тех логичных шагов, которые предусмотрены Декретом № 14 [8, с. 29]. Вместе с тем, учитывая, что декреты относятся к категории законодательных актов, было бы правильным их также до подписания направлять Конституционному Суду для проверки. При этом сроки изучения могут быть большие, нежели это установлено для законов.

Остается актуальным вопрос о юридической силе решений (заключений) Конституционного Суда. Согласно ст. 22 Кодекса о судостроительстве и статусе судей нормативные правовые акты, признанные согласно заключению Конституционного Суда не соответствующими Конституции Республики Беларусь или нормативным правовым актам, обладающим более высокой по отношению к ним юридической силой, считаются утратившими силу в целом или в определенной их части с момента внесения в них соответствующих изменений и (или) дополнений либо принятия новых нормативных правовых актов. Это явно не согласуется с требованиями ч. 3 ст. 7 Конституции Республики Беларусь, согласно которой признанные противоречащими Основному Закону акты не имеют юридической силы. Если законодатель хотел изменить статус Конституционного Суда и превратить его заключения в акты рекомендательного характера, тогда подобная редакция (хотя и не допустимая с точки зрения ст. 7 и

других статей Конституции) была бы понятной. Однако в последующей части ст. 22 Кодекса предусмотрено, что признание нормативного правового акта или его отдельных положений не соответствующими Конституции Республики Беларусь или нормативным правовым актам, обладающим более высокой по отношению к ним юридической силой, является основанием для отмены в порядке, установленном ч. 5 ст. 22 Кодекса, положений иных нормативных правовых актов, основанных на таком нормативном правовом акте или его отдельных положениях либо воспроизводящих его или содержащих эти положения. Положения таких нормативных правовых актов не могут применяться судами, иными органами, а также должностными лицами.

Решения Конституционного Суда обязательны для исполнения и в силу закреплённого в ст. 137 Конституции верховенства конституционных норм, что является основной задачей и целью деятельности Конституционного Суда. За неисполнение заключений Конституционного Суда может наступить дисциплинарная, гражданско-правовая, административная, уголовная ответственность. Полагаем, что в последнем случае применима ст. 423 УК Республики Беларусь, предусматривающая ответственность за неисполнение приговора, решения *или иного судебного акта*: неисполнение должностным лицом вступившего в законную силу приговора, решения или иного судебного акта либо воспрепятствование их исполнению наказываются штрафом или лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

Решения Конституционного Суда имеют особый статус среди актов органов судебной власти. Они, вне всякого сомнения, являются источником права. Достаточно привести лишь один довод: заключением Конституционного Суда может быть признана не имеющей юридической силы норма любого акта законодательства. Независимо от последующей отмены признанного неконституционным акта органом, его принявшим, все равно он прекращает действие с момента, определенного Конституционным Судом. Более того, Конституционный Суд в связи с признанием проверенного акта неконституционным в целях недопущения пробела, при наличии которого могут наступить еще более неблагоприятные последствия, вправе сформулировать на основе конституционных принципов временную норму, которой должны руководствоваться правоприменители, в том числе и суды.

Конституционный Суд наделен правом проверять конституционность правоприменительной практики. Специфика полномочий Конституционного Суда заключается и в том, что он вправе проверить на соответствие Конституции акты Верховного Суда и Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь. Что касается последнего, то речь идет об актах, принятых до его объединения с Верховным Судом.

Обратим особое внимание на такой акт прокурорского надзора, как протест, который приносит прокурор или его заместитель на противоречащие законодательству правовые акты и решения (действия) республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, местных представительных и распорядительных органов, других организаций, должностных лиц, индивидуальных предпринимателей. В протесте прокурор или его заместитель требуют отмены либо изменения противоречащего законодательству правового акта, решения либо прекращения незаконного действия. Он подлежит рассмотрению не позднее десятидневного срока с момента поступления, а местными представительными органами – на ближайшей сессии. В исключительных обстоятельствах прокурор или заместитель прокурора вправе установить сокращенный срок для рассмотрения.

При отклонении протеста или его не рассмотрении в установленный срок прокурор или его заместитель могут принести протест (за исключением протеста на судебное постановление) в вышестоящий государственный орган (организацию, вышестоящему должностному лицу). Если и в этом случае рассмотрение протеста не дало позитивных результатов, то прокурор или его заместитель вправе, согласно Закону «О прокуратуре Республики Беларусь», обратиться с заявлением в суд об отмене противоречащих законодательству правового акта или решения (действия). Полагаем некорректной норму закона о том, что суд «отменяет» нормативный правовой акт. На наш взгляд, он вправе признать его незаконным (со всеми вытекающими отсюда последствиями – необходимостью его корректировки, восстановления нарушенного права и др.).

В действующих законодательных актах Республики Беларусь прямо не закреплено право Генерального прокурора обратиться в Конституционный Суд, если идет речь о нормативном правовом акте, в отношении которого был отклонен протест. Указание в законе обратиться в этом случае «в суд» на практике трактуется как в любой суд (по компетенции), исключая Конституционный Суд. Такая трактовка неверна. С учетом положений ч. 1 ст. 116 Конституции и действующего Закона «О прокуратуре Республики Беларусь» при отклонении протеста относительно нормативного правового акта Генеральный прокурор вправе обратиться в Конституционный Суд для вынесения им решения. Дело за формированием практики.

Вынося свои решения, Конституционный Суд ориентируется не только на современный уровень общественных отношений, но должен стремиться видеть перспективу развития правовых отношений.

При этом, решая конкретную задачу, он обязан формулировать свой подход по конкретному делу таким образом, чтобы, разрешая другой вопрос, косвенно связанный с предыдущим, не оказаться в будущем в «ловушке» противоречий, т. е. его концепция действий должна быть последовательной в правовом отношении. Конституционный контроль в нашей республике может и должен получить свое дальнейшее развитие.

Библиографические ссылки

1. *Эбзеев Б. С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. – М. : Юрид. лит., 2005.
2. *Крусс В. И.* Теория конституционного правопользования. – М. : Норма, 2007.
3. *Витрук Н. В.* Конституционное правосудие в России. – М. : Городец-издат, 2001.
4. *Василевич Г. А.* Развитие конституционного контроля – объективная закономерность становления правового государства // Юстыцыя Беларусі. – 2002. – № 1. – С. 3–5.
5. *Тодыка Ю. Н.* Толкование Конституции и законов Украины: теория и практика. – Харьков : Факт, 2001.
6. *Марченко М. Н.* Судебное правотворчество и судебское право. – М. : Проспект, 2008.
7. О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь : Декрет Президента Респ. Беларусь от 26 июня 2008 г. № 14 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2008. – № 158. – 1/9829.
8. *Василевич Г. А.* Народ и представительная власть // Парламентаризм: сущность, модели, перспективы в Республике Беларусь : материалы респ. науч.-практ. конф. Минск, 31 мая 2012. – Минск : Тесей, 2012. – С. 21–29.

Поступила в редакцию 16.05.2013.