

РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ КАК ОТРАЖЕНИЕ ПРОЦЕССА СТАНОВЛЕНИЯ ПРАВОВОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Г.А. Василевич, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Республики Беларусь, Белорусский государственный университет

Роль права, и прежде всего конституционного, как политико-правовой категории, в современный период, особенно в связи с трансформацией политической системы, развитием рыночных отношений, возрастает чрезвычайно. Право формирует и определяет общественную среду, направление и формирование поведения участников общественных отношений, проявляет себя как активное творческое начало [1, с.411].

В целом, что касается конституционного права, то оно давно перешагнуло рамки отдельной отрасли права и его следует рассматривать в качестве огромного слоя права, возвышающегося над всеми отраслями права и предопределяющего их развитие. Задача правового регулирования общественных отношений конституционными нормами – упорядочить их таким образом, чтобы право выступало в качестве катализатора прогресса во имя блага общества и отдельного человека, направить законотворческую энергию таким образом, чтобы совпадали уровни позитивного права и уровень политического, социально-экономического, духовного развития.

Если конституционные нормы определяют порядок деятельности государственных органов, их компетенцию, правовой статус человека и гражданина, то конституционные принципы сочетают в себе как обязательные на данный момент правила, так и юридический вектор, определяющий не только настоящее, но и указывающий, как правовая система должна развиваться в будущем, из каких краеугольных камней она должна состоять и куда в каркас правовой системы новые правовые “кирпичики” должны встраиваться. В этом отношении даже преамбула Конституции содержит основополагающие идеи, которые мы можем определить как конституционные (а значит, обладающие юридическим верховенством) принципы. В ней мы находим такие принципы, как неотъемлемость государственного суверенитета, народовластие, обеспечение прав и свобод каждого человека, обеспечение гражданского согласия.

Конституция в виде содержащихся в ней руководящих идей дает законодателю и судам, прежде всего Конституционному Суду, не только инструмент определения содержания будущего закона, но и его толкование, являются критерием для Конституционного Суда при установлении конституционности либо неконституционности конкретного закона.

Конституционные нормы и принципы формируют правовую парадигму, так как они отражают и одновременно формируют концепции законодательного развития государства и общества. Конституционный Суд как высшая юридическая инстанция по разрешению правовых коллизий фиксирует в своих решениях истинность той или иной концепции. В этой связи он (Конституционный Суд) не имеет права на ошибку.

Для того чтобы реально обеспечить права и свободы граждан, необходимо выполнить несколько условий. Первое. Создать развитое (современное) национальное законодательство, в основе которого находится Конституция, ориентированное на становление правового, демократического, социального государства, т.е. осуществить конституционализацию отраслевого законодательства и практики его применения. Второе. Сформировать надлежащее правовое сознание общества (граждан, и должностных лиц), аксиомами такого сознания, как отмечал И.А.Ильин, являются чувство собственного достоинства, способность к самообязыванию и самоуправлению: взаимное уважение и доверие людей друг к другу. Третье. Сформировать финансово-экономическую основу, позволяющую человеку обеспечить его права и свободы. Четвертое. Независимое правосудие, позволяющее гражданам отстаивать свои права и обеспечивающее справедливость и равенство всех перед законом и судом.

Безусловно, что этот ряд условий можно продолжить, однако в нынешних условиях они являются основными. В этом случае у Конституционного Суда больше возможностей для

обеспечения конституционной законности в государстве.

Со второй половины 1994 года началась деятельность Конституционного Суда Республики Беларусь уже непосредственно в виде принимаемых им решений. Согласно ст.127 Конституции в редакции от 15 марта 1994 г. Конституционный Суд по предложениям уполномоченных субъектов давал заключения о конституционности широкого круга нормативных правовых актов по предложению уполномоченных субъектов. При этом он вправе был по своему усмотрению рассмотреть вопрос о соответствии нормативных актов любого государственного органа, общественного объединения Конституции.

Существенной конституционной гарантией была запись в ст.129 о том, заключения Конституционного Суда являются окончательными, обжалованию и опротестованию не подлежат.

Ряд изменений в правовом статусе Конституционного Суда произошел в результате проведенного 24 ноября 1996 г. народного голосования по тексту Конституции. Конституционный Суд лишился права возбуждения производства по собственной инициативе, в тексте Конституции не оговаривалась юридическая сила заключений, он перестал быть субъектом права законодательной инициативы и др. Основной стала ст.116 Конституции, весьма объемная по своему содержанию, определяющая основу правового статуса Конституционного Суда.

Анализ конституционных норм, актов текущего законодательства, практики Конституционного Суда, его взаимоотношений с иными субъектами государственной власти позволяет выделить три этапа деятельности Конституционного Суда.

Первый этап охватывает период с 1994 г. (с начала формирования Конституционного Суда) до 27 ноября 1996 г. Это период становления Конституционного Суда, определения им своего места в системе государственной власти, и в то же время период сильной подверженности политическому влиянию со стороны депутатов, воздействию со стороны средств массовой информации. Для этого периода характерна активность как в части возбуждения Судом производств по делам о проверке конституционности нормативных правовых актов, так и активного комментирования судьями принятых решений, политических процессов, период попыток занять нейтральную позицию, обеспечивая лишь верховенство Конституции. В этот период Конституционный Суд практиковал принятие различного рода заявлений. Среди принятых решений можно назвать ряд не потерявших свою актуальность решений, таких как заключение относительно постановления Правительства о деноминации белорусского рубля; о государственных ценных бумагах бывшего Союза ССР. Интересными были решения, в результате которых признаны неконституционными нормы законодательства, позволявшие прекращать трудовой договор в связи достижением лицом пенсионного возраста, предусматривавшие право местных Советов депутатов устанавливать административную ответственность. При подготовке первого решения основная проблема заключалась в определении последствий, которые могут наступить в связи с возможным признанием норм КЗоТа неконституционными. Ведь согласно ст.128 Конституции в редакции от 15 марта 1994 года, как уже отмечалось, нормативные акты, международные договорные или иные обязательства, признанные Конституционным Судом неконституционными ввиду нарушения ими прав и свобод человека, считаются не имеющими юридической силы в целом либо в определенной их части с момента принятия соответствующего акта. В этой связи были опасения, что с принятием решения придется восстанавливать на прежней работе уволенных лиц по причине достижения ими пенсионного возраста. Но главная проблема заключалась даже не в этом, а в том, что делать с работниками, если на их место будут восстановлены ранее уволенные пенсионеры. Автором было предложено разграничивать права человека и права гражданина, что позволило легально «обойти» требование ст. 128 Конституции.

Второй этап охватывает период после 27 ноября 1996 г. и до вступления в силу декрета Президента от 26 июня 2008 г. №14.

Для него характерно реформирование Конституционного Суда, обновление

законодательства о Конституционном Суде. Осуществлялось активное взаимодействие Конституционного Суда и субъектов, обладающих правом внесения предложений в Конституционный Суд о проверке конституционности нормативных правовых актов. Активность Конституционного Суда по вынесению решений о конституционности нормативных правовых актов не только республиканских, но и органов местного управления и самоуправления базировалась исключительно на конституционной основе—нормах, содержащихся в статьях 7, 60, 112, 116, 137 Конституции. Реализация права означает претворение в жизнь установленных не только правовых норм, но и принципов, т.е. общеобязательных правил поведения, установленных и санкционированных государством [2, с.169]. Тенденции развития правовых систем зарубежных государств свидетельствуют о том, что источниками права являются и общие принципы права. В этот период своей деятельности Конституционный Суд стал активно ссылаться в своих решениях на правовые принципы, которые укрепляли его позицию и тем самым оказывали воздействие на правотворческую и правоприменительную деятельность.

В этот период выносились не только заключения по предложению субъектов, указанных в части четвертой ст.116 Конституции, но и практиковалось рассмотрение конституционных жалоб относительно нормативных правовых актов местных Советов депутатов, местных исполнительных и распорядительных органов по совершенствованию актов действующего законодательства [3]. На данном этапе деятельности Конституционный Суд активно реализовывал свое право последующего конституционного контроля. Его заключения и иные решения открыли простор для реализации многих конституционных принципов и норм, их непосредственного действия, ускорили процесс обновления законодательства, исключили действие архаичных и противоречащих Конституции положений текущего законодательства и практики его применения, содействовали формированию правового сознания граждан и должностных лиц.

Вклад Конституционного Суда в развитие национальной правовой системы, процесс конституционализации отраслевого законодательства, обеспечения верховенства Конституции на втором этапе его деятельности виден на примере ряда его решений:

-о неконституционности положений УПК, в соответствии с которым одни и те же судьи формулировали обвинение и сами же рассматривали такие уголовные дела (дела так называемой протокольной формы досудебной подготовки);

- о праве граждан на указание в паспорте национальной принадлежности;

-об обязательности пересмотра приговоров по уголовным делам при изменении санкций в сторону снижения ответственности;

-о возмещении морального вреда гражданам, потерпевшим от преступлений;

-о праве законодательного органа предусмотреть порядок, при котором за счет трудовых и иных пенсий, выплачиваемых лицам, находящимся в местах лишения свободы, компенсируются расходы, связанные с их содержанием в исправительных колониях, а также возмещается ущерб, причиненный преступлением, и производятся выплаты по иным обязательствам.

-о признании права собственности на квартиру в ЖСК и праве ее наследования при выплате паевых взносов и при не оформлении ее в установленном порядке;

-о предоставлении гражданам права на обжалование в суд постановлений о прекращении уголовных дел на стадии досудебного производства;

-о реализации права граждан на обжалование в суд административного задержания личного досмотра, досмотра вещей, изъятия вещей и документов;

-об исключении из УПК нормы о запрете допроса близких родственников лица, совершившего преступление;

-об административной ответственности за нарушение законодательства о языках;

-об упорядочении правил и сроков содержания обвиняемого под стражей (отмечена неконституционность законодательства и правоприменительной практики, в соответствии с которыми содержание обвиняемого под стражей в период ознакомления его и его адвоката с

материалами дела не обеспечивалось соответствующими нормами);

-о праве граждан на судебное обжалование административного задержания, личного досмотра, досмотра вещей и изъятия вещей и документов;

-о неконституционности постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 20 сентября 1990 г. №7 в части закрепления в нем права на обжалование постановления о наложении административного взыскания лишь в вышестоящий орган;

-о неконституционности запрета, установленного в УПК, на допрос близких родственников лица, совершившего преступление (такое право должно быть предоставлено, если близкие родственники изъявляют желание дать свидетельские показания);

-об обязательности опубликования нормативных актов, касающихся прав и свобод граждан;

-о неконституционности положения КоАП, предусматривающих ответственность должностных лиц за прием граждан на работу без прописки;

-об обеспечении не только обвиняемым, но и подозреваемым, в отношении которых избрана мера пресечения в виде заключения под стражу, права пользоваться в любой момент юридической помощью адвоката в условиях, позволяющих должностному лицу правоохранительных органов видеть их, но не слышать;

-о неконституционности запретов и ограничений на приватизацию жилых помещений в квартирах, заселенных несколькими нанимателями;

-о необходимости нормативного урегулирования порядка и условий выплаты паевых взносов членам ЖСК, выбывшим после завершения строительства, и наследникам пайщика, умершего после завершения строительства;

-о неконституционности норм ГПК в той мере, в какой они должным образом не обеспечивают процессуальные гарантии реализации права сторон и лиц, участвующих в процессе, на обжалование судебных постановлений Верховного Суда, вынесенных по делам, рассмотренным им по первой инстанции;

-о необходимости реализации в текущем законодательстве конституционного права граждан на альтернативную службу;

-об обеспечении юридической помощи осужденным, отбывающим наказание в местах лишения свободы;

-о праве на амнистию осужденных, в отношении которых приговоры не вступили в законную силу в связи с их кассационным обжалованием (опротестованием);

-о праве осужденных к лишению свободы на судебное обжалование примененных к ним мер взыскания;

о правовой позиции Конституционного Суда относительно используемого в ст.80 Конституции понятия «гражданин Республики Беларусь, постоянно проживающий в Республике Беларусь» (Конституционный Суд высказался за регистрацию инициативной группы для участия в президентских выборах 2001 года З.С. Позняка, выехавшего из республики и попросившего убежища зарубежом);

-о правовой позиции Конституционного Суда относительно используемого в Конституции понятия «гражданин Республики Беларусь по рождению» ;

-о правовом регулировании режима содержания административно задержанных и административно арестованных лиц;

-о соответствии Конституции положения пункта 3 части четвертой ст. 4 Уголовного кодекса и основанном на нем практики применения понятия должностного лица по признаку совершения юридически значимых действий;

-о применении правила обратной силы более мягкого закона к лицам, признанным до 1 января 2001 г. особо опасными рецидивистами;

-о праве инвалидов Великой Отечественной войны на льготу по обязательному социальному страхованию;

- о праве на амнистию осужденных, в отношении которых вступившие в законную силу приговоры пересматривались в порядке надзора;

- об установлении фиксированных сумм подоходного налога при сдаче внаем жилых помещений в г. Минске;
- о правовом регулировании порядка открытия аптек, аптечных пунктов, аптечных киосков и аптечных складов субъектами хозяйствования;
- о правовом регулировании приема наличных денежных средств индивидуальными предпринимателями с использованием кассовых суммирующих аппаратов;
- о правовом регулировании заключения физическими лицами договоров займа в иностранной валюте;
- о конституционности норм ряда актов текущего законодательства в части выезда граждан зарубеж (признан неконституционным существовавший порядок проставления в паспорте разрешительной отметки для выезда зарубеж; обращено внимание государственных органов на недопустимость возложения подобных обременений на законопослушных граждан);
- о платных видах медицинской помощи;
- о лицензировании медицинской и фармацевтической деятельности;
- об осуществлении правосудия законным составом суда (обращено внимание на недопустимость осуществления правосудия народным заседателем, не принесшем присяги);
- о защите прав добросовестного приобретателя имущества;
- о праве собственности на квартиру члена ЖСК, полностью внесшего паевые взносы до 1 мая 1994 г.;
- о сроках внесения жилищно-коммунальных платежей и выплаты заработной платы (рекомендовано Правительству сместить срок уплаты платежей, имея в виду, что заработная плата большинству граждан выплачивается во второй половине месяца, ранее вносить платежи следовало до 15 числа каждого месяца);
- об опубликовании технических нормативных актов;
- о правовом регулировании порядка приглашения иногородних граждан для работы и жительства в г. Минске;
- о налогообложении выходных пособий, предусмотренных коллективными договорами;
- о повышении размера пенсий на детей, находившимся вместе с родителями на спецпоселении и впоследствии реабилитированных;
- о назначении пенсии по возрасту работающим гражданам, по религиозным убеждениям не имеющим паспорта и многие другие » [4] и др.

Все принятые решения служили защите прав и законных интересов граждан, содействовали развитию прав и свобод, гуманизации действующего законодательства, реализации конституционных норм и принципов, норм международного права (например, в этот период Конституционный Суд в своих решениях более ста раз ссылался на важнейшие акты международного права с целью усиления своей позиции).

В этот период было снято большинство ограничений на судебную защиту, была обеспечена доступность к правосудию, гарантировано право на квалифицированную юридическую помощь (например, в связи с принятым решением постановлением министра внутренних дел был гарантирован порядок общения задержанного со своим адвокатом в таких условиях, когда обеспечивалась конфиденциальность его разговора), ряд решений касался реализации уголовного и уголовно-процессуального законодательства.

Третий период, на наш взгляд, берет свое начало со вступлением Декрета Президента Республики Беларусь от 26 июня 2008 г. №14 в силу и началом реализации Конституционным Судом его положений. Позитивно оценивая дальнейшее расширение полномочий Конституционного Суда, все же заметим, что это ослабило на практике последующий (репрессивный) контроль. В этот период Конституционный Суд в определенной мере продолжил практику внесения предложений в нормотворческие органы по совершенствованию текущего законодательства.

Ранее в литературе нами предлагалось несколько изменить законодательство, а именно: исключить сплошной предварительный контроль принятых законов, определить те из них,

которые являются наиболее важными (программные, кодексы, законы, которые затрагивают непосредственно конституционные права и свободы граждан), в остальных случаях предоставить право гражданам на обращение в Конституционный Суд по поводу проверки конституционности принятых Парламентом законов, т.е. можно развивать институт конституционной жалобы. Это способствовало бы развитию принципа состязательности в рамках конституционного судопроизводства, который как раз и закреплен в Законе от 8 января 2008 г. «О конституционном судопроизводстве». На сайтах палат Парламента в этих целях должны размещаться рассматриваемые палатами законы. После издания Декрета №14 оппонентам уже трудно возражать против правовой возможности расширения круга субъектов, имеющих право обращения в Конституционный Суд, что автор отстаивал в течение многих лет и, наконец, было реализовано в 2008 году. Наше предложение обусловлено и тем, что нежелательна избыточность предварительного контроля, которая ведет к девальвации конституционного контроля.

Обратим внимание на еще один важный аспект. Анализ конституционного законодательства позволяет, на наш взгляд, сделать вывод о смешанной системе судебного конституционного контроля в Республике Беларусь. На это автором обращалось внимание в его прежних трудах по проблемам конституционного контроля в нашей республике. Его призваны осуществлять, помимо Конституционного Суда, еще и другие суды. К этому их обязывает ст. 112 Конституции. Пока в полной мере эта система не работает: запросы судов относительно неконституционности актов законодательства, которые были в поле их зрения при рассмотрении конкретных дел, отсутствуют. Возможно, необходимо еще время для понимания сформулированных в Конституции подходов, как это потребовалось для реализации нашей идеи о возможности расширения компетенции Конституционного Суда на основе закона, высказанной более десяти лет назад и реализованной в Декрете Президента №14.

Следовало бы упростить процедуру обращения судов в Конституционный Суд: их запросы могли бы направляться непосредственно, минуя Верховный Суд. Как представляется, в настоящее время «запрос» суда» относится к своего рода инициативным обращениям.

Как при подготовке Декрета №14, так и с учетом редакции Закона от 8 января 2014 г. вызывает возражение закрепление в нем нормы о даче Конституционным Судом официального толкования декретов и указов Президента, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан. Во-первых, это не традиционная функция Конституционного Суда. Во-вторых, могут возникнуть противоречия между аутентичским толкованием, которое может быть дано самим Президентом, и толкованием Конституционным Судом. Исходя из Закона, следует, что акт толкования Конституционного Суда выше, чем толкование, даваемое Президентом: согласно части пятнадцатой ст.85 Закона толкование Конституционного Суда «является обязательным для государственных органов, иных организаций, должностных лиц и других граждан», т.е. и для Президента, что представляется неверным. Полагаем, что юридическим верховенством может обладать казуальное толкование Конституции, осуществляемое Конституционным Судом при проверке конституционности закона, в том числе и конституционного закона Парламента о толковании Конституции.

В Законе от 8 января 2014 г. имеется общая отсылка к тому, что за неисполнение вступивших в законную силу заключений, решений Конституционного Суда либо воспрепятствованию их исполнению наступает ответственность в соответствии с законодательными актами. Если ответственность будет наступать не только за неисполнение заключений, но и решений, то это можно только поддержать. Но надо иметь в виду, что уже сейчас в таком законодательном акте, как Уголовный кодекс (ст.423), за неисполнение судебного акта предусмотрена ответственность должностных лиц в виде штрафа или лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. Однако природа заключения и решения различаются.

Закон от 8 января 2014 г. вполне можно было бы принять в виде кодекса. Это позволило

бы правильно разрешать возможные коллизии с Кодексом о судоустройстве и статусе судей. Ведь, как известно, кодекс, даже если он принят ранее, чем закон, обладает большей юридической силой.

Развитие конституционного контроля – эффективное средство развития государства на правовой и демократической основе.

Список литературы

1. Проблемы общей теории права и государства: учебник/ под общ. Ред. В.С.Нерсесянца.—2-е изд., пересмотр. – М: Норма:Инфра-М. 2010.— 816 с.
2. Баранов, П.П., Соколов, А.Н. Теория государства и права. Учебное пособие.— Ростов-на-Дону: РЮИ МВД России.—2007.—280 с.
3. См.: Василевич, Г.А., Кеник, К.И., Подгруша, В.В.. Решения Конституционного Суда Республики Беларусь как фактор совершенствования национального законодательства.— Минск: Право и экономика.—2007.—74 с.
4. См.: Василевич, Г. А. Конституционное правосудие. Минск: Право и экономика. 2012.— 326 с.