

Г. А. Василевич

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ЗАЩИТУ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Одним из важнейших качеств современных демократических конституций, существования конституционного строя является непосредственное действие конституционных норм, их верховенство по отношению ко всем иным актам законодательства.

Сегодня Конституция – документ, с которым мы должны сверять свою деятельность: правотворческую и правоприменительную силу актов государственной власти, общественных объединений и граждан. Для того чтобы обеспечить реализацию этого важнейшего принципа, в белорусском государстве создается система органов конституционного контроля. И среди них следует, конечно, назвать специализированный орган конституционного контроля – Конституционный Суд. В данном случае мы должны говорить о существовании судебного конституционного контроля.

Однако наряду с Конституционным Судом, как это принято и в других странах, существует совокупность неспециализированных органов конституционного контроля. К ним мы должны относить, и это зафиксировано в Конституции, Президента Республики Беларусь как Главу государства, на которого в ст. 75 Конституции возложены определенные функции, в том числе быть гарантом прав и свобод человека. Аналогичные нормы существуют и в конституциях других государств.

К органам неспециализированного конституционного контроля следует относить и Парламент. К сожалению, контрольная функция Парламента Республики Беларусь сейчас практически не развивается (мною неоднократно это отмечалось), она еще должна обрести свое значение. Контроль за соблюдением исполнения законов, принятых Парламентом, принадлежит по своей природе Парламенту и его комиссиям. Благодаря этому может осуществляться ряд конституционных требований, которые уместны и дозволены Конституцией и национальным текущим законодательством. Такой орган конституционного контроля, как Парламент, создан, безусловно, не только для реализации законотворческой функции, но и для решения вопроса о

соответствии Конституции исполнения принятых им нормативных правовых актов. Речь идет в первую очередь о Палате представителей Национального собрания, поскольку это наиболее очевидно и наглядно. Вместе с тем в Конституции зафиксированы полномочия Совета Республики, когда, например, этот орган проверяет на соответствие Конституции акты местных Советов депутатов. Причем с далеко идущими последствиями, вплоть до отмены их решений либо роспуска местных Советов депутатов. Хотя, на наш взгляд, в последнем случае целесообразно закрепить правило о принятии постановления Советом Республики на основании заключения Конституционного Суда Республики Беларусь.

Наряду с этими очень важными органами можно говорить о Правительстве, которое осуществляет важнейшую функцию экономического, социального развития страны, обеспечения прав граждан. Таким образом, Правительство, может быть, в меньшей мере и не так очевидно, но также контролирует соблюдение Конституции.

Важную роль в плане обеспечения законности, единообразного и точного исполнения подконституционных актов играют органы прокуратуры. Если подконституционные акты соответствуют Конституции, то тем самым органы прокуратуры обеспечивают верховенство конституционных форм органов и защиту конституционного строя.

К субъектам, входящим в систему конституционного контроля, можно относить и органы государственного контроля (КГК). Отношения (прежде всего имущественные), регулируемые законами, которые принимаются Парламентом, тоже являются предметом контроля этих субъектов власти. Следовательно, органы государственного контроля, если не непосредственно, то опосредованным путем содействуют укреплению конституционности в нашей стране.

Необходимо отметить, что суды (общие и хозяйственные) также участвуют в процессе осуществления конституционного контроля, разрешая конкретные споры. При необходимости они могут обратиться в Конституционный Суд с предложением о даче заключения по поводу конституционности нормативного акта, который следует применить при вынесении решения по делу.

Среди всех названных органов особое место занимает Конституционный Суд в силу специфики характера осуществляемой им функции. По существу, не будучи единственным гарантом существования и реализации принципов правового государства, тем не менее, в пра-

вом отношении он является арбитром и, можно сказать, единственным арбитром в сфере разрешения конституционного спора правовыми, а не политическими средствами, в том числе с возможностью придания своему решению обратной силы. Для этого предусмотрены правовые последствия и механизм реализации принятых Конституционным Судом заключений: любой юридический акт, признанный решением Конституционного Суда неконституционным, утрачивает свою юридическую силу с того момента, который определит Конституционный Суд. И в этом принципиальное отличие Конституционного Суда, его властных полномочий от полномочий других органов государственной власти.

Можно говорить о том, что Конституционный Суд обладает учредительной властью. Если Парламент обладает учредительной властью и народ принимает Конституцию, внося в нее изменения, то Конституционный Суд реализует учредительную власть, внося определенные коррективы в правовую систему, в т. ч. признавая нормативный правовой акт не соответствующим Конституции и, таким образом, утратившим силу. Это воздействие является незаменимым способом выстраивания в иерархическую зависимость, последовательность всех правовых источников нормативных, прежде всего правовых, актов.

Акты Конституционного Суда непосредственно корректируют, расширяют или ограничивают границы конституционно-властных отношений. Все иные органы государственной власти подчиняются целому комплексу нормативных правовых актов. У Конституционного Суда лишь один источник, которому он подчиняется и которым руководствуется, – это Конституция. Все иные субъекты власти в зависимости от государственно-правового механизма должны подчиняться актам, определяющим их компетенцию, или актам, обладающим более высокой юридической силой.

Деятельность Конституционного Суда имеет определенные специфические аспекты. Конституционный Суд может отменять, признавать не имеющими юридической силы акты, принятые органами, относящимися к другим ветвям власти. Это полномочие имеют и суды общей юрисдикции, и хозяйственные суды. Предмет контроля в данном случае схож, а субъекты разные.

Деятельность Конституционного Суда в Республике Беларусь, как и в любой другой стране, тем и отличается, что она имеет интегральный характер. Система конституционного контроля в государстве

достаточно развита, но задача Конституционного Суда заключается в том, чтобы, интегрируя эту систему, воссоздавать целостность правовой системы. Более того, эта деятельность соответствует функциональному взаимодействию государственных органов в процессе реализации ими важных полномочий. Это достаточно очевидно и наглядно, если учесть взаимодействие правовых актов с учетом компетенции государственных структур.

Таким образом, Конституционный Суд является высшим конституционным органом, специализированным субъектом конституционного контроля, осуществляющим автономно и независимо юридическую власть в формах конституционной юридической процедуры, нацеленной на сдерживание публичной власти, обеспечение баланса властей и верховенства естественного права над позитивным правом.

Подытоживая изложение своей позиции о месте и роли Конституционного Суда, отмечу некоторые иные аспекты. Конституционный Суд даже в случае включения его в систему судебной власти, как это имеет место в Республике Беларусь, занимает в ней автономное положение. Более того, его наличие в рамках судебной власти позволяет в рамках этой ветви власти создавать систему сдержек и противовесов. С учетом специализации, присущей трем подсистемам судебной власти – Конституционному Суду, Высшему Хозяйственному Суду и Верховному Суду, и того, что в нашей Конституции достаточно оптимально определены полномочия всех этих подсистем, наша правовая система может развиваться действительно эффективно. Потенциал для этого есть. Как реализуются эти задачи – это уже другой вопрос.

Статус Конституционного Суда, основа его организации и деятельности регулируются непосредственно Конституцией и органическим законом. На этом стоит остановиться особо. Можно говорить не столько о недостаточности полномочий Конституционного Суда Республики Беларусь, сколько о слабости тех субъектов, которые по своей природе и с учетом зарубежного опыта должны быть наделены правом обращения в Конституционный Суд, чьи полномочия с точки зрения возможного предмета контроля весьма обширны и соизмеримы со статусом западноевропейских конституционных судов, а в некоторых случаях даже их превосходят. Конституционные положения могут быть развиты законом. Если бы законодатель захотел решать эту проблему (если это можно назвать проблемой) полноценно, т. е. существенно развивать институт конституционной жалобы, он мог бы наделить иных субъектов правом обращения в Конституционный Суд.

Конституционные нормы, зафиксированные в ряде статей Конституции, могут быть развиты законом. При этом не следует упираться только в одну ст. 116 Конституции, где достаточно объемно решены вопросы статуса Конституционного Суда, но это и ст. 7, 40, 112, 116, 137, которые можно успешно применять для решения данного вопроса. Конституция предусмотрела право и обязанность принятия самостоятельного органического закона, определяющего компетенцию, порядок организации и деятельности Конституционного Суда. В данном случае, по существу, решение данного вопроса остается за Парламентом, Главой государства, если они посчитают возможным принять такой закон и ввести его в действие.

Основной функцией Конституционного Суда, несомненно, является конституционный контроль. Однако наряду с проверкой конституционности нормативных правовых актов реализуются и иные функции, если говорить о вспомогательных функциях, которые тоже работают на достижение этой же цели.

Конституционный Суд Беларуси, что, впрочем, характерно и для конституционных судов других стран, обладает автономией в решении процедурных вопросов. Это отличает позицию Конституционного Суда от позиции других органов судебной власти, общих и хозяйственных судов, которые руководствуются процессуальными законами, кодексами, принимаемыми Парламентом. А порядок правоустановления и соблюдение этой процедуры позволяют сделать ее достаточно гибкой, работающей во имя тех задач, которые определены Конституцией.

Конституционному Суду присуща прерогатива принятия окончательного решения. Причем, говоря о системе органов конституционного контроля, необходимо подчеркнуть, что даже признание и отмена вышестоящим органом акта местного Совета депутатов не лишает права Конституционный Суд рассмотреть вопрос о конституционности данного акта по обращению уполномоченного субъекта. Представляется, что окончательный вердикт в данном случае должен быть вынесен Конституционным Судом. Сам по себе механизм отмены актов органов представительной власти или иной власти вышестоящим органом не лишает субъектов, наделенных правом обращения в Конституционный Суд, возможности обратиться к нему и, по сути, Конституционный Суд может в данном случае восстановить действие такого акта, поскольку потенциально такая возможность по Конституции у нас есть.

Решения судов (хозяйственных и общих) должны находиться в русле решений Конституционного Суда. К его компетенции относится прежде всего проверка конституционности нормативных актов судов (общих и хозяйственных). Потенциально Конституционный Суд, как это вытекает из ч. 4 ст. 116 Конституции, может проверить конституционность любых актов Верховного Суда или Высшего Хозяйственного Суда. В данной норме не сказано, что это могут быть акты нормативного характера (в частности, постановления пленумов) либо акты по каким-либо другим вопросам, имеющим, по крайней мере, прецедентный характер, выступающие в качестве источника правового регулирования. В этом смысле следует сравнивать с редакцией Конституции от 15 марта 1994 г. Ранее в Конституции было зафиксировано, что Конституционный Суд проверяет акты Верховного Суда, Высшего Хозяйственного Суда, имеющие нормативный характер. Такое положение сейчас в ней отсутствует, поэтому можно для окончательной ясности использовать правовые механизмы, в том числе толкование этой конституционной нормы Парламентом, который таким правом обладает, и толкование Конституционным Судом в процессе рассмотрения конкретного спора при обращении к нему субъектов, указанных в ч. 4. ст. 116 Конституции.

Решения Конституционного Суда являются окончательными и обязательными для всех. В этом смысле эффект юридической сущности решений Конституционного Суда равен правовому эффекту самой Конституции.

Теперь о процедурных механизмах. Безусловно, конечный результат рассмотрения Конституционным Судом того или иного вопроса – принятие решения. Однако иногда Конституционный Суд принимает решения (или, по крайней мере, мотивирует ту или иную позицию) еще и потому, что она не ясна правоприменителю. Хотя часто это бывает достаточно очевидно. В этой части Конституционный Суд выступает именно в роли субъекта, разъясняющего что-либо непонятное в конкретном решении. Бывает, что действительно возникают ситуации запутанные, коллизионные, сложные. Иногда же очевидно, что конституционная норма не исполняется, например о праве на судебную защиту, которое является неотъемлемым. Пришлось, по сути, сформулировать и принять решение о презумпции права на судебную защиту, на доступ к правосудию.

Насколько оптимальной является система органов конституционного контроля, конституционной защиты вообще? С позиции организационной структуры представляется, что эта система вполне эффективна, вполне оптимальна. Точно установлены соответствующие принципы, есть правовая основа, а вот с реализацией, исполнением закрепленных положений дело обстоит несколько хуже.

Задача Конституционного Суда заключается как раз в том, чтобы дистанцироваться от политических процессов. Конституционный Суд всегда должен занимать в этом плане сдержанную позицию. В последние годы мы именно так и поступаем.

Что касается предмета конституционного контроля, то, конечно, он достаточно широкий. В этом отношении полномочия Конституционного Суда Республики Беларусь достаточно обширные, и на практике необходимо развивать конституционные нормы, которыми эти полномочия установлены. Уверен, что предметом конституционного контроля могут быть акты, которые приняты, но еще не вступили в действие. Например, новый Кодекс об административных правонарушениях, по поводу которого недавно Президент провел совещание и выразил беспокойство относительно содержания этого документа, насколько он вписывается в рамки Конституции, насколько защищает права и свободы граждан. Предметом проверки может стать также акт, утративший юридическую силу. Это могут быть международные договоры, акты Верховного Суда и Высшего Хозяйственного Суда, потенциально для этого есть определенные основания.

Более подробно стоит остановиться на таком предмете конституционного контроля, как акты местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов. Властные полномочия в Республике Беларусь на уровне местных Советов, исполнительных и распорядительных органов осуществляют около 3200 субъектов. Кроме ст. 116 Конституции правовые акты указанных органов зафиксированы в качестве предмета проверки Конституционного Суда (точнее, определены субъекты этих обращений – граждане) в ч. 4 ст. 122. Таким образом, ст. 122 Конституции, предусматривающая право граждан на обжалование решения этих органов в суд, допускает рассмотрение их в Конституционном Суде, в силу того что Конституционный Суд находится в судебной системе. В ч. 3 ст. 7 Конституции предусмотрено, что акты местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов, признанные неконституционными,

не имеют юридической силы. Вопрос о том, с какого момента эти акты утрачивают силу, входит уже в компетенцию Конституционного Суда. При этом решение Конституционного Суда может иметь обратную силу. Важным является в этой связи вопрос о субъекте такого обращения в Конституционный Суд, в частности, это может быть любой гражданин либо тот, который проживает на территории, где действует местный орган и чей акт непосредственно затрагивает права, свободы и законные интересы этого гражданина. Полагаем, что ограничений на этот счет быть не должно и право обращения принадлежит любому гражданину.

Таким образом, механизм развития конституционной жалобы у нас есть и достаточно мощный. В то же время мы начинаем с нижних границ – актов органов местного уровня, хотя применительно к конституционному контролю традиционно идет речь о проверке актов республиканского уровня. Это тоже значительный слой правовых актов, который влияет на правовое положение наших граждан.

Еще несколько замечаний о процедуре и роли субъектов обращений в Конституционный Суд. Я уже отмечал, что процедура определяется самим Конституционным Судом. Что касается субъектов, перечисленных в ст. 116 Конституции, то они могут в полной мере использовать свое право обращения в Конституционный Суд. Кроме того, у нас развивается институт конституционной жалобы. В данном случае мы опираемся на нормы Конституции. Конституция имеет непосредственный, прямой характер действия, и если есть пробел между Конституцией и текущим законодательством, то преимущество имеет Конституция. Это позволяет восполнять пробелы в законодательстве, использовать аналогию права при разрешении споров.

В Конституционный Суд ежегодно обращается до полутора тысяч граждан, точнее, поступает до полутора тысяч обращений, поскольку иногда бывают коллективные обращения с сотнями, тысячами подписей. Последнее обращение касается практики применения норм Уголовного кодекса о привлечении к ответственности за злоупотребление свободой слова, за критические замечания, в которых упоминаются субъекты власти или гражданин. По данному поводу Конституционный Суд внес предложение в Парламент, с тем чтобы все-таки разграничивалась ответственность за критические замечания, за клевету или оскорбление по отношению к гражданину и представителю власти.

В Конституционном Суде изучался опыт и законодательство других стран, где повышенная ответственность также существует. Мы не нашли оснований сказать, что такой нормы не должно быть. Это дело законодателя.

Конечно, конституционный суд не может подменять функцию законодателя. (К сожалению, у нашего Конституционного Суда был период, когда он активно вмешивался в деятельность законодательного органа, подменял его.)

В вышеупомянутом случае мы не могли сказать, что эта норма, зафиксированная в Уголовном кодексе, является неконституционной. Это, в принципе, может быть, даже с учетом того, что должностные лица несут более суровую ответственность при совершении некоторых преступлений.

Очень серьезный и важный вопрос при осуществлении конституционной защиты прав и свобод граждан – это вопрос, является правом или обязанностью субъектов, названных в ст. 116 Конституции, при выявлении расхождений между Конституцией и подконституционным актом обращаться в Конституционный Суд, в Парламент, к иному субъекту правотворчества, чтобы устранить эти противоречия. Необходимо следовать ст. 59 Конституции. Государственные органы, должностные и иные лица, которым доверено выполнение государственных функций, обязаны при выявлении расхождений между Конституцией и подконституционным актом принимать все меры для того, чтобы правовая система была сбалансирована, основывалась на конституционных предписаниях, принципах правового государства, требованиях международных документов, которые обязательны для Республики Беларусь. Эта позиция высказывается уже многие годы в посланиях Конституционного Суда.

Наконец, относительно окончательности решений Конституционного Суда, поскольку окончательность решений Конституционного Суда – это важнейший признак его реальных полномочий.

Конституционный Суд Республики Беларусь обладает правом признавать акт не имеющим юридической силы с того момента, с которого он считает необходимым это сделать. Некоторые конституционные суды связаны рамками закона. И в этом случае Конституционный Суд часто может признать акт не имеющим юридической силы только с момента вынесения им решения. В некоторых случаях мы придаем своим актам обратную силу. Например, в 1999 г. принято решение

относительно неконституционности норм Уголовно-процессуального кодекса, исключающего судебную проверку оснований прекращения производства по уголовному делу. В последующем было обращение в Конституционный Суд, и мы посчитали, что право на судебную проверку оснований прекращения производства по уголовному делу возникло 30 марта 1994 г., т. е. с момента вступления в силу Конституции.

Конституционный Суд работает достаточно эффективно, когда речь идет о проверке нормативных правовых актов, регулирующих личные, неотъемлемые права и свободы. Более осторожно приходится действовать, если идет речь о социально-экономических правах. При принятии решения мы фиксируем с учетом всех обстоятельств более оптимальный подход, обеспечивающий реальную защиту прав. Ведь задача Конституционного Суда – укреплять конституционные гарантии, юридические гарантии в первую очередь. Создание материальных гарантий и их реализация – за Правительством, Парламентом, Президентом.

В последнее время Конституционный Суд формулирует презумпции, которые не зафиксированы в законе, а имеют только доктринальный характер. Последнее Послание Конституционного Суда как раз и было выстроено с учетом необходимости реализации принципов правового демократического государства.

Сейчас идет работа над проектом закона об Уполномоченном по правам человека. Полагаем, что в перспективе он, как и Генеральный прокурор, должен получить право на обращение в Конституционный Суд. Наделение Генерального прокурора таким правом позволит уменьшить число отступлений от Конституции и закона со стороны судов, которые, к сожалению, еще имеют место (и на это обращается внимание в рамках самой судебной системы).

Конституционный Суд способствует укреплению независимости судебной системы, развитию конституционного правосудия. Вместе с тем представляется, что только совместными усилиями всех органов конституционного контроля, которые сейчас находятся в этой системе, можно многое сделать для того, чтобы реально исполнялась Конституция, чтобы совершенствовалась правовая система государства, в том числе с учетом норм международного права, в частности Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.