

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН

Григорий Василевич

Обеспечение и соблюдение прав и свобод человека в последние десятилетия рассматривается в качестве важнейшей задачи деятельности государственных органов. Не является здесь исключением и Конституционный суд. Более того, сущность основной функции Конституционного суда состоит в том, чтобы проверка конституционности нормативных актов шла всегда под призмой защиты прав и свобод человека, обеспечения оптимального взаимоотношения между государством и личностью.

Если проанализировать деятельность Конституционного суда Республики Беларусь, скажем, за последний период, то можно смело утверждать, что она лишена налета какой-либо политической конъюнктуры, основывается исключительно на юридических нормах, как тех, что закреплены в Конституции, так и сформулированных в международных документах. Деятельность Конституционного суда всегда протекает публично, его основные, наиболее важные решения (я имею в виду заключения) всегда публикуются, и поэтому оценивать деятельность Конституционного суда достаточно просто.

Конституционный суд Республики Беларусь, как и аналогичные органы других стран, выносит меньше решений, чем иные суды (общие или хозяйственные), но специфика его работы состоит в том, что принимаемые им решения затрагивают тысячи и тысячи людей, часто они имеют судьбоносное для страны значение. Поэтому так важно выносить юридически аргументированные, без налета политической пристрастности вердикты.

Только в этом случае Конституционный суд может занять соответствующее место в системе государственной власти. Поверхностность решений, политизированность Конституционного Суда ведут к негативным результатам. Об этом свидетельствует опыт деятельности органов конституционного контроля многих стран.

Конституционный суд, принимая обязательные для исполнения заключения, оказывает влияние на формирование правовой системы, обеспечивает юридически выверенный подход к регулированию общественных отношений, разрешению возникающих споров. Позвольте кратко проанализировать некоторые из этих решений.

Исходя из конституционных гарантий на свободу передвижения и выбора места жительства в пределах Республики Беларусь, права собственности и права граждан на жилище, а также норм международного права, суд своим решением от 25 марта 1997 г., по существу, окончательно снял ряд существовавших ранее ограничений в реализации этих прав. Он указал, что граждане Республики Беларусь, в том числе и постоянно проживающие за пределами республики, вправе приобретать квартиры или дома по договору купли-продажи в любых населенных пунктах Республики Беларусь независимо от

постоянного места жительства. Что касается иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих в Беларуси и имеющих законный источник существования, то они должны пользоваться, наравне с гражданами Республики Беларусь, правом приобретения в порядке купли-продажи квартир или домов в Беларуси.

Не ослабевает на практике и по сей день интерес к рассмотренному нами делу о конституционности некоторых положений Закона от 17 мая 1997 г. о внесении изменений и дополнений в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы.

Этим законом изменен подход к оценке степени общественной опасности отдельных преступлений путем увеличения размеров кратности минимальной заработной платы при квалификации хищения имущества и других преступлений, связанных с причинением ущерба.

Конституционный суд пришел к выводу, что закон от 17 мая 1997 г. смягчает ответственность в результате как изменения критериев квалификации ряда преступлений, так и смягчения наказания за хищение имущества в особо крупных размерах.

Поэтому он признал неконституционными нормы закона, не допускающие пересмотр вступивших в законную силу приговоров о преступлениях, по которым изменены квалифицирующие признаки в зависимости от размера похищенного либо причиненного ущерба. При вынесении решения Конституционный суд исходил из следующего. В соответствии с частью шестой статьи 104 Конституции закон не имеет обратной силы, за исключением случаев, когда он смягчает или отменяет ответственность граждан. К стати, этот фундаментальный правовой принцип впервые закреплен в новой редакции Конституции 1994 г.

Пунктом 1 статьи 15 Международного пакта о гражданских и политических правах предусматривается, что, если после совершения преступления законом устанавливается более легкое наказание, действие этого закона распространяется на данного преступника.

Лично я не могу упрекнуть парламент за то, что им 17 мая 1997 г. был принят такой закон, отдельные положения которого были признаны неконституционными. Этот факт Конституционному суду удалось выявить после длительной подготовки дела и многодневных открытых заседаний, заслушивания сторон и участников по делу. В том и состоит роль Конституционного суда, чтобы скрупулезно, с чисто правовых позиций разбираться в обстоятельствах дела и выносить обоснованные решения, даже в тех случаях, когда их исполнение не может быть простым. Ведь после нашего заключения следует пересмотреть несколько тысяч дел. Это дополнительная работа судьям, работникам органов прокуратуры, внутренних дел. Но в данном случае речь идет о судь-

бах людей, пусть даже и совершивших ошибки. Могут отметить, что никто из работающих в этих структурах публично негативно не оценил наше решение, потому что абсолютное большинство работающих там лиц воспитаны на уважении к праву.

Конституционный суд предложил Национальному собранию Республики Беларусь внести необходимые изменения в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Республики Беларусь. Такой закон парламентом был принят.

Хотел бы отметить еще одно обстоятельство. Относительно решения Конституционного суда были различные спекуляции, вплоть до утверждения, что “благодаря” Конституционному суду из мест лишения свободы выйдут более десяти тысяч людей, ухудшится криминальная обстановка, на свободу выйдут те, кому место только в тюрьме, что снижение срока лишения свободы отдельным лицам на год-два будет неправильным.

Да, в результате решения Конституционного суда уже триста человек — наших с вами граждан — досрочно освобождены из мест лишения свободы, в том числе и те, кто совершил ранее деяния, которые в настоящее время не расцениваются как уголовно наказуемые деяния. Еще какой-то части осужденных лиц в результате пересмотра уголовных дел будут несколько уменьшены сроки нахождения в заключении. Оправданный гуманизм, соразмерность наказания тяжести совершенного проступка — это одно из важнейших составляющих политики государства в уголовно-правовой сфере.

Подтверждая право лиц, достигших пенсионного возраста и находящихся в местах лишения свободы, на получение назначенной им пенсии, мы в своем заключении от 27 ноября 1997 г. попытались исправить огрехи принятого 21 мая 1996 г. решения по данному вопросу. Признав право на получение пенсии этими лицами, мы в своем последнем заключении указали, что законодатель может предусмотреть порядок компенсирования за счет этих пенсий расходов на содержание указанных лиц в исправительно-трудовых учреждениях, возмещение ущерба, причиненного преступлением, а также выплат по другим обязательствам.

По существу, тем самым мы защитили интересы всех налогоплательщиков, из чьих доходов удерживаются средства на содержание осужденных в местах лишения свободы. А затраты государства здесь немалые.

Конституционный суд рассчитывает, что необходимые изменения в пенсионное законодательство будут внесены в самое ближайшее время. Хочу подчеркнуть, что это единственный факт, когда принятое Конституционным судом заключение пока еще не реализовано в законодательстве. В то же время я понимаю и законодателя. Конституционный суд, обратившись по собственной инициативе в мае 1996 г. к проблеме выплаты пенсий лицам, достигшим пенсионного возраста и находящимся в местах лишения свободы, на мой взгляд, явно поспешил, начал решать проблему не с того конца. Во всяком случае, мое критическое отношение к этой проблеме не изменилось с 1996 г. Я считал и считаю, что необходимо было в первую очередь решить вопрос о выплате пенсии без ограничений срока лицам, выезжающим на постоянное место жительства за ру-

беж (сейчас выплата производится за шесть месяцев), о материальных гарантиях тем пенсионерам, которые находятся в домах-интернатах, а потом уже бороться за проблему выплаты пенсий осужденным, достигшим пенсионного возраста. Но коль скоро Конституционный суд в 1996 г. обратился в первую очередь к проблемам пенсионеров, находящихся в местах лишения свободы, мы постарались несколько сгладить некоторые недостатки решения.

Последние решения Конституционного суда Республики Беларусь также свидетельствуют, что он не на словах, а на деле устремлен к обеспечению верховенства права, тех стандартов в области прав и свобод человека, которые утвердились в мировом сообществе. Например, в вынесенном 9 июня 1998 г. заключении Конституционный суд указал, что нормативные акты (если ими ухудшается положение граждан) могут вводиться в действие только после опубликования либо доведения до всеобщего сведения иным предусмотренным законом способом. Недопустимо придавать таким актам обратную силу.

Нашим реальным вкладом в расширение судебной защиты является заключение Конституционного суда от 19 июня 1998 г. по делу о проверке соответствия Конституции статьи 246 Кодекса об административных правонарушениях. Кстати, рассмотрение данного дела инициировано Главой государства.

Речь идет о возможности обжалования в суде административного задержания, производства личного досмотра, досмотра вещей, изъятия вещей и документов, т.е. тех мер, которые осуществляются в порядке не уголовно-процессуального, а административного производства.

Проверке подлежала лишь одна статья Кодекса, об административных правонарушениях, но на практике при ее реализации затрагиваются интересы огромнейшего числа людей. Мы указали, что приоритет должна иметь Конституция, в том числе те нормы, которые гарантируют каждому судебную защиту его прав и свобод, включая и судебную проверку законности задержания, личного досмотра, досмотра вещей, изъятия вещей и документов. Это должно способствовать утверждению цивилизованных отношений в сфере применения мер административно-правового воздействия. В принципе ведь в этом заинтересованы все — и государство, и граждане. У нас в производстве находится еще несколько дел, инициированных Главой государства, касающихся защиты прав и свобод. Одно из них, о соответствии Конституции некоторых норм административного законодательства, а также постановления Пленума Верховного Суда по вопросу о порядке обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях, было рассмотрено 23 июня 1998 г.

Еще одна проблема, на которую хотелось бы обратить внимание. Согласно статье 112 Конституции, если суд при рассмотрении конкретного дела придет к выводу о несоответствии нормативного акта Конституции или иному закону, он должен через обращение в Верховный суд или Высший хозяйственный суд ставить перед Конституционным судом вопрос о признании данного нормативного акта неконституционным. Не инициирование таких дел приводит к разному в судебной практике, так как такие акты сохраняют свою силу и могут применять-

ся другими судами, не усмотревшими такого несоответствия. Чтобы сдвинуть дело с мертвой точки, в закон о Конституционном суде в конце 1997 г. были внесены необходимые изменения. По нашей инициативе Верховный суд и Высший хозяйственный суд направили в нижестоящие суды разъяснения о порядке применения статьи 112 Конституции. Однако пока существенных изменений на деле не произошло. Видимо, эти разъяснения в судах положены “под сукно”. Мы рассчитываем, что с помощью наших коллег из Верховного и Высшего хозяйственного судов нам удастся поправить положение. В целом полагаю, что у нас может быть более тесное сотрудничество.

В 1996 г. хозяйственными судами рассмотрено 334 дела о признании нормативных актов не соответствующими законодательству, в 1997 г. — 337. После приведения закона о хозяйственном суде в соответствие с Конституцией, где предусмотрено, что контроль за конституционностью нормативных актов осуществляется Конституционным судом, обращений в текущем году, в том числе и в порядке выполнения требований статьи 112 Конституции, не поступило. Опыт показывает, что чаще всего основные права и свободы человека и гражданина нарушаются ведомственными актами. Поэтому мы надеемся, что сотрудничество с хозяйственными судами в сфере защиты прав, свобод, утверждения обязанностей граждан будет продолжено.

Суды могут многое сделать для обеспечения верховенства не только Конституции, но и международных договоров, ратифицированных Республикой Беларусь. Конституционный суд при вынесении практически всех своих решений использовал нормы международного права. На мой взгляд, при выявлении расхождений между ними и подконституционными актами следует использовать, по аналогии, механизм, предусмотренный статьей 112 Конституции. Необходимо, чтобы основополагающие международные документы, ратифицированные республикой, стали настольными книгами судей, парламентариев, всех, кто представляет государство. Полезно было бы рассмотреть вопрос о практике применения действующих в Республике Беларусь норм международных договоров на пленумах Верховного суда и Высшего хозяйственного суда. Мы весьма рассчитываем на сотрудничество с органами прокуратуры, куда нередко в первую очередь обращаются граждане за защитой своих прав.

Конституция позволяет законом расширить полномочия Конституционного суда. На данном этапе было бы правильным наделение Генерального прокурора правом на внесение предложений в Конституционный суд о проверке конституционности нормативных актов. Ведь только в республиканскую прокуратуру ежегодно обращаются десятки тысяч граждан.

Предоставление Генеральному прокурору Республики Беларусь права непосредственного обращения в Конституционный суд в случаях нерассмотрения протестов прокуроров на нормативные акты либо их отклонения связано также и с необходимостью приведения статьи 35 Закона о прокуратуре, предусматривающей право прокурора обратиться в суд, в соответствие с Конституцией, которая возложила контроль за конституционностью нормативных актов только на Конституционный суд. Следу-

ет иметь в виду, что предлагается наделить правом Генерального прокурора на внесение предложений в Конституционный суд о проверке конституционности лишь тех нормативных актов, которые являются, согласно статье 125 Конституции, предметом надзора органов прокуратуры.

Конституционный суд готов к сотрудничеству в сфере утверждения прав и свобод граждан со всеми властными структурами. Много вопросов возникло на практике в связи с недавно внесенными коррективами в статью 6 КЗоТ и определением содержания статьи 42 Конституции, где говорится о праве на вознаграждение не ниже уровня, обеспечивающего работающим по найму свободное и достойное существование. На мой взгляд, можно было бы в целях нахождения оптимального решения либо парламенту дать толкование статьи 42 Конституции, либо уполномоченным субъектам обратиться в Конституционный суд с предложением о проверке конституционности норм трудового законодательства. Это позволило бы внести ясность в данный вопрос. Надо сказать, что проблема обеспечения экономических, социальных и культурных прав и свобод не менее сложная, нежели обеспечение политических, а также неотъемлемых, неотчуждаемых прав и свобод человека. Специфику работы органов конституционного контроля в данной области мы обсуждали на проходившей 3—5 июня 1998 г. конференции конституционных судов 11 государств.

Конституционный суд использует и иные формы своего участия в защите прав и свобод граждан не только посредством принятия обязательных для исполнения заключений. Так, в соответствии с Законом о Конституционном суде мы вносим предложения, направленные на совершенствование законодательства с целью более полной защиты прав и свобод граждан.

Конечно, участие Конституционного суда в законотворческом процессе посредством предложений о коррективке действующего законодательства обусловлено особенностями периода становления конституционной практики. В принципе, как это и принято во всем мире, содействовать совершенствованию законодательства Конституционный суд должен в первую очередь посредством проверки конституционности нормативных актов.

Много информации мы получаем от граждан. Так, в январе текущего года к нам поступило обращение с подписями более пяти тысяч человек, которые просили проверить конституционность отдельных норм методических указаний Государственного налогового комитета, определяющих уплату налогов из совокупного годового дохода. Кроме того, аналогичные заявления поступили от отдельных граждан и трудовых коллективов. Конституционный суд изучил этот вопрос и пришел к выводу, что указанные нормы методических указаний не соответствуют Конституции и законодательству Республики Беларусь. На основании статьи 40 Конституции 29 января 1998 г. нами был направлен трехстраничный текст письма в Совет Министров Республики Беларусь, которому подчинен Государственный налоговый комитет. Как вы знаете, благодаря позитивному решению Правительства, вмешательству Президента Республики Беларусь конституционные права граждан были восстановлены. Незаконные положения ведомственного нормативного акта отменены.

Хотел бы отметить, что не всякое обращение в Конституционный суд означает автоматическое признание нормативного акта неконституционным. Так, проверяя по инициативе Высшего хозяйственного суда конституционность некоторых нормативных актов Главной налоговой инспекции, предусматривающих обязательность взыскания с нарушителей налогового законодательства доначисленной суммы налога и пени за просрочку его внесения, Конституционный суд признал указанные нормативные акты не противоречащими Конституции и законам. Решение по этому делу имело принципиальное значение для формирования единой судебной практики при рассмотрении дел данной категории хозяйственными судами республики.

Нашли свое решение предложения, направленные Конституционным судом в связи с коллективным к нему обращением граждан Правительству Республики Беларусь, о возможности указания в паспорте нового образца граждан Республики Беларусь их национальности, о создании молодежных лагерей, в которых проповедаются религиозные вероучения.

Конституционный суд 7 мая 1998 г. обратился к Правительству с предложением о корректировке Положения о порядке перемещения физическими лицами личного имущества через таможенную границу Республики Беларусь, утвержденного постановлением от 10 апреля 1997 г. № 315. Речь идет, казалось бы, о незначительном вопросе — возможности предоставления права на передачу в пользование транспортного средства близким родственникам лица, ввезшего данное транспортное средство. Однако вопрос этот затрагивает законные права широкого круга наших граждан и нуждается в разрешении. Мы также рассчитываем на то, что в соответствии с письмом Конституционного суда Правительству от 25 апреля 1998 г. постановление от 1 апреля 1998 г. о государственной регистрации и опубликовании нормативных актов будет уточнено. Надеемся, что Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь будет так-

же реализовано предложение Конституционного суда о поправках в Уголовно-процессуальный кодекс, предусматривающих более широкие возможности материального возмещения морального вреда потерпевшему от преступления. По мнению Конституционного суда, материальное возмещение морального вреда должно быть обеспечено при нарушении не только личных имущественных, но и других прав и свобод, в том числе в результате преступных посягательств.

Хочу отметить, наши предложения в адрес Главы государства, палат парламента, Правительства, других органов государственной власти мы вносим в результате работы с письмами граждан. Конституционный суд 17 марта 1998 г. провел заседание и рассмотрел вопрос о работе с обращениями граждан, приняв соответствующие решения.

Расширение сферы деятельности и функций Конституционного суда, направленных на защиту основных прав и интересов граждан, верховенство Конституции Республики Беларусь, становится возможно благодаря поддержке его инициатив Президентом Республики Беларусь и парламентом Республики Беларусь. И мы признательны за поддержку в той сфере (законодательной), где решающее слово принадлежит не Конституционному суду, а Президенту и парламенту.

Я далек от мысли, что положение с правами и свободами человека в нашем государстве идеально. Тот факт, что все познается в сравнении, и ситуация у нас в целом не хуже, чем во многих других странах Европы, СНГ, нас не может и не должен успокаивать. Проблемы каждого человека должны быть в центре внимания государственных органов и должностных лиц. Ведь цель функционирования государства — наиболее полное обеспечение прав и свобод граждан. Учитывая собственный опыт, опыт других стран, думаю, что нам вполне по силам значительно укрепить права и свободы граждан. Конституционный суд будет делать все от него зависящее для того, чтобы содействовать достижению этой цели.

SUMMARY

“Constitutional Court of the Republic of Belarus Activities on Protection of Citizens’ Rights and Freedoms”

The problem of securing the citizens’ rights and liberties in the Republic of Belarus is analyzed in the article. The role of the Constitutional Court of the Republic of Belarus in protection of rights and liberties and maintenance of constitutionality in the country is also shown.

The Constitutional Court of the Republic of Belarus is bringing less Judgments than other courts (general or economic), but its Judgments affect thousands and thousands of people at a time, and often have crucial meaning. Because of the Judgments of the Constitutional Court the judicial system is constantly improving, and this makes it possible the approach the international standards, more fully guarantee the rights and freedoms of the concrete person and citizen. For example, while examining the constitutionality of the acts which regulate the procedure of purchase and sale of flats (houses) in the Republic, the Constitutional Court abolished the existing limitations of rights of citizens of Belarus, and also of other persons who reside in our country. According to the other Judgment the inviolability of the rule of the retrospective effect of the law in the case if this law is softening or defeating liability for the committed infringement was justified.

In accordance with other Judgments of the Constitutional Court the right of the citizens for the judicial review of the legality of the administrative detention, personal search, inspection of belongings and withdrawal of belongings and documents was secured. Before that there was, unfortunately, no possibilities for the judicial protection.

Practically in every Judgment the Constitutional Court is making references to the international legal acts, which facilitate the improvement of the civilized relationships between person and state.

The article stresses the necessity of absolute implementation of the requirements of Article 112 of the Constitution; the proposal is made to expand the rule secured in it to include also international agreements ratified by the Republic of Belarus with the intention to secure its supremacy towards the other constitutional acts.

Acting legislation also needs to be improved. It is necessary to correct Article 35 of the Law “On Public Prosecution” taking into account that control over constitutionality of the enforceable enactments in the republic is executed only by the Constitutional Court.