

РАЗДЕЛ I. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ И КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОУСТАНОВЛЕНИЯ И ПРАВОРЕАЛИЗАЦИИ

УДК 342

Г. А. Василевич

Заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета
Белорусского государственного университета,
доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент Национальной
академии наук Беларуси, заслуженный юрист Республики Беларусь

СУДЕБНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ В КОНТЕКСТЕ ИЗМЕНЕНИЙ ОСНОВНОГО ЗАКОНА

Аннотация. В статье анализируется динамика развития конституционных норм, закрепляющих правовой статус Конституционного Суда. Отмечено стремление белорусского государства содействовать развитию судебного конституционного контроля. Обращено внимание на новеллы, которые появились в Конституции по итогам референдума от 27 февраля 2022 г. Высказаны авторские суждения относительно возможных направлений реализации конституционных норм в текущем законодательстве.

Abstract. The article analyzes the dynamics of the development of constitutional norms, securing the legal status of the Constitutional Court. The desire of the Belarusian state to promote the development of judicial constitutional control is noted. Attention is drawn to the novelties, which appeared in the Constitution as a result of the referendum of February, 27th, 2022. The author's judgments as to the possible directions of realization of the constitutional norms in the current legislation have been expressed.

Ключевые слова: Конституционный Суд, судебный конституционный контроль.

Key words: Constitutional Court, judicial constitutional control.

Введение. В деле укрепления конституционной законности решающую роль играют органы судебного конституционного контроля. Со дня вступления в силу 30 марта 1994 г. Конституции Республики Беларусь судебный конституционный контроль претерпел ряд изменений. Они касались предмета контроля и полномочий Конституционного Суда, субъектов обращения в Конституционный Суд, последствий вынесения им своих актов и др. Значительный шаг в плане усиления специализированного судебного конституционного контроля

сделан в результате изменений и дополнений Конституции, внесенных на референдуме 27 февраля 2022 г. Соответствующий анализ этих изменений будет сделан чуть позднее, а вначале сделаем краткий экскурс тех корректив, которые были осуществлены в предшествующий период.

Основная часть. Общим, что объединяет всю канву корректив полномочий Конституционного Суда, является его право осуществлять проверку всех нормативных правовых актов сверху донизу. Чаше конституционные суды обладают правом проверки конституционности актов общегосударственного уровня, у нас он обладает правом проверки даже нормативных решений местных Советов депутатов. (В настоящее время, пожалуй, возникнет вопрос о возможности проверки нормативных правовых актов Всебелорусского народного собрания.)

В первоначальной редакции Конституции Республики Беларусь было закреплено право Конституционного Суда возбуждать производство по делам по своему усмотрению и выносить по итогам рассмотрения заключение. К сожалению, в этот период Конституционный Суд, пользуясь данным правом, действовал избирательно, что дало повод для упреков его в необъективности. Так, он «увлекся» возбуждением производств в отношении указов Президента и не обращал внимания на не вписывающиеся в рамки Конституции принимаемые Верховным Советом законы. На первом этапе своей деятельности Конституционный Суд благодаря такому одностороннему подходу создавал иллюзию «непогрешимости» Верховного Совета. Когда же под огнем критики за такие действия он был вынужден проверить и акты белорусского Парламента, то оказалось, что в двух-трех проверенных законодательных актах оказалось в 1,5–2 раза больше не вписывающихся в рамки Конституции положений, чем это было установлено Конституционным Судом в десятке указов Президента. Но фон был создан, и именно недоброжелатели Президента начали первыми ставить политику выше права. Полагаю, что в такой ситуации обоснованным было решение лишить Конституционный Суд права возбуждать производство по своему усмотрению. Отметим, что обычно органы судебного конституционного контроля таким правом не обладают, но при подготовке проекта Конституции разработчики исходили из романтических представлений, что Конституционный Суд будет сформирован из таких лиц, которые преодолели свои амбиции и будут служить Праву. К сожалению, Конституционный Суд «стеснялся» до января 2007 г. вывесить на своем здании государственный флаг. И речь идет не только о символике, которая была до майского референдума 1995 г., но и после него. Такого рода явления свидетельствуют о глубинных процессах, которые были в Конституционном Суде и о которых автор пока не считает возможным распространяться.

В настоящее время некоторую реабилитацию права Конституционного Суда инициировать производство можно увидеть в ст. 158 Закона «О конституционном судопроизводстве». Так, основанием для возбуждения производства по делу об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности являются поступившие в Кон-

ституционный Суд обращения государственных органов, иных организаций, а также граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, содержащие информацию о наличии в нормативных правовых актах пробелов, коллизий и правовой неопределенности. Производство по делу об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности может быть также возбуждено Конституционным Судом по собственной инициативе. О возбуждении производства по делу об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности Конституционный Суд принимает в судебном заседании определение (ст. 158). По результатам рассмотрения дела об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности Конституционный Суд принимает решение. В резолютивной части решения излагается вывод о наличии в нормативных правовых актах пробелов, коллизий, правовой неопределенности, а также формулируется предложение конкретному государственному органу, должностному лицу о необходимости устранения в этих актах в соответствии с их компетенцией пробелов, исключения в них коллизий и правовой неопределенности (ст. 160).

Согласно ст. 80 указанного Закона не только заключение, но и решение Конституционного Суда вступают в силу со дня их принятия, если в этих актах не установлен иной срок. В ст. 85 Закона определена юридическая сила заключения, решения Конституционного Суда. Согласно ч. 1 и ч. 2 указанной статьи заключение, решение Конституционного Суда являются окончательными, обжалованию и опротестованию не подлежат. Заключение, решение Конституционного Суда действуют непосредственно и не требуют подтверждения другими государственными органами, иными организациями, должностными лицами.

Ранее в своих публикациях [1, с. 205–206] автор подчеркивал, что в Конституции закреплена смешанная система судебного конституционного контроля: правом проверки конституционности актов обладал не только Конституционный Суд, но и суды общей юрисдикции (ранее – общие и хозяйственные). Различие заключается в том, что Конституционный Суд может осуществлять такую проверку в порядке абстрактного контроля (вне связи с конкретным делом), а суды общей юрисдикции – в рамках рассматриваемого конкретного спора с участием сторон и иных участников процесса. Сейчас произошли и в этой части некоторые конституционные изменения, на которые нами будет обращено внимание.

В этом отношении наше законодательство отличалось от законодательства ряда других стран, в том числе государств Содружества Независимых Государств: предполагалось, что суд при выявлении расхождения между Конституцией и иным нормативным актом сразу выносит решение по делу, руководствуясь при этом Конституцией (см. ст. 112). Однако автором не исключалось право суда при рассмотрении конкретного дела приостановить производство по нему до вынесения вердикта Конституционным Судом по вопросу о конституционности нормативного акта. Ведь здесь на первое место по значимости

выдвигается законность выносимого судом постановления. Фраза «выносит решение в соответствии с Конституцией и ставит в установленном порядке вопрос о признании данного нормативного акта неконституционным», содержащаяся в ст. 112 Конституции, предполагает, в первую очередь, что в процессе судебного разбирательства по конкретному делу у суда общей юрисдикции возникают сомнения в конституционности нормативного правового акта, который следовало бы применить, разрешая правовой спор, однако необходим окончательный вердикт Конституционного Суда. Когда суд отдает предпочтение конституционной норме, могут быть различные ситуации: 1) противоречия между нормативным правовым актом и Конституцией очевидны; 2) явных противоречий не обнаруживается, но сомнения у суда в конституционности акта возникают; именно в этом случае мы не исключаем возможность приостановления производства по делу с целью прояснения ситуации в Конституционном Суде. Такой подход является вполне разумным и юридически обоснованным: он более экономичен и рационален с точки зрения защиты прав и свобод граждан, обеспечения надлежащего выполнения ими обязанностей.

Разработчики текста Конституции, к которым принадлежит и автор настоящей публикации, ставили цель добиться прямого действия конституционных норм. В авангарде этой деятельности предполагались суды. Имелось в виду, что суды будут активно применять конституционные положения, ссылаясь на них в своих постановлениях, а при выявлении противоречий между Конституцией и нижестоящим (подконституционным) актом непосредственно обращаться в Конституционный Суд для того, чтобы исключить какие-либо разночтения в восприятии конституционной нормы и получить его авторитетное мнение в виде принятого заключения. Это необходимо и для того, чтобы созданный судебный прецедент был основой для вынесения судебных постановлений по аналогичным спорам (делам). Вынесение судом общей юрисдикции решения на основе Конституции и последующее обращение с запросом в Конституционный Суд мыслилось именно в качестве средства подтверждения правильности позиции суда, принявшего решение, относительно понимания смысла конституционной нормы. Не имелось в виду, что Конституционный Суд будет вторгаться в существо разрешения конкретного спора. Предполагались именно непосредственные запросы судов в Конституционный Суд без обращения в какую-то промежуточную инстанцию (Верховный Суд или Высший Хозяйственный Суд). Эти высшие судебные инстанции в своих судебных подсистемах (в настоящее время – Верховный Суд) не были наделены Конституцией и законом правом предварительной проверки конституционности примененного в деле акта, если, на наш взгляд, только оно не было предметом рассмотрения в Верховном Суде в порядке первой инстанции. Если стать на позицию противников права суда общей юрисдикции на непосредственный запрос в Конституционный Суд, и что в соответствии с ч. 2 ст. 112 Конституции обращение в Конституционный Суд «в установленном порядке» означает возможность установления еще какой-то промежуточной инстанции, то можно сделать вы-

вод о допустимости «установления» такого порядка, при котором суд вправе предварительно направить свой запрос в адрес любого субъекта, указанного в ч. 4 ст. 116 Конституции, а по вопросам, которые были определены Декретом Президента Республики Беларусь от 26 июня 2008 г. № 14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь» (утратил силу), он мог обратиться к упомянутым в нем лицам. Вместе с тем считаем, что законодатель вправе был установить такую процедуру, которая пока существует в настоящее время в законе, другое дело, насколько она оптимальна с точки зрения обеспечения защиты прав граждан, надлежащего выполнения ими возложенных обязанностей. Ситуация изменилась в связи с внесенными в Конституцию в 2022 г. изменениями.

Дискуссионным является вопрос о субъекте, обладающем правом делать вывод о том, что должна напрямую действовать конституционная норма: могут ли принимать решения и действовать таким образом органы общей или специальной компетенции, граждане, субъекты хозяйственной деятельности (организации)?

Одни авторы, например, А. Б. Венгеров, относят к таким адресатам, которые вправе принимать решение о прямом действии конституционной нормы, не только органы власти, но и граждан [2, с. 48–49]. Он считает, что Конституция в первую очередь обращена к гражданам, которые, обращаясь к нормам Конституции, используют их для защиты своих законных интересов, прав и свобод» [2, с. 48–49].

Как было отмечено, даже при отсутствии решения Конституционного Суда граждане, должностные лица, субъекты хозяйственной деятельности, государственные органы, когда они полагают, что есть противоречие между Конституцией и иным актом, обязаны руководствоваться нормами Основного Закона. Однако здесь следует действовать весьма осторожно, чтобы не ошибиться и не нарушить закон или иной акт, полагая, что они противоречат Конституции. Ведь сложно однозначно утверждать, что во всех случаях гражданин или организация могут игнорировать предписания закона или иного акта, самостоятельно посчитав, что в силу их расхождения с Конституцией они будут руководствоваться конституционной нормой. Одно дело, когда есть явное расхождение, другое – когда появились сомнения, есть неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции подлежащий применению закон. В таком случае необходимо обращаться в Конституционный Суд с соответствующим запросом о конституционности этого закона либо в иные инстанции (например, органы прокуратуры, юстиции и др.) для устранения сомнений по поводу законности иного акта. Иначе граждане (организации) берут на себя риск отрицательных последствий, если не будет подтверждено расхождение между конституционными нормами и нормами иного акта. Решения Конституционного Суда снимают какие-либо сомнения на этот счет.

Согласно ч. 1 ст. 116 Конституции Республики Беларусь (и ранее, и в настоящее время) контроль за конституционностью нормативных актов в государстве

осуществляется Конституционным Судом Республики Беларусь. Такая формулировка вызывает сомнение у некоторых белорусских ученых в том плане, насколько уместно использовать термин «контроль» [3].

Ранее, до референдума 1996 г., Конституционный Суд Республики Беларусь был отнесен к группе органов, осуществляющих государственный контроль и надзор (раздел 6 Конституции). В Конституции отдельно шла речь о судебной системе, где Конституционный Суд не упоминался. В настоящей редакции Конституции Республики Беларусь Конституционный Суд находится в главе 6 «Суд». Если ранее действовал самостоятельный Закон «О Конституционном Суде Республики Беларусь», что подчеркивало его особую правовую регламентацию, то сейчас его место определено в Кодексе о судоустройстве и статусе судей. Более того, в ст. 4 и 5 Кодекса закрепляется единство судебной системы, включая закрепление единства статуса судей, включение Конституционного Суда в судебную систему. Это дает основание по-новому взглянуть на содержание ст. 60 Конституции, согласно которой каждому гарантируется защита его прав и свобод компетентным, независимым и беспристрастным судом в определенные законом сроки. Если рассматривать положения этой статьи во взаимосвязи с ч. 1 ст. 116 Конституции (а любой юридический документ необходимо только таким образом и анализировать, и Конституция здесь не исключение), то напрашивался вывод о праве граждан на обращение в Конституционный Суд. В настоящее время уже на конституционном уровне закреплён институт конституционной жалобы.

Одним из самых позитивных итогов референдума от 27 февраля 2022 г. является значительное расширение полномочий Конституционного Суда Республики Беларусь, что свидетельствует о стремлении белорусского государства укреплять конституционную законность, обеспечивать верховенство и прямое действие конституционных принципов и норм.

Весьма мощно выглядит ст. 116-1 Конституции. Согласно ч. 1 этой статьи среди прежних субъектов обращения в Конституционный Суд (Президент, Палата представителей, Совет Республики, Верховный Суд, Совет Министров) назван Президиум Всебелорусского народного собрания. На наш взгляд, не исключается право обращения в Конституционный Суд по решению всего Всебелорусского народного собрания.

По предложениям названных в ст. 116-1 субъектов Конституционный Суд даёт заключения по следующим вопросам.

О толковании Конституции. Ранее таким правом обладал Парламент, что сближало в этой части нашу Конституцию с Конституцией Италии. Однако более рациональным и профессиональным толкованием могут стать именно акты Конституционного Суда. Полагаем, что толкование может осуществляться как в рамках абстрактного конституционного контроля, так и в рамках разрешения конкретного спора о конституционности того или иного акта.

Ранее в данной публикации был поставлен вопрос о правомочности проверки конституционности нормативных правовых актов Всебелорусского на-

родного собрания. Согласно абз. 3 ч. 1 ст. 116-1 Конституционный Суд выносит заключения о соответствии Конституции не только законов, указов Президента, постановлений Совета Министров, но и нормативных правовых актов *других государственных органов*. Формально можно сделать вывод, что акты столь авторитетного органа также могут являться предметом проверки, однако многое будет зависеть от законодательного органа, какие будут сделаны коррективы в законодательстве и как будет складываться практика.

Если постановка изложенных выше вопросов отнесена к компетенции шести названных субъектов власти, то в ч. 2 ст. 116-1 назван лишь Глава государства, по предложениям которого Конституционный Суд дает заключения о конституционности проектов законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию; о соответствии Конституции законов, принятых Парламентом, до их подписания Президентом; о конституционности вопросов, выносимых на республиканский референдум; о соответствии Конституции не вступивших в силу международных договоров Республики Беларусь. Полагаем, что эти направления деятельности Конституционного Суда очень важны для упреждения возможных разногласий юридического характера. Ранее нами обращалось внимание на то, что практика сплошного предварительного контроля за конституционностью законов, предлагаемых Президенту на подпись, себя исчерпала, и более эффективным будет подход выборочного (по решению Президента) направления тех или иных законов в Конституционный Суд [1, с. 207–208]. В настоящее время эта идея реализована в Конституции. Процедура и последствия рассмотрения вопроса о конституционности закона, представленного на подпись Президенту, хорошо изложена в ст. 100 Конституции. Может быть, лишь некоторые сомнения вызывает установление для Конституционного Суда короткого (десятидневного) срока для вынесения заключения, особенно если это касается объемного акта. В Конституции Российской Федерации установлен более продолжительный срок.

Как следует из ч. 3 ст. 116-1, в случаях, предусмотренных Конституцией, Конституционный Суд в двухнедельный срок дает заключения:

по предложению Президиума Всебелорусского народного собрания о наличии фактов систематического или грубого нарушения Президентом Конституции (было бы правильно также не позднее десяти дней до рассмотрения дела в Конституционном Суде направлять Президенту материалы, которые явились основой для инициирования дела в Конституционном Суде; в нашей практике в 1996 г. были попытки рассмотреть дело в Конституционном Суде по вопросу об импичменте Президента в трехдневный срок со дня поступления материалов, хотя даже действовавшее тогда законодательство устанавливало обязанность дать возможность в течение десяти дней подготовиться Президенту или его представителям к процессу);

по предложению Президента о наличии фактов систематического или грубого нарушения палатами Парламента Конституции (если в законодательстве имеется определение систематического нарушения палатами Конституции,

то этого нельзя сказать относительно определения грубого ее нарушения; в Законе «О Национальном собрании Республики Беларусь» это следует сделать; даже если не получится определить полный перечень таких нарушений, все равно это было бы важным ориентиром для деятельности Парламента; вариантом может быть толкование данной нормы Конституционным Судом).

Конституционный Суд по предложению Президиума Всебелорусского народного собрания дает заключения о конституционности проведения выборов Президента, депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики.

В соответствии с ч. 5 ст. 116-1 Конституционный Суд в порядке, установленном законом, выносит решения:

по жалобам граждан на нарушения их конституционных прав и свобод, проверяя конституционность законов, примененных в конкретном деле, если исчерпаны все другие средства судебной защиты;

по запросам судов, проверяя конституционность нормативных правовых актов, подлежащих применению при рассмотрении судами конкретных дел.

Однако следует учитывать, что согласно ст. 148 Конституции ч. 5 ст. 116-1 Конституции вступает в силу после приведения законодательства о конституционном судопроизводстве в соответствие с изменениями и дополнениями Конституции и применяется в отношении законов и иных нормативных правовых актов, примененных (подлежащих применению) в конкретном деле после ее вступления в силу.

В процессе обсуждения проекта изменений Конституции автором предлагалось расширить перечень актов, конституционность которых может быть проверена по жалобам граждан в Конституционном Суде, не ограничиваясь только законами. Пока было решено остановиться на этих видах актов, что также можно оценить положительно.

Что касается запросов судов, то здесь найдена оптимальная редакция. Выражение во множественном числе – «по запросам судов» – означает, на наш взгляд, что сами суды, у которых возникла необходимость прояснить конституционность акта, будут обращаться в Конституционный Суд. Верховный Суд при такой редакции не может блокировать запрос суда в Конституционный Суд таким образом, что только он вправе направлять обращение в Конституционный Суд. Конечно, в законодательстве можно предусмотреть некоторые организационные аспекты, не посягая на требования Конституции.

Часть 5 ст. 116-1 следует рассматривать во взаимосвязи со ст. 112. Согласно прежней редакции ст. 112 Конституции, если суд при рассмотрении конкретного дела *придет к выводу* о несоответствии нормативного акта Конституции или иному закону, он принимает решение в соответствии с Конституцией и законом и ставит в установленном порядке вопрос о признании данного нормативного акта неконституционным. По сути, предусматривалась смешанная система судебного конституционного контроля. Случаи постановки судами вопроса о признании того или иного акта неконституционным были единичными [4].

В измененной после референдума 27 февраля 2022 г. ст. 112 Конституции предусмотрена более мягкая формула: если при рассмотрении конкретного дела

у суда *возникнут сомнения* в конституционности нормативного правового акта, подлежащего применению, суд до вынесения судебного постановления ставит в установленном порядке перед Конституционным Судом вопрос о проверке конституционности данного нормативного правового акта. Остается надеяться, что суды будут более тесно взаимодействовать с Конституционным Судом.

Заключение. Таким образом, анализ развития белорусского законодательства свидетельствует о существенном расширении компетенции Конституционного Суда Республики Беларусь. Это позволит ему оказывать позитивное воздействие на общественные отношения, укреплять законность и правопорядок, что является неотъемлемым атрибутом правового государства. В процессе реализации конституционных норм, в том числе при подготовке проектов законодательных актов, формировании правоприменительной практики, возникнут вопросы относительно возможности осуществлять проверку на соответствие Конституции актов Всебелорусского народного собрания, реализации конституционных норм о запросах судов и конституционных жалобах граждан. Очень важно, чтобы законодатель адекватно отразил в нормативных правовых актах требования Конституции и надлежащим образом была сформирована правоприменительная практика.

Список цитированных источников:

1. Василевич, Г. А. Проблемы оптимизации конституционного контроля в Республике Беларусь / Г. А. Василевич // Конституционный контроль: современные тенденции развития и совершенствования : материалы Междунар. конф., посвящ. 20-летию Конституц. Суда Респ. Беларусь, Минск, 27–28 июня 2014 г. / Конституц. Суд Респ. Беларусь ; редкол.: О. Г. Сергеева [и др.]. – Минск : Белорус. Дом печати, 2014. – 244 с.
2. Венгеров, А. Б. Прямое действие Конституции: правовые, социальные, психологические аспекты / А. Б. Венгеров // Общественные науки и современность. – 1995. – № 5. – С. 48–55.
3. Чудаков, М. Ф. Конституционный контроль или конституционное правосудие? / М. Ф. Чудаков // Конституционный контроль: современные тенденции развития и совершенствования : материалы Междунар. конф., посвящ. 20-летию Конституц. Суда Респ. Беларусь, Минск, 27–28 июня 2014 г. / Конституц. Суд Респ. Беларусь ; редкол.: О. Г. Сергеева [и др.]. – Минск : Белорус. Дом печати, 2014. – 244 с.
4. Василевич, Г. А. Конституция как акт прямого действия и проблемы совершенствования законодательства / Г. А. Василевич // Гуманітарна-эканамічны весн. – 1998. – № 1. – С. 110–115.

Дата поступления в редакцию: 01.07.2022.