

Возвращение в отечественную политическую систему института депутатов, избираемых по одномандатным избирательным округам, требует, на мой взгляд, установления возможностей для отзыва депутатов, ненадлежащим образом реализующих свои полномочия, как одной из форм реализации конституционного принципа народовластия.

И последнее. Представляется необходимым рассмотреть вопрос о переносе Единого дня голосования с сентября месяца, когда значительная часть избирателей либо находится в отпусках, либо занята на приусадебных участках, на иной период с тем, чтобы подавляющее большинство избирателей имело объективно больше возможностей принять участие в голосовании.

Так, например, 10 сентября прошли довыборы в местные представительные органы. С учетом хорошей погоды, занятости многих граждан на приусадебных участках, явка, например, в Кировском районе города Самары, составила всего 10,5% избирателей. Сложно говорить о подлинной легитимности муниципального депутата, когда из 10 497 избирателей за него голосуют всего 649 человек.

Уважаемые коллеги!

Я благодарю Вас за внимание и надеюсь услышать конструктивные замечания и предложения, направленные на совершенствование современной избирательной процедуры в Российской Федерации.

Василевич Григорий Алексеевич*,

*Заслуженный юрист Республики Беларусь,
заведующий кафедрой конституционного права
Белорусского государственного университета,
доктор юридических наук, профессор,
Председатель Конституционного Суда
Республики Беларусь (1997-2008) в отставке
(г. Минск)*

СУДЕБНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ НА СЛУЖБЕ ЗАЩИТЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН

Когда идет речь об обеспечении конституционной законности в белорусском государстве, многие специалисты подразумевают, что это является сферой ответственности только Конституционного Суда Республики Беларусь. На первый взгляд, вроде бы так. В соответствии со статьей 116 Конституции контроль за конституционностью нормативных актов в государстве осуществляется Конституционным Судом Республики Беларусь. Однако ана-

* © Василевич Г.А., 2017

лиз конституционных норм в совокупности и их логической взаимосвязи убеждает, что и иные судебные органы обязаны при осуществлении правосудия осуществлять такой контроль.

Тщательный анализ показывает, что в Конституции закреплена смешанная система судебного конституционного контроля: правом проверки конституционности актов обладает не только Конституционный Суд, но и суды общей юрисдикции. 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.

В этом отношении наше законодательство отличается от законодательства ряда других стран, в том числе государств СНГ: предполагается, что суд при выявлении расхождения между Конституцией и иным нормативным актом сразу выносит решение по делу, руководствуясь при этом Конституцией (см. ст. 112). Однако мы не исключаем право суда общей юрисдикции 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 общей юрисдикции 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.

Судьи согласно ст. 110 Конституции подчиняются только закону. Закрепление в законе порядка, в соответствии с которым возможно не только вынесение решения судом общей юрисдикции до обращения в Конституционный Суд, но и приостановление производства по делу с этой же целью (обращением в Конституционный Суд) не умаляет право судебной защиты, наоборот, усиливает его гарантии. Кроме того, обратим внимание на то, что в Конституции идет речь о «решениях». Под ними следует понимать все су-

дебные постановления, а не только решения, как вид судебного акта, который выносится по гражданским делам.

Разработчики текста Конституции, к которым принадлежит и автор настоящей статьи, ставили цель добиться прямого действия конституционных норм. В авангарде этой деятельности виделись 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 актом будут 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 (например, в Верховный Суд или Высший Хозяйственный Суд). Эти высшие судебные инстанции не были наделены Конституцией и законом правом предварительной проверки конституционности примененного в деле акта. К сожалению, сложилась практика, в соответствии с которой суды направляют свои запросы в Верховный Суд, который решает, направить его далее в Конституционный Суд или нет. Такого рода «фильтры», на наш взгляд недопустимы. Можно согласиться лишь с той ситуацией, когда на состоявшееся судебное постановление Верховным Судом принесен протест.

Таким образом, Конституция предусматривает обязанность судов при вынесении ими своих актов исходить из приоритета Основного Закона. Поэтому можно говорить об ответственности всей судебной системы за состояние конституционной законности. Выносимые Конституционным Судом решения (заключения), а также ежегодные послания о состоянии конституционной законности свидетельствуют о множестве упущений в данной сфере.

Нормы Конституции следует воспринимать во взаимосвязи, в том числе руководствоваться статьями 7, 60, 112, 116, 137 и др. Всегда были убеждены, что круг субъектов обращения в Конституционный Суд может быть расширен законом (законодательным актом).

Пассивность судов в деле укрепления конституционной законности посредством взаимодействия с Конституционным Судом не ускоряет процесс становления белорусского государства как правового. К сожалению, и другие субъекты, наделенные правом обращения в Конституционный Суд, его используют в единичных случаях.

Каждому отрезку времени были присущи свои особенности деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь. В некоторые периоды Конституционный Суд использовал пробелы в законодательстве, ориентируясь на общую запись в Конституции о том, что именно он осуществляет контроль за конституционностью актов государственного, и проявлял собственную инициативу. Правда при этом свои акты оформлял не в виде заключений, а решений, как более мягких актов по своим юридическим последствиям. Это делалось для исключения возможных обвинений в превышении Конституционным Судом своих полномочий.

Наибольший вклад Конституционный Суд Республики Беларусь внес в процесс приведения текущего законодательства в соответствии с Конституцией относительно двух блоков – личных и социально-экономических прав и свобод.

Огромным недостатком работы Конституционного Суда раннего периода было совершение таких действий, которые давали повод для упреков в политизированности. Дело доходило до принятия Конституционным Судом политических заявлений, что было недопустимым.

Принятию решений в спокойной обстановке не способствовали и некоторые организационно-правовые недостатки в определении статуса Конституционного Суда. Согласно действовавшему законодательству Конституционный Суд был обязан после окончания слушаний в этот же день огласить свое решение. Это приводило к ошибочности формулировок, поспешности оценок. Лишь в 1997 году были внесены изменения в закон о Конституционном Суде, в соответствии с которыми он получил право оглашать итоговое решение в течение 15 дней после заседания. Затем этот срок был еще увеличен.

При всех трудностях в организации своей работы Конституционный Суд внес существенный вклад в становление правовой защиты социальных прав граждан.

Были сняты существовавшие ограничения на обращение в суд. Ранее законодательство часто предусматривало альтернативное разрешение спора – либо в суде, либо в вышестоящем государственном органе. При обращении в несудебную инстанцию суды в последующем уже отказывали в рассмотрении дел по той причине, что спор уже был разрешен в ином органе.

Ряд решений Конституционного Суда был направлен на защиту права собственности. Было предусмотрено, что изъятие объектов собственности допустимо только по приговору суда, а при изъятии для государственных или общественных нужд только при условии полного и своевременного компенсирования потерь собственнику. Одно из решений, было направлено на защиту прав добросовестного приобретателя имущества. Была предусмотрена недопустимость изъятия имущества у добросовестного приобретателя.

Признано право собственности на квартиру в жилищно-строительном кооперативе, право ее наследования при полной выплате паевых взносов, даже если собственность на квартиру владелец не успел оформить. Благодаря

решению Конституционного Суда был снят запрет на приватизацию жилых помещений в квартирах, заселенных несколькими нанимателями, упорядочено правовое регулирование порядка и условий оплаты коммунальных услуг гражданами, имеющими несколько жилых помещений, предложено установить фиксированные суммы подоходного налога при сдаче внаем жилых помещений в г. Минске.

В законодательстве была норма об административной ответственности нанимателей за прием на работу граждан, не имеющих прописки (регистрации) в данном населенном пункте. Такая неправовая, архаичная, антирыночная норма была признана неконституционной. Конституционный Суд решил, что установление административной ответственности за прием на работу граждан без прописки ограничивает их право на труд, нарушает принцип равенства граждан перед законом, ставит в неравные условия лиц, имеющих прописку, и тех, у кого она отсутствует; препятствует гражданам реализовать право на свободное заключение трудового договора, а нанимателям принимать работников с учетом их способностей, образования и профессиональной подготовки. Конституционный Суд признал нормы статьи 182 КоАП 1984 года, предусматривающие административную ответственность должностных лиц организаций за прием на работу граждан, проживающих без прописки, не соответствующими Конституции Республики Беларусь и международно-правовым актам.

Конституционный Суд, проанализировав Закон «Об основах службы в государственном аппарате», отметил ряд особенностей статуса государственного служащего по сравнению со статусом любого другого работника, определяемого нормами Трудового кодекса. Это касается установления ограничений для службы в госаппарате, установления служебных прав и обязанностей, более высоких гарантий и ответственности в связи с осуществлением организационно-распорядительных и административных мер, наделением властными полномочиями для выполнения государственных функций. Как отмечено в решении Конституционного Суда, устанавливая особенности правового статуса государственного служащего, законодатель таким образом исходил из принципа обеспечения высокой эффективности деятельности государственных структур, олицетворяющих государство, и от имени которого они осуществляют властные полномочия.

Конституционный Суд вынес решение «О выходном пособии, выплачиваемом в соответствии с законодательством на основании коллективного договора при увольнении работника в связи с окончанием срока действия контракта». Исходя из анализа норм Трудового кодекса и иных актов законодательства, Конституционный Суд в этой связи посчитал, что не имелось правовых оснований для установления подзаконными актами порядка, когда из одного вида (размера) выходных пособий производились бы налоговые удержания, а из других – нет. Это право принадлежит законодателю и оно

может быть реализовано с учетом необходимости обеспечения соотношения нормативных правовых актов с учетом их юридической силы.

Разрешен конфликт, связанный с порядком уплаты профсоюзных взносов. Суд признал, что удержание членских профсоюзных взносов из заработной платы работника путем безналичного перечисления на счета профсоюзных органов соответствует Конституции, международно-правовым актам, законам Республики Беларусь. Вместе с тем обращено внимание профессиональных союзов и нанимателей на нарушение с их стороны законодательства, регулирующего порядок уплаты профсоюзных взносов работниками – членами профсоюза. Отмечено, что наниматели вправе производить удержания путем безналичного перечисления членских профсоюзных взносов на счета профсоюзных органов только при наличии письменного заявления работника на такое перечисление. При отсутствии такого заявления производство удержаний из заработной платы является неправомерным.

Конституционный Суд отметил, что работники – члены профсоюза, не подававшие заявлений и не ставившие вопрос о незаконности сложившейся практики производства удержаний из их заработной платы путем безналичного перечисления, тем самым фактически давали согласие на такие удержания при условии, что они обладали информацией об этом (указание в расчетных листках работника и т.п.).

Конституционным Судом Республики Беларусь рассмотрен вопрос о конституционности уменьшения банками в одностороннем порядке процентных ставок по договорам банковского вклада (депозита). Поводом для этого явились жалобы граждан, которые возражали против таких односторонних действий банков, в которых находились денежные вклады граждан.

Надо отметить, что действующим законодательством Республики Беларусь, прежде всего Банковским кодексом, предусмотрена возможность одностороннего изменения условий договора банковского вклада, касающихся выплаты вкладчикам процентов по сумме, внесенной на депозит. Обычно такое изменение процентов осуществлялось в сторону уменьшения.

Конструкция норм Банковского кодекса такова, что они позволяют банкам изменять размер процентов по срочным и условным банковским вкладам, предварительно предусмотрев такую возможность в договоре. При этом предварительное уведомление вкладчика необходимо, если это предусмотрено в договоре.

Проанализировав конституционное и гражданское законодательство, Конституционный Суд обратил внимание на содержание принципа свободы договора. Свобода гражданско-правового договора не является абсолютной, при ее реализации не должны умаляться общепризнанные права и свободы.

На практике условия договора банковского вклада определяются банками в стандартной форме. Граждане лишаются возможности влиять на содержание договора, что, по мнению Конституционного Суда, является ограничением свободы договора для экономически более слабой стороны, кото-

рой являются граждане. Этим обуславливается необходимость дополнительной защиты прав и интересов граждан. Как отметил Конституционный Суд, законодатель не вправе ограничиваться чисто формальным подходом, более того, он должен больше заботиться о защите экономически слабой и зависимой стороны. Обеспечению юридического равенства должно содействовать определение в законе таких условий, при которых исключается произвольное ухудшение условий договора для гражданина-вкладчика. Снижение процентных ставок возможно при наличии объективных предпосылок.

С учетом этого Конституционный Суд предложил Парламенту определить в Банковском кодексе допустимые случаи одностороннего снижения банками процентных ставок по вкладам, исключающие произвольный подход к решению данного вопроса. Это должно содействовать укреплению конституционности, дополнительной защите граждан как более слабой стороны в договоре банковского вклада.

Среди гражданско-правовых договоров, заключаемых гражданами, довольно широкое распространение получили договоры займа денежных средств. Сложилась судебная практика, в соответствии с которой при обращении займодавца в суды о возврате соответствующей суммы с займополучателя иностранной валюты он реально ничего не получает, так как в таких случаях суды, руководствуясь статьей 170 Гражданского кодекса, взыскивают валюту в доход государства.

Анализ норм Гражданского кодекса и других нормативных актов показывает, что иностранная валюта может быть предметом договоров займа лишь в определенных случаях. Ограничение “хождения” иностранной валюты продиктовано интересами защиты белорусского рубля.

Анализируя законодательство и практику, Конституционный Суд обратил внимание на то, что правовое регулирование договоров займа в иностранной валюте нуждается в совершенствовании, законодательство следует сделать более однозначным и ясным, справедливым.

Существующая практика, когда обращение в суд за защитой влечет взыскание предмета договора займа в доход государства, не способствует цивилизованному разрешению спора, так как в некоторых случаях граждане прибегают к другим неправомерным средствам. По этой причине Конституционный Суд предложил Прокуратуре Республики Беларусь изучить практику применения законодательства о валютном регулировании, в том числе при заключении гражданами Республики Беларусь договоров займа иностранной валюты, с целью более полной защиты имущественных прав и законных интересов граждан.

Конституционный Суд принял много иных решений, направленных на развитие рыночных отношений, а также социальную защиту граждан. Например, о правовом регулировании порядка открытия аптек, аптечных пунктов, аптечных киосков и аптечных складов субъектами хозяйствования; о правовом регулировании приема наличных денежных средств индивидуаль-

ными предпринимателями с использованием кассовых суммирующих аппаратов (было подчеркнуто, что для исполнения требований законодателя необходим переходный период); о лицензировании медицинской и фармацевтической деятельности; об административной ответственности за нарушение законодательства о языках; об обязательности опубликования нормативных актов, касающихся прав и свобод граждан; о неконституционности решения Минского городского исполнительного комитета, предусматривающего отбуксировку транспортных средств; о праве инвалидов Великой Отечественной войны на льготу по обязательному социальному страхованию; о правовом регулировании отношений, связанных с проездом граждан в городском транспорте общего пользования, при изменении тарифов на перевозку пассажиров; о назначении пенсии по возрасту работающим гражданам, по религиозным убеждениям не имеющим паспорта и другие.

В своей деятельности Конституционный Суд внедрял в нормотворческую и правоприменительную деятельность принципы правового демократического и социального государства. Среди них особо выделим принцип законности, справедливости, гуманизма, недопустимости произвольного ограничения прав и свобод граждан, соразмерности ответственности правомерно достигаемым целям и другие.

Вместе с тем считаем, что деятельность Конституционного Суда должна быть еще более полезной. В поле зрения Конституционного Суда находится не только позитивное право (акты законодательства), но и практика их применения. Оценивая эти два важных явления (нормотворчество и правоприменение), Конституционный Суд выступает как защитник и хранитель Конституции. Конечно, в этом принимают участие и другие органы, специально созданные для охраны правовых ценностей. Специфика деятельности Конституционного Суда заключается в том, что он анализирует правовую ситуацию на основе комплексного подхода, сочетания научных и практических представлений. С учетом этого можно утверждать, что его деятельность является интеллектуально-правовой. Полагаем, что эффективность работы Конституционного Суда следует повысить уже в ближайшее время за счет расширения понятия конституционной законности. Нормативный правовой акт тогда является конституционным, когда он формально соответствует конституционным нормам, но и закреплён в Конституции вектору развития. При этом надо руководствоваться при оценке актов фундаментальной нормой, закреплённой в статье 2 Основного Закона, согласно которой человек, его права и свободы являются высшей ценностью и целью общества и государства.

Конечно, за время развития нашей республики как суверенного государства органами государственной власти проделана большая работа по совершенствованию национальной правовой системы, прежде всего по обновлению законодательства, приведению его в соответствие с конституционными принципами и нормами. Совершенствуется правоприменительная, в том

числе судебная, практика. Улучшается характер взаимоотношений между гражданами и государством, например, много сделано для дебиюрократизации отношений, улучшения ситуации с рассмотрением обращений граждан в организациях, упрощения подачи заявлений и предложений граждан. Позитивного много. Но есть и проблемы, которые давно следовало решить. И именно на их преодоление должна быть нацелена дальнейшая работа государственных органов и их сотрудников, научных учреждений. Эти усилия должны быть устремлены в будущее. Одна из авангардных ролей принадлежит Конституционному Суду, с которым обязаны взаимодействовать суды общей юрисдикции во имя утверждения верховенства прав и свобод граждан.

Василевич Сергей Григорьевич*,
*доцент кафедры конституционного права
Белорусского государственного университета,
кандидат юридических наук
(г. Минск)*

СОЦИАЛЬНЫЙ ВЕКТОР РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВА – ВСЕСТОРОННЕЕ РАЗВИТИЕ ЛИЧНОСТИ, ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНАМИ ВСЕГО КОМПЛЕКСА ПРАВ И СВОБОД

В обществе с учетом оценки деятельности государства и его устройства сложились различные представления и образы государства. Как справедливо замечает известный российский ученый профессор Ю.А. Тихомиров, в представлении одних государство – это нечто идеальное, мистическое, далекое от земной жизни. С точки зрения других, государство – это зло, которое проявляется в действиях властей. В последние десятилетия наблюдалось увеличение удельного веса регулирующей функции государства. В то же время формируются модели демократического государства, механизмы эффективного государственного и корпоративного управления, принципы правового государства, предопределяющего развитие законодательства и становление правопорядка¹. Государство как «форма системной организации общества оказалось весьма жизнестойким, позволило обеспечить целостность общества и консолидации населения». Однако опыт государств, по его справедливому замечанию, таков, что одни следуют императивам общества, другие преувеличивают свои полномочия и забывают о своей роли «слуги» общества².

Идея социального государства имеет давнюю историю. Она насчитывает несколько столетий, однако и сегодня нет единства в понимании этого

* © Василевич С.Г., 2017