

*Михаил Иванович Пастухов**

Перспективы развития конституционной юстиции в Республике Беларусь

The prospects for the development of constitutional justice in the Republic of Belarus

Ключевые слова: конституционный суд, орган конституционной юстиции, компетенция суда, конституционная жалоба, законодательство, законность, конституционность, совершенствование

Keywords: constitutional court, body of constitutional justice, competence (powers) of the court, constitutional complaint, legislation, legality, constitutionality, improvement

Аннотация: В статье анализируются законодательство и практика конституционной юстиции в Республике Беларусь и предлагается более совершенная модель компетенции для Конституционного Суда Беларуси с учетом опыта стран Восточной Европы и СНГ.

Abstract: The article analyzes the legislation and practice of constitutional justice in the Republic of Belarus, and provides a more advanced model for the competences of the Constitutional Court of Belarus, which takes into account the experience of countries in Eastern Europe and the CIS.

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9647-9241>, доктор юридических наук, профессор, Белорусский институт правообразования, заслуженный юрист Республики Беларусь, в прошлом – судья Конституционного суда Республики Беларусь.

Введение

В 2019 г. в Москве вышла в свет коллективная монография «Конституционная юстиция в странах Восточной Европы: проблемы теории и практики»¹. Она стала результатом исследований, проводившихся международным научным коллективом в рамках проекта Национального центра науки Республики Польша. В данной монографии представлены подробные отчеты о развитии органов судебного конституционного контроля почти всех постсоветских республик. От Республики Беларусь такой отчет сделал Александр Евгеньевич Вашкевич, кандидат юридических наук, профессор Европейского гуманитарного университета, судья Конституционного Суда Республики Беларусь в отставке. В настоящей публикации будет сделан акцент на путях дальнейшего развития законодательства Республики Беларусь о конституционной юстиции с учетом предыдущего опыта, а также законодательства и практики других стран Европы.

Действующее законодательство о Конституционном Суде Республики Беларусь

Как известно, Конституция Республики Беларусь была принята 15 марта 1994 г. Она закрепила новую систему органов власти, в том числе Конституционный Суд.

С учетом расхождения мнений членов Конституционной комиссии о природе Конституционного Суда (автор статьи был одним из членов Комиссии) этот суд был отнесен не к органам судебной власти, а к органам государственного контроля и надзора (раздел VI Конституции). При этом статус Конституционного суда определялся в отдельной главе 6 (статьи 125–132). В развитие конституционных норм был принят Закон «О Конституционном Суде Республики Беларусь» от 30 марта 1994 г.

Референдум от 24 ноября 1996 г. стал рубиконом в новейшей истории Беларуси. По инициативе А. Г. Лукашенко на всенародное голосование были вынесены четыре вопроса:

- 1) перенести День независимости Республики Беларусь (День Республики) на 3 июля – День освобождения Беларуси от гитлеровских захватчиков в Великой Отечественной войне;

¹ Я. Залесны (ред.), *Конституционная юстиция в странах Восточной Европы: проблемы теории и практики*, НОРМА, Москва 2019.

- 2) принять Конституцию Республики Беларусь 1994 года с изменениями и дополнениями (новая редакция Конституции), предложенными Президентом Республики Беларусь;
- 3) выступаете ли вы за свободную, без ограничений, куплю и продажу земли?
- 4) поддерживаете ли вы отмену смертной казни в Республике Беларусь? Три вопроса были представлены от группы депутатов Верховного Совета

Республики Беларусь, а именно:

- 1) принять Конституцию Республики Беларусь 1994 года с изменениями и дополнениями, предложенными депутатами фракции коммунистов и аграриев;
- 2) выступаете ли вы за то, чтобы руководители местных органов исполнительной власти избирались непосредственно жителями соответствующих административно-территориальных единиц?
- 3) согласны ли вы, что финансирование всех ветвей власти должно осуществляться гласно и только из государственного бюджета?

После принятия решения о назначении референдума Председатель Верховного Совета Республики Беларусь С.Г. Шарецкий обратился в Конституционный Суд с предложением проверить постановление парламента на предмет соответствия Конституции и законам Республики Беларусь.

4 ноября 1996 г. Конституционный Суд в непростых условиях принял решение Заключение о недопустимости вынесения на обязательный референдум вопроса о внесении изменений и дополнений в Конституцию. Это означало, что независимо от итогов голосования новую редакцию Конституции нельзя было ввести в действие. Окончательное решение по этому вопросу оставалось за Верховным Советом.

А.Г. Лукашенко не согласился с заключением Конституционного Суда и признал его недействующим («не действует как существенно расходящееся с Конституцией и ограничивающее конституционное право граждан на участие в референдуме (народном голосовании)») Указом от 7 ноября 1996 г. № 459. Он потребовал от Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов проводить по этому вопросу обязательный референдум. Когда председатель центризбиркома В.И. Гончар на пресс-конференции 14 ноября 1996 г. высказал свой протест по поводу открытого нарушения законодательства в ходе досрочного голосования, он был освобожден от должности президентским указом. На его место была назначена член Центризбиркома Л.М. Ермошина. После этого здание Центризбиркома было заблокировано людьми из охраны Президента, вплоть до подведения итогов голосования.

Ряд независимых юристов, в том числе и автор статьи, признали, что под видом всенародного голосования был осуществлен государственный переворот.

По итогам референдума была введена в действие новая редакция Конституции.

Действующий парламент – Верховный Совет Республики Беларусь

– был распущен. Вместо него был создан двухпалатный парламент – Национальное собрание Республики Беларусь.

В тот период прекратил свою деятельность первый состав Конституционного Суда Республики Беларусь. Шесть судей Конституционного Суда из 11 вынуждены были подать заявления об отставке на имя А.Г. Лукашенко, а автор статьи, отказавшийся писать прошение об отставке, был освобожден от должности президентским указом².

В новой редакции Конституции от 24 ноября 1996 г. Конституционный Суд был отнесен к органам судебной власти. Его организации и деятельности была посвящена объемная статья 116 в конце главы «Суд».

Формирование Конституционного Суда было отнесено к компетенции Президента (6 судей, включая должность Председателя суда) и верхней палаты Парламента – Совета Республики (6 судей).

На основании новой редакции Конституции была принята новая редакция Закона «О Конституционном Суде Республики Беларусь». Позднее правовой статус Конституционного Суда стал регулироваться в Кодексе Республики Беларусь «О судостроительстве и статусе судей» от 29 июня 2006 г.

Летом 2008 г. компетенция Конституционного Суда была расширена на основании президентского декрета № 14 от 26 июня 2008 г. «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь»³.

В соответствии с декретом Конституционный Суд получил право осуществлять предварительный конституционный контроль законов, принятых палатами Парламента до их подписания Президентом. Собственно этой работой конституционные судьи, в основном, и занимаются.

Граждане Республики Беларусь до сих пор не имеют права непосредственно обращаться в Конституционный Суд с целью проверки нормативных актов, которые нарушают их права и свободы. В то же время уполномочен-

² См. подробнее: А.Е. Вашкевич, *Конституционная юстиция в Республике Беларусь*, [в:] Я. Залесны (ред.), *Конституционная юстиция в странах Восточной Европы: проблемы теории и практики*, НОРМА, Москва 2019, с. 174.

³ Декрет Президента Республики Беларусь от 26 июня 2008 года № 14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного суда Республики Беларусь», Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 2008, № 158, 1/9829.

ные субъекты (Президент, Правительство, палаты Парламента, Верховный Суд) практически не обращаются в Конституционный Суд, хотя поводов для этого более чем достаточно.

В этой связи автор считает, что имеется необходимость высказать суждения по дальнейшему развитию института конституционного контроля в Республике Беларусь. При этом в заголовках будут указываться новые полномочия Конституционного Суда.

О праве суда рассматривать конституционные жалобы

Как отмечалось в цитируемой статье А.Е. Вашкевича, в законодательстве Республики Беларусь вместо института конституционной жалобы применяется так называемый косвенный доступ граждан к органу конституционной юстиции⁴. В соответствии с ч. 4 ст. 22 Кодекса о судоустройстве и статусе судей, главой 5 Закона «О конституционном судопроизводстве» гражданам предоставляется право обращаться с предложением о проверке конституционности нормативного акта через уполномоченных субъектов (Президента, Правительство, палаты Парламента, Верховный суд).

На практике граждане достаточно активно пользуются этим правом. Например, в 2018 г., по данным Конституционного Суда, было 78 инициативных обращений к уполномоченным субъектам. Однако эти субъекты не посчитали возможным направить их в Конституционный Суд для рассмотрения в рамках конституционного судопроизводства.

Такая пассивность уполномоченных органов наблюдалась и в предыдущие годы: в 2017 г. – 72 обращения, в 2016 г. – 72, в 2015 г. – 59. При этом ни одно из обращений граждан не было направлено в Конституционный Суд. В этой связи следует объяснить, почему уполномоченные органы не решаются «тревожить»

Конституционный Суд своими и «чужими» (от граждан) обращениями. Можно назвать несколько причин.

Во-первых, в белорусской реальности господствует неуважительное отношение государственных органов к правам и свободам граждан. И это несмотря на то, что на государственные органы и должностных лиц возлагается конституционная обязанность «...в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности» (ч. 2 ст. 58 Конституции).

⁴ А.Е. Вашкевич, *Конституционная юстиция в Республике Беларусь...*, с. 184.

Во-вторых, в инициативных обращениях нередко ставится вопрос о проверке конституционности президентских декретов и указов, законов парламента, постановлений правительства. Это может повлечь за собой признание их целиком или отчасти противоречащими Конституции. Тем самым, Конституционный Суд будет поставлен перед сложным выбором: выступить против позиции «сильных органов власти» или без достаточных оснований отклонить обращение граждан.

В-третьих, признание указанных нормативных актов неконституционными может развенчать создаваемый белорусскими властями миф об отсутствии конституционной законности в стране. Об этом по окончании календарного года Суд готовит послание Президенту и Парламенту.

Нынешний состав Конституционного Суда, понимая ненормальность такого положения дел, в своем послании о состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2018 году предложил рассмотреть вопрос о наделении граждан правом на прямое обращение в Конституционный суд⁵. Многие белорусские исследователи выступают за введение института конституционной жалобы (в частности, Г.А. Василевич, А.Н. Пугачев, И.И. Пляхимович). Автор статьи также является сторонником этой позиции⁶.

О праве суда толковать нормы Конституции

О таком праве органов конституционной юстиции говорится в законодательстве многих стран Восточной Европы. Так, правом официального толкования Конституции обладает Конституционный Суд Российской Федерации. Основанием для этого является запрос уполномоченных субъектов: Президента, палат Парламента, Правительства, органов законодательной власти субъектов федерации. Толкование Конституции, оформленное в решении Конституционного Суда, имеет обязательный характер для всех государственных органов, местного самоуправления, юридических и физических лиц⁷.

Соответствующим правом наделяются конституционные суды Азербайджана, Молдовы, Казахстана, Украины.

⁵ Послание Конституционного суда Республики Беларусь «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2018 году», «Вестник Конституционного суда Республики Беларусь» 2019, № 1, с. 30.

⁶ М.И. Пастухов, *Особенности судебного конституционного контроля в Республике Беларусь*, «Studia Politologiczne» 2018, Vol. 48, с. 47.

⁷ И.Ю. Остапович, *Конституционная юстиция в Российской Федерации*, [в:] Я. Залесны (ред.), *Конституционная юстиция в странах Восточной Европы: проблемы теории и практики*, НОРМА, Москва 2019, с. 227.

К сожалению, Конституционный Суд Республики Беларусь не наделен правом толкования Конституции⁸. Отсутствие такого права нынешний состав суда пытается компенсировать практикой формирования так называемых правовых позиций, которые получили распространение в деятельности Конституционного суда Российской Федерации.

По мнению председателя Конституционного Суда Республики Беларусь П.П. Миклашевича,

правовая позиция, содержащаяся в решении, принятом в порядке предварительного конституционного контроля законов, представляет собой результат выявления конституционно-правового смысла нормы права (закона), который может применяться для упреждения коллизий при последующем правоприменении, обеспечения единообразной правоприменительной практики, устранения пробелов в правовом регулировании.⁹

В качестве примера можно привести извлечение из Послания Конституционного Суда о состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2017 году. Так, проверяя конституционность положений Закона от 28 декабря 2017 г., в соответствии с которым вносились изменения в Закон

«О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции», Конституционный исходил из сформулированных им правовых позиций. Согласно им,

...с учетом принципа пропорциональности правовые ограничения, какими бы ни были основания для их установления, должны обеспечивать должный баланс интересов граждан и государства. В то же время ограничения конституционных прав должны быть юридически допустимыми, социально оправданными, адекватными, соизмеримыми и необходимыми для защиты других конституционно значимых ценностей, а также отвечать требованиям справедливости.¹⁰

Полагаю, что по примеру других постсоветских стран Конституционный Суд Республики Беларусь вправе давать официальное толкование норм Конституции по запросам уполномоченных субъектов. Для этого следует предусмотреть специальную процедуру судопроизводства.

⁸ В литературе встречается мнение, что фактически Конституционный Суд толкует Конституцию.

⁹ П.П. Миклашевич, *Конституция Республики Беларусь – ориентир совершенствования правовой системы и конституционного контроля*, «Вестник Конституционного суда Республики Беларусь» 2009, № 1, с. 112.

¹⁰ Вестник Конституционного суда Республики Беларусь 2018, № 1, с. 41.

О праве суда проверять конституционность проектов изменений и дополнений в Конституцию, а также формулировок вопросов, выносимых на референдум

В новейшей истории Беларуси трижды вносились поправки в Конституцию и трижды через республиканские референдумы. Они имели место в мае 1995 г., ноябре 1996 г. и октябре 2004 г. Инициатором референдумов во всех случаях выступал А.Г. Лукашенко. При этом широкие слои общества, в том числе политическая оппозиция, выступали против проведения референдумов. Конституционность выносимых на референдум вопросов, как и достоверность их итогов, вызывала сомнения.

Так, на референдум 1995 г. А.Г. Лукашенко предложил следующие вопросы для голосования:

- 1) согласны ли вы с приданием русскому языку равного статуса с белорусским?
- 2) поддерживаете ли вы предложение об установлении новых государственного флага и государственного герба Республики Беларусь?
- 3) поддерживаете ли вы действия Президента Республики Беларусь, направленные на экономическую интеграцию с Российской Федерацией?
- 4) согласны ли вы с необходимостью внесения изменений в Конституцию Республики Беларусь, которые предусматривают возможность досрочного прекращения полномочий Верховного Совета Республики Беларусь в случаях систематического или грубого нарушения Конституции?

В силу ряда причин решение Верховного Совета Республики Беларусь о назначении референдума не стало предметом рассмотрения в Конституционном Суде. Между тем, следует признать, что вопросы, предложенные на референдум, нарушали

неотъемлемое право белорусского народа на суверенную национальную государственность, гарантии существования белорусской культуры и языка.

Следует также учесть, что в отношении депутатов парламента, которые объявили голодовку в знак протеста против референдума, была применена сила со стороны людей в масках и камуфляжной форме. Некоторые депутаты были избиты.

Как выше отмечалось, Конституционный Суд принял решение по вопросу о соответствии Конституции вопросов, выносимых на референдум 1996 г. Он, в частности, признал, что результаты голосования по поправкам в Конституцию не могут иметь обязательного характера. Тем не менее, это решение было отменено президентским указом. Новая редакция

Конституции была введена в действие вопреки решению Конституционного Суда.

На референдум 2004 г. А.Г. Лукашенко вынес один, но очень объемный вопрос:

Разрешаете ли Вы первому Президенту Республики Беларусь А.Г. Лукашенко участвовать в качестве кандидата в Президенты Республики Беларусь в выборах Президента и принимаете ли часть первую статьи 81 Конституции Республики Беларусь в следующей редакции: «Президент избирается на пять лет непосредственно народом Республики Беларусь на основе всеобщего, свободного, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании?»»

Несмотря на очевидную неконституционность формулировки вопроса, ни один из уполномоченных субъектов не обратился в Конституционный Суд на предмет его проверки. Сомнительные результаты голосования также никто не пересчитывал.

После внесения указанных поправок в ст. 81 Конституции А.Г. Лукашенко трижды принимал участие в периодически проводимых президентских выборах.

С целью недопущения подобного произвола целесообразно наделить Конституционный Суд правом осуществлять обязательную проверку проектов изменений и дополнений в Конституцию, а также формулировок вопросов, выносимых на республиканские референдумы.

О праве суда давать заключения относительно законности выборов и референдумов

Как следует из монографии («Конституционная юстиция в странах Восточной Европы: проблемы теории и практики»), в ряде постсоветских стран (в частности, Армении, Азербайджане, Молдове) органы конституционной юстиции участвуют в проверке конституционности (законности) выборов президента и депутатов парламентов.

Например, Конституционный Суд Республики Молдова уполномочен принимать решения о признании/непризнании мандатов депутатов, а также президента в случае нарушения законодательства о выборах.

Такое полномочие представляется весьма актуальным для Республики Беларусь. Дело в том, что по оценкам международных экспертов от ОБСЕ и Совета Европы «белорусские» выборы, начиная с ноября 1996 года, не признавались отвечающими международным стандартам выборов (Копенгагенским критериям, принятым в июне 1993 г.). Прошедшие в ноябре 2019 г.

парламентские выборы также получили негативную оценку наблюдателей от БДИП ОБСЕ и Парламентской Ассамблеи Совета Европы¹¹.

Одним из «слабых мест» в избирательном законодательстве и практике его применения международные и независимые эксперты называют неэффективность судебного обжалования решений и действий избирательных комиссий.

В этой связи считаю целесообразным ввести в практику деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь рассмотрение жалоб кандидатов в депутаты (в президенты) на нарушение их избирательных прав в ходе выборов и подсчета голосов, а также инициативных групп граждан на нарушение законодательства в ходе проведения республиканских референдумов. Это получается своего рода усложненный вариант конституционной жалобы применительно к выборам (референдуму).

При рассмотрении таких жалоб Конституционный Суд вынужден будет исследовать не столько вопросы соблюдения конституционных норм, сколько фактические обстоятельства, связанные с применением избирательного законодательства. Это, безусловно, усложнит работу суда, учитывая острую нехватку времени для проверки законности итогов выборов. Тем не менее, это полномочие суда станет важной гарантией реализации и защиты избирательных прав граждан.

По итогам рассмотрения жалоб Конституционный Суд вправе выносить заключения о законности/незаконности выборов как в отдельных округах, так и в целом по республике (это будет касаться, прежде всего, президентских выборов. – Авт.). Соответствующее заключение суд может вынести относительно результатов референдума.

Иные полномочия Конституционного Суда

Органы конституционной юстиции постсоветских республик наделены и другими полномочиями. В частности, они могут разрешать споры между государственными органами относительно сферы их компетенции (напр., Армения, Азербайджан), давать заключения относительно оснований для отрешения от должности президента (напр., Армения, Казахстан, Украина), решать вопрос о конституционности деятельности политической партии (напр., Молдова).

¹¹ Наблюдателей от СНГ, Шанхайской организации сотрудничества, Парламентского Собрания Союза Беларуси дали позитивную оценку выборам 2019 года.

Однако на практике указанные полномочия конституционными судами не применялись, что свидетельствует об их «резервном» характере. Тем не менее, опыт правового регулирования компетенции судов этих стран может быть полезен.

Так, в Беларуси актуальной является проблема отказа в регистрации новых политических партий и иных общественных объединений. Министерство юстиции нередко отказывает в их регистрации, ссылаясь на ошибки и неточности в представленных документах. Характерным примером может служить семикратный отказ в регистрации партии белорусских христианских демократов. Последующие жалобы в Верховный Суд во всех случаях оказались безрезультатными.

По мнению автора, целесообразно наделить Конституционный Суд Беларуси правом рассматривать обращения инициативных групп по созданию политических партий и иных общественных объединений на предмет соответствия Конституции и законам их целей и задач. Вынесение судом заключения Суда о конституционности проверяемых вопросов должно влечь за собой государственную регистрацию политических партий и иных объединений. В то же время регистрирующий орган – Министерство юстиции Республики Беларусь – вправе обратиться в Конституционный Суд с предложением проверить конституционность целей и задач действующих политических партий и иных объединений.

Одним из спорных полномочий Конституционного Суда Республики Беларусь является право представлять по итогам календарного года Послание о состоянии конституционной законности в стране. Указание на этот счет содержится в ст. 22 Кодекса о судостроительстве и статусе судей.

Исходя из правовой регламентации послания Конституционного Суда, можно сделать следующие выводы:

- 1) послание готовится ежегодно;
- 2) оно направляется Президенту и палатам Парламента;
- 3) основывается на изученных и рассмотренных материалах.

В своих первых Посланиях Конституционный Суд давал, на мой взгляд, объективную оценку правовой ситуации в стране. В Послании за 1995 год суд, в частности, признал, что «состояние конституционной законности в республике не может быть признано удовлетворительным»¹².

Новый состав Конституционного Суда, сформированный после ноябрьского референдума 1996 г., изменил содержание и тональность посланий о состоянии конституционной законности в стране. По сути, вне критики суда оказались правовые акты, издаваемые главой государства. В Консти-

¹² Вестник Конституционного суда Республики Беларусь 1996, № 1, с. 19.

туционный Суд практически перестали обращаться уполномоченные на то субъекты. Правда, увеличился поток жалоб от граждан и организаций, которые суд не вправе был рассматривать по существу.

Работа Конституционного Суда стала незаметной и малоэффективной. О нем общественность вспоминала лишь тогда, когда он по итогам календарного года обращался с посланием к Президенту и палатам Парламента. В качестве иллюстрации можно отметить некоторые тезисы из Послания о состоянии конституционной законности в Беларуси в 2018 году. Так, во вводной части давалась оценка правовой ситуации в стране. Среди прочего говорилось, что

...продолжается процесс формирования демократического социального правового государства на конституционных положениях о народовластии, принципах разделения властей и взаимодействия ветвей государственной власти, всестороннем развитии личности как главного субъекта конституционных правоотношений.

В реальности конституционные судьи в течение 2018 года проверили на предмет соответствия Конституции 40 законов, принятых палатами парламента. По сути, это вся работа суда в этом году.

В Послании говорится также о правовых позициях Конституционного Суда. Так, суд обращал внимание законодателя на необходимость

...создания действенных правовых механизмов обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, осуществление конституционализации общественных отношений в различных сферах.

В завершающей части Послания суд высказал ряд соображений по развитию законодательства. Среди них:

...нормотворческим органам следует всесторонне раскрывать потенциал Конституции в правовом регулировании различных сфер жизнедеятельности общества и государства; ...оптимально использовать влияние как государственно-правового воздействия, так и действие внутренних механизмов саморегуляции;

...при установлении ограничений прав и свобод граждан необходимо неукоснительно обеспечивать соблюдение принципа пропорциональности, то есть разумной соразмерности ограничений, не искажающей сути конституционных прав и свобод.¹³

По мнению автора, такие пустые и абстрактные послания никому не нужны. Тем не менее, по итогам года Конституционный Суд должен подводить итоги своей работы и давать оценку правовой ситуации в стране,

¹³ Вестник Конституционного суда Республики Беларусь 2019, № 1, с. 22–36.

при необходимости высказывать предложения по совершенствованию законодательства. Поэтому данное полномочие суда целесообразно сохранить, наполнив его объективным и конструктивным содержанием.

О субъектах, уполномоченных на обращение в суд

Данный вопрос имеет принципиальное значение при регламентации деятельности органов конституционной юстиции, и важно учесть всех субъектов, которые могут участвовать в деле обеспечения конституционной законности в стране.

При образовании Конституционного Суда Республики Беларусь в состав уполномоченных субъектов входили: Президент Республики Беларусь, Председатель Верховного Совета (парламента) Республики Беларусь, постоянные комиссии Верховного Совета, депутаты Верховного Совета в количестве 70 депутатов, Правительство, Верховный Суд, Высший Хозяйственный Суд, Генеральный Прокурор. Наиболее активными из них оказались Председатель Верховного Совета и группы депутатов Верховного Совета. К тому же Конституционный Суд мог возбудить дело по своему усмотрению, что впоследствии послужило поводом для обвинения его «в политиканстве». После проведения референдума 1996 года и введения в действие новой редакции Конституции из указанного списка субъектов были исключены Председатель Парламента (Парламент стал называться Национальным собранием Республики Беларусь – Авт.), постоянные комиссии Парламента, группы депутатов, Генеральный прокурор. Новый состав Конституционного Суда был лишен права по собственной инициативе возбуждать дела. На практике это привело к тому, что уполномоченные органы стало редко обращаться в Конституционный Суд, а после 2007 г. и вовсе перестали обращаться.

В настоящее время в Конституционный Суд Республики Беларусь обращаются исключительно граждане по вопросам конституционности отдельных нормативных правовых актов или нарушения их конституционных прав и свобод. Однако по закону они не являются уполномоченными субъектами, в силу чего суд отказывается принимать их обращения к рассмотрению.

Г.А. Василевич, бывший председатель Конституционного Суда Республики Беларусь (1997–2008 гг.), предлагает наделить правом обращения в Конституционный Суд Генерального Прокурора, а также уполномоченного по правам человека, когда такая должность будет введена в Республике Беларусь¹⁴.

¹⁴ Г.А. Василевич, *Конституционное правосудие: учебное пособие*, Минск 2014, с. 93.

В соответствии со ст. 112 Конституции Республики Беларусь право обращения в Конституционный Суд имеет суд общей юрисдикции при условии, если при рассмотрении конкретного дела придет к выводу о несоответствии нормативного акта Конституции. Однако для реализации этого права предусмотрен достаточно сложный порядок постановки такого вопроса через вышестоящие судебные инстанции. На практике это привело к тому, что суды с 1994 года ни разу не поставили вопрос о неконституционности подлежащих применению нормативных актов. В этой связи следует подумать об упрощении порядка обращения судов в Конституционный Суд Республики Беларусь.

По мнению автора, в условиях Беларуси для эффективного обеспечения конституционной законности в стране правом обращения в суд должны обладать многие субъекты, в том числе: Президент Республики Беларусь; Председатель Парламента; определенное количество депутатов Парламента; Председатель Правительства; председатели высших судов; Генеральный Прокурор; Уполномоченный по правам человека (когда такая должность будет введена в Беларуси); политические партии, а также инициативные группы граждан (в части проверки законности выборов и проведения референдумов), граждане (в части конституционной жалобы).

О порядке формирования Конституционного Суда

Как следует из вышеназванной монографии, в постсоветских странах выработались свои подходы к формированию органов конституционной юстиции. Например, в Армении члены Конституционного Суда (9 чел.) избираются Парламентом по равным квотам: от Президента, Правительства и от Общего собрания судей. В Казахстане «своих» представителей в Конституционный Совет выдвигают Президент и палаты Парламента. Каждые три года состав Конституционного совета обновляется наполовину. В Российской Федерации кандидатуры членов Конституционного Суда представляются Президентом РФ на утверждение верхней палаты Парламента без ограничения срока. Такой же порядок формирования Конституционного Суда действует в Азербайджане (при этом судьи избираются на 15 лет). В Украине члены Конституционного Суда выдвигаются в количестве 6 человек от Президента, Парламента и Съезда судей. В Республике Молдова Конституционный Суд формируется путем представления кандидатов от Парламента, Правительства и Высшего Совета Магистратуры. В Кыргызской Республике действует Конституционная Палата Верховного Суда в составе 11 судей. Ее состав избирается Парламентом по предложению Президента.

В Республике Беларусь на первоначальном этапе Конституционный Суд в составе 11 судей избирался Парламентом из неограниченного списка претендентов. После ноябрьского референдума 1996 г. и введения новой редакции Конституции порядок формирования Конституционного Суда изменился. Шесть судей, включая Председателя суда, получил право назначать Президент, шесть остальных судей избирает на безальтернативной основе верхняя палата Парламента.

Как показала практика, такой порядок стал удобной формой продвижения на должности судей угодных главе государства юристов. Для сведения: действующий Председатель Конституционного Суда П.П. Миклашевич в январе 2018 г. был переназначен на должность третий раз сроком на пять лет.

Очевидно, что порядок формирования Конституционного Суда Республики Беларусь следует изменить с целью обеспечения реальной независимости суда. По мнению автора, оптимальным вариантом является избрание членов Конституционного Суда Парламентом на конкурсной основе по рекомендации высшего органа судейского самоуправления. Эффективным способом ротации кадров в Конституционном Суде может быть избрание судей на относительно небольшой срок, например, шесть лет, с сохранением права бывших судей участвовать в очередных выборах. При этом Председатель суда и заместители Председателя должны избираться самими судьями.

Некоторые выводы

По мнению А.Е. Вашкевича, который провел экспертный анализ деятельности Конституционного Суда на протяжении его 25-летней истории,

...он (Конституционный суд) вносил важный вклад в обеспечение верховенства Конституции, защиту основных прав и свобод личности, играл существенную роль в обеспечении принципа разделения властей (...) лишь на первом этапе своей деятельности (1994–1996 гг.)¹⁵.

С этим утверждением можно согласиться, как и с тем, что после ноябрьского референдума 1996 г. новый состав Конституционного Суда «...пытался найти свое место в новой правовой реальности». Однако эта реальность была таковой, что новый состав суда был сформирован, по сути, главой государства по своему выбору. В результате Конституционный Суд превратился в «марионетку» при «президентском дворе». За всю последующую деятельность суд не рассмотрел на предмет соответствия Конституции ни одного

¹⁵ А.Е. Вашкевич, *Конституционная юстиция в Республике Беларусь...*, с. 193.

правового акта главы государства (кроме одного указа, который был признан им соответствующим Конституции).

Конституционный Суд Республики Беларусь был окончательно преобразован после формирования третьего состава судей в феврале 2008 г. и издания декрета № 14 от 26 июня 2008 г., в соответствии с которым была значительно расширена компетенция Конституционного Суда. С того времени Конституционный Суд занимался пустой работой по проверке конституционности законов, принятых палатами Парламента до их подписания главой государства. За этот период не было выявлено ни одного закона, который бы противоречил Конституции. При этом, по мнению независимых юристов, среди принятых законов имелось немало таких, которые ограничивали конституционные права и свободы граждан. При оценке деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь, автор солидарен с мнением белорусского юриста И.И. Пляхимовича, который считает, что предусмотренная Основным законом модель органа конституционного правосудия в Беларуси

...заменена на экспертно-консультативную роль Конституционного суда, излагающего свое мнение о соответствии нормативных правовых актов Конституции и вносящего предложения по совершенствованию законодательства.¹⁶

С учетом вышеизложенного, имеется необходимость создать новую правовую модель органа конституционного правосудия в Республике Беларусь, которая будет обеспечивать претворение в жизнь конституционных норм, разъяснять их правовой смысл, надежно защищать права и свободы граждан. Предложения на этот счет апробированы автором в данной статье с учетом опыта стран Восточной Европы и СНГ.

Библиография

- P.P. Miklashevich, *Konstitutsiya Respubliki Belarus' – oriyentir sovershenstvovaniya pravovoy sistemy i konstitutsionnogo kontrolya*, «Vestnik Konstitutsionnogo suda Respubliki Belarus'» 2009, No. 1 (П.П. Миклашевич, *Конституция Республики Беларусь – ориентир совершенствования правовой системы и конституционного контроля*, «Вестник Конституционного суда Республики Беларусь» 2009, № 1).
- G.A. Vasilevich, *Konstitutsionnoye pravosudiye*, Minsk 2014 (Г.А. Василевич, *Конституционное правосудие*, Минск 2014).
- I.Yu. Ostapovich, *Konstitutsionnaya yustitsiya v Rossiyskoy Federatsii*, [in:] J. Zalesny (ed.), *Konstitutsionnaya yustitsiya v stranakh Vostochnoy Yevropy: problemy teorii i praktiki*, NORMA, Moscow 2019 (И. Ю. Остапович, *Конституционная юстиция в Российской*

¹⁶ И.И. Пляхимович, *Комментарий к Конституции Республики Беларусь: в 2 т.*, т. 2, Минск 2015, с. 610.

Федерации, [в:] Я. Залесны (ред.), *Конституционная юстиция в странах Восточной Европы: проблемы теории и практики*, НОРМА, Москва 2019).

М.І. Pastukhov, *Osobennosti sudebnogo konstitutsionnogo kontrolya v Respublike Belarus* (М.И. Пастухов, *Особенности судебного конституционного контроля в Республике Беларусь*), «Studia Politologiczne» 2018, Vol. 48.

І.І. Plyakhimovich, *Kommentariy k Konstitutsii Respubliki Belarus'*, Vol. 2, Minsk 2015 (И.И. Пляхимович, *Комментарий к Конституции Республики Беларусь: в 2 т., Т. 2*, Минск 2015).

А.Е. Vashkevich, *Konstitutsionnaya yustitsiya v Respublike Belarus'*, [w:] J. Zalešny (ed.), *Konstitutsionnaya yustitsiya v stranakh Vostochnoy Yevropy: problemy teorii i praktiki*, NORMA, Moscow 2019 (А.Е. Вашкевич, *Конституционная юстиция в Республике Беларусь*, [в:] Я. Залесны (ред.), *Конституционная юстиция в странах Восточной Европы: проблемы теории и практики*, НОРМА, Москва 2019).

J. Zalešny (ed.), *Konstitutsionnaya yustitsiya v stranakh Vostochnoy Yevropy: problemy teorii i praktiki*, NORMA, Moscow 2019 (Я. Залесны (ред.), *Конституционная юстиция в странах Восточной Европы: проблемы теории и практики*, НОРМА, Москва 2019)

