

Михаил Иванович Пастухов*

О новых полномочиях Конституционного Суда Республики Беларусь

On New Powers of the Constitutional Court
of the Republic of Belarus

STUDIA I ANALIZY

Ключевые слова: Конституция, Конституционный суд, полномочия, законы, международные договоры, решения, граждане, права и свободы, конституционная законность

Keywords: Constitution, Constitutional Court, powers, laws, international treaties, decisions, citizens, rights and freedoms, constitutional legality

Аннотация: Целью статьи является анализ полномочий Конституционного Суда Республики Беларусь, которые получили закрепление в новой редакции Конституции Республики Беларусь. При подготовке статьи использовались системный, структурно-логический и сравнительно-правовой методы. В результате дается развернутая оценка новых полномочий Конституционного Суда Республики Беларусь с учетом имеющейся практики и опыта органов конституционной юстиции зарубежных стран, в том числе Республики Польша. Автор высказывает ряд предложений по совершенствованию законодательства Республики Беларусь.

Abstract: The purpose of the article is to analyze the powers of the Constitutional Court of the Republic of Belarus, which were enshrined in the new edition of the Constitution of the Republic of Belarus. In preparing the article, systemic, structural-logical and comparative legal methods were used. As a result, a detailed assessment of the new powers of the

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9647-9241>, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и истории права, Университет права и социально-информационных технологий, Беларусь. E-mail: mi.pastukhov@gmail.com

Constitutional Court of the Republic of Belarus is given, taking into account the existing practice and experience of the constitutional justice bodies of foreign countries, including the Republic of Poland. The author makes a number of proposals for improving the legislation of the Republic of Belarus.

Введение

15 марта 2022 г. в Республике Беларусь была введена в действие новая редакция Конституции по итогам проведения республиканского референдума 27 февраля 2022 г.¹ Изменения и дополнения коснулись практически всех органов государственной власти, в том числе Конституционного Суда.

Основная часть

В соответствии со ст.116-1 Конституции полномочия Конституционного Суда с учетом порядка их расположения можно разделить на пять групп.

Первую группу образуют полномочия о даче толкования Конституции и о проверке законов, указов Президента, постановлений Совета Министров (Правительства), нормативных правовых актов других государственных органов. Решения по этим вопросам Конституционный Суд принимает по предложениям Президента, Президиума Всебелорусского народного собрания, палат Парламента, Верховного Суда, Правительства.

Вторую группу составляют полномочия о проверке на предмет конституционности проектов законов о внесении изменений и дополнений Конституции; законов, принятых Парламентом до их подписания Президентом; вопросов, выносимых на республиканский референдум; не вступивших в силу международных договоров Республики Беларусь. С инициативой по этим вопросам вправе обращаться только Президент Республики Беларусь.

Третья группа полномочий касается вынесения решений о наличии фактов систематического или грубого нарушения Президентом Конституции (по предложению Президиума Всебелорусского народного собрания), а также о наличии фактов систематического или грубого нарушения палатами Парламента Конституции (по предложению Президента).

¹ Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г., 17 октября 2004 г., 27 февраля 2022 г.) [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информации Республики Беларусь, Минск 2023.

Четвертую группу составляют полномочия о проверке конституционности выборов Президента, депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь. В роли единственного субъекта, который может поставить такие вопросы, выступает Президент Республики Беларусь.

Пятая группа полномочий включает в себя проверку конституционности законов, примененных в конкретном деле. С жалобами по этому вопросу вправе обращаться граждане в случае, если они заявят о нарушении их конституционных прав и свобод в соответствующих законах и если ими исчерпаны все другие средства судебной защиты.

В Конституционный Суд могут обращаться также суды, если они считают неконституционными нормативные правовые акты, подлежащие применению при рассмотрении конкретных дел.

Проанализируем вышеназванные полномочия Конституционного Суда Республики Беларусь с учетом практики органов конституционной юстиции.

Ранее правом толковать Конституцию наделялся исключительно Парламент – Национальное собрание Республики Беларусь. В новой редакции Конституции данное право осуществляет Конституционный Суд (ч. 1 ст. 116-1). Это – достаточно распространенная прерогатива конституционных судов Европы, в том числе на постсоветском пространстве².

Особенностью реализации указанного полномочия Конституционного Суда Республики Беларусь является специфичный круг субъектов, которые могут обратиться с таким предложением, а именно: Президент, Президиум Всебелорусского народного собрания, палаты Парламента, Верховный Суд, Правительство. На практике это может привести к редким случаям подобных обращений, с одной стороны, и к тенденциозному толкованию норм Конституции, с другой стороны.

Очевидно, что круг инициаторов необходимо увеличить. Например, за счет политических партий, иных общественных объединений, органов местного самоуправления, групп заинтересованных граждан, собравших определенное количество подписей под обращением.

Проверка на предмет соответствия Конституции законов, указов Президента, постановлений Правительства, других нормативных актов (так называемый нормоконтроль) является наиболее распространенным полномочием конституционных судов. Однако в деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь это полномочие почти не используется

² Я. Залесны (ред.), *Конституционная юстиция в странах Восточной Европы: проблемы теории и практики: монография*, Норма, Москва 2019, с. 120, 267, 396–397, 524–525.

по той причине, что уполномоченные субъекты не обращаются в Конституционный Суд. В результате создается иллюзия идеального состояния конституционной законности в стране.

Как отмечается в Послании Конституционного Суда Республики Беларусь «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь», такое состояние

«...свидетельствует о достигнутом на конституционной основе качественном правовом регулировании общественных отношений, надлежащем взаимодействии государственных органов, участвующих в законотворческом процессе, недопущении ими нарушений конституционных принципов и норм»³.

На самом деле в Республике Беларусь издается немало нормативных правовых актов, которые вызывают сомнение в своей конституционности. Однако уполномоченные органы и их руководители не заинтересованы в их критической оценке, отдавая отчет о последствиях такой инициативы. В подтверждение этой версии можно отметить, что за время деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь, сформированного на основе новой редакции Конституции, принятой после референдума 1996 г., не было ни одной инициативы по проверке конституционности декретов и указов Президента, законов Парламента, постановлений Правительства, нормативных актов министерств и ведомств Республики Беларусь.

Переходя ко второй группе полномочий, заметим, что раньше Конституционный Суд не проверял конституционность проектов законов о внесении изменений и дополнений Конституции. Хотя в практике первого состава Конституционного суда был случай, когда накануне референдума 24 ноября 1996 г. проводилась проверка принятого тогдашним Парламентом постановления о назначении референдума. Тогда Конституционный Суд большинством голосов решил, что предлагаемые изменения и дополнения в Конституцию не могут быть вынесены на обязательный референдум⁴.

Принятие этого решения послужило причиной того, что после вступления в силу новой редакции Конституции негодным судьям было предложено написать заявления об отставке. Автор статьи, тогда член

³ О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь: Решение конституционного суда Республики Беларусь от 14 марта 2023 г. № р-1304/2023, <http://www.kc.gov.by/document-75033> (8.05.2023).

⁴ О соответствии Конституции и законам Республики Беларусь пунктов 2.2, 2.5 и 3 Постановления Верховного Совета Республики Беларусь от 6 сентября 1996 года «О проведении республиканского референдума в Республике Беларусь и мерах по его обеспечению»: Заключение Конституционного Суда Республики Беларусь от 4 ноября 1996 г. № 3-43/96, <http://www.kc.gov.by/document-11453> (8.05.2023).

суда, отказался писать заявление и был освобожден от должности указом А.Г. Лукашенко⁵.

Что касается полномочия давать заключения о соответствии Конституции законов, принятых Парламентом до их подписания Президентом, то раньше, на основании и во исполнение Декрета от 26 июня 2008 г. № 14, Конституционный Суд проверял все законы, принятые Парламентом (в течение года – более 100, позднее – порядка 30 – 40. – Авт.).

Как отмечается в Послании Конституционного Суда по итогам 2022 года, в период с 2008 по 2022 гг. суд принял 1026 решений⁶. Почти все они касались предварительного контроля законов.

Весьма показательно, что в этом массиве законодательных актов на протяжении 15 лет конституционные судьи не выявили ни одного неконституционного. Между тем, ряд законов вызывали обоснованную критику со стороны правозащитных организаций и независимых юристов.

Так, большой общественный резонанс вызвал Закон Республики Беларусь «Об изменении законов по вопросам эффективного функционирования военной организации государства» от 23 июля 2019 г.⁷ В результате принятия Закона выпускники вузов лишились права на продолжение учебы в магистратуре и аспирантуре, поскольку подлежали призыву на срочную военную службу. В отношении тех молодых людей, кто не прошел службы, предусматривался ряд ограничений, в том числе непринятие на государственную службу, в правоохранительные органы; запрет на выезд из Беларуси. Между тем, Конституционный Суд признал указанный Закон соответствующим Конституции.

В числе новых полномочий Конституционного Суда значится проверка конституционности вопросов, выносимых на республиканский референдум, а также международных договоров Республики Беларусь, не вступивших в законную силу.

Пикантность ситуации состоит в том, что по действующей Конституции исключительно Президент назначает республиканские референдумы и может сам определять вопросы, выносимые на голосование. Правда, с инициативой проведения референдума могут выступить и иные субъек-

⁵ Об освобождении от должности М.И. Пастухова: Указ Президента Республики Беларусь от 24 января 1997 г. № 106, Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь 1997, № 3, ст. 112.

⁶ О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь: Решение конституционного суда Республики Беларусь от 14 марта 2023 г. № р-1304/2023, <http://www.kc.gov.by/document-75033> (8.05.2023).

⁷ Об изменении законов по вопросам эффективного функционирования военной организации государства: Закон Республики Беларусь от 23 июля 2019 г. № 231-З, Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь, 30.07.2019, 2/2669.

екты (например, палаты Парламента, группа граждан, если она соберет не менее 450 тысяч подписей). В этих случаях Президент вправе обратиться в Конституционный Суд, если ему «не понравятся» предлагаемые для голосования вопросы.

Возможность направления на проверку проектов международных договоров, также носит иллюзорный характер, поскольку Президент сам решает, какие договоры подписывать, а какие отклонить.

Очевидно, что право вносить предложения по этим вопросам должны иметь и иные субъекты, например: депутаты Парламента, политические партии, иные общественные объединения, группы граждан, собравшие под обращением необходимое число подписей.

Следующая группа полномочий касается установления фактов систематического или грубого нарушения Конституции Президентом, а также палатами Парламента (ч. 3 ст. 116-1).

Следует признать, что данные полномочия носят предупредительный характер и имеют политический подтекст. Будущий Президент как бы предупреждается о том, что в случае проведения самостоятельной политики без учета позиции Президиума Всебелорусского народного собрания он может утратить доверие этого органа власти. В результате может последовать обращение в Конституционный Суд (в настоящее время Всебелорусское народное собрание как высший орган народного представительства еще не создан, но уже принят Закон, который вступит в силу с 1 января 2024 г. – Авт.).

Такой же посыл делается палатам Парламента, которые по инициативе Президента могут быть распущены на основании решения Конституционного Суда ввиду «систематического или грубого нарушения Конституции».

Четвертая группа полномочий предусматривает контроль суда за законностью (конституционностью) выборов Президента, депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики (ч. 4 ст. 116-1).

Заметим, что в законодательстве ряда стран Восточной Европы такой контроль возлагается на конституционные суды, например, в Армении, Казахстане, Молдове⁸.

В то же время следует признать, что Конституционный Суд не располагает эффективными средствами, позволяющими устанавливать факты, в том числе в сфере избирательного процесса. Это может привести к вынесению судом политически мотивированных решений.

В соответствии с пятой группой полномочий Конституционный Суд вправе и обязан рассматривать жалобы граждан на нарушение их кон-

⁸ Я. Залесны (ред.), *Конституционная юстиция...*, с. 126, 273, 398.

ституционных прав и свобод (ч. 5 ст. 116-1). Однако подача таких жалоб обставлена рядом условий. Во-первых, жалоба должна касаться проверки законов, примененных в конкретном деле в отношении данного гражданина. Во-вторых, до обращения в Конституционный Суд гражданин должен использовать все другие средства судебной защиты.

На практике эта процедура может выглядеть следующим образом. Например, в отношении гражданина проводится судебное разбирательство по уголовному делу. Он заявляет суду ходатайство о необходимости проверки закона, на основании которого он привлекается к ответственности. Судья, по обыкновению, отклоняет ходатайство, и в результате судебного разбирательства постановляется обвинительный приговор. Гражданин вместе с защитником обжалует приговор и в частной жалобе просит вышестоящий суд инициировать проверку на предмет конституционности примененного к нему закона. Тот отказывает в удовлетворении жалобы. После этого гражданин (уже осужденный) должен обратиться в Верховный Суд Республики Беларусь и просить пересмотреть решения нижестоящих судов по данному вопросу. И только получив отказ Верховного Суда, он вправе направить жалобу в Конституционный Суд, приложив все необходимые документы. Эта процедура может занять несколько месяцев.

Однако Конституционный Суд далеко не все жалобы будет принимать к рассмотрению, ссылаясь на недостатки в представленных документах, а принятые к рассмотрению может отклонять как необоснованные.

В этой связи порядок подачи жалоб граждан в Конституционный Суд следует признать ущербным, не отвечающим интересам граждан и целям конституционного правосудия (ч. 1 ст. 116 Конституции).

Во многом похожий порядок подачи конституционной жалобы закрепляется в Российской Федерации. Согласно ч. 4 ст. 125 новой редакции Конституции, Конституционный Суд Российской Федерации уполномочен проверять по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан

«...конституционность законов и иных нормативных актов (...), примененных в конкретном деле, если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты»⁹.

Соответствующие поправки были внесены в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» (вступили в силу с 1 декабря 2021 г.).

⁹ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ, https://base.garant.ru/73742836/1cafb24d049dcd1e7707a22d98e9858f/#block_1030160 (8.05.2023).

Иная процедура подачи конституционной жалобы предусматривается в законодательстве Республики Польша. Согласно ст. 79 Конституции, каждый, чьи конституционные свободы или права оказались нарушенными, имеет право на определенных в законе принципах обратиться с жалобой в Конституционный Трибунал по вопросу о соответствии Конституции закона или иного нормативного акта, на основании которого суд или орган публичной администрации вынес окончательное решение о его свободе или правах или о обязанностях, закрепленных в Конституции¹⁰.

Тем самым, предметом конституционной жалобы выступает правовая норма, которая послужила основой для принятия решения, затрагивающего права, свободы или обязанности гражданина. При этом допускается возможность прямого направления жалобы в Конституционный Трибунал.

Данная процедура подачи конституционной жалобы позволяет гражданам активно участвовать в защите своих прав и свобод путем признания неконституционными нормативных актов¹¹.

В Республике Польша с просьбой о помощи в защите своих свобод или прав, нарушенных органами публичной власти, можно обращаться к Уполномоченному по гражданским правам (Rzecznik Praw Obywatelskich). Он имеет право выступать в качестве стороны при рассмотрении конституционных жалоб. Так, в 2006 г. из 121 обращения, поступившего в Конституционный Трибунал Республики Польша, 20 подал Уполномоченный¹².

По мнению автора статьи, процедура подачи конституционной жалобы в Республике Польша является наиболее оптимальной и эффективной. Она обеспечивает беспрепятственный доступ к конституционному правосудию всех заинтересованных граждан и юридических лиц.

В настоящее время новые полномочия Конституционного Суда Республики Беларусь практически не используются. Об этом можно судить по решениям суда. Так, в течение 2022 г. Конституционный Суд принял всего три решения, в том числе: «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении Кодекса Республики Беларусь об образовании» от 4 января 2022 г.; «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении законов по вопросам деятельности Китайско-Белорусского индустриаль-

¹⁰ Конституция Республики Польши, <https://legalns.com/download/books/cons/poland.pdf> (8.05.2023).

¹¹ П. Вроцлавска, М.А. Поваро, *Жалоба в Конституционный Трибунал Республики Польша*, Патрисия Вроцлавска, «Молодой ученый» 2012, № 11, с. 292–295.

¹² А.Е. Вашкевич, *Основы конституционного права Республики Польша. Тесей*, Минск 2007, с. 216.

ного парка «Великий камень» от 7 февраля 2022 г.; «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь» от 10 марта 2022 г.¹³

В 2023 г. Конституционный Суд Республики Беларусь ограничился подготовкой и принятием решения «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь» от 14 марта 2023 г.¹⁴

Указанные решения Конституционный Суд принимает ежегодно и направляет их для информирования Президенту и палатам Парламента. В них дается оценка состояния конституционной законности в стране за предыдущий год, подводятся итоги работы суда, высказываются суждения о направлениях дальнейшего развития законодательства.

Во вводной части Послания конституционные судьи обратили внимание на особое событие в жизни страны – проведение 27 февраля 2022 г. республиканского референдума, по итогам которого были внесены изменения и дополнения в Конституцию. По мнению судей,

«...обновленная Конституция определила современные основы модернизации государства и общества, новые подходы к функционированию органов государственной власти и общественно-политических институтов с целью утверждения прав и свобод человека и гражданина, устоев правового государства и социального справедливого общества».

В Послании дается разъяснение наиболее значимых новелл, включенных в текст Конституции. Среди них – учреждение Всебелорусского народного собрания как высшего представительного органа народовластия Республики Беларусь, закрепление статуса Верховного Суда Республики Беларусь как органа, возглавляющего систему судов общей юрисдикции, расширение полномочий Конституционного Суда Республики Беларусь.

В Послании судьи рассуждают о необходимости формирования у граждан высокой правовой культуры, конституционного правосознания и конституционного патриотизма. Во многом такие абстрактные рассуждения, не характерные для правовых документов, объясняются тем, что суду нечем было отчитываться за 2022 год.

В третьем разделе Послания конституционные судьи проанализировали практику обязательного предварительного контроля, начиная с 2008 года, и рассказали о правовых позициях, сформированных в ходе проверки конституционности законов, принятых палатами Парламента в течение 15 лет.

¹³ Официальный сайт Конституционного Суда Республики Беларусь. Акты Конституционного Суда, <http://www.kc.gov.by>.

¹⁴ О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь: Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 14 марта 2023 г. № р-1304/2023, <http://www.kc.gov.by/document-75033> (8.05.2023).

В четвертом разделе Послания разъясняются новые полномочия Конституционного Суда, в том числе возможность граждан обжаловать законы, примененные в их деле. При этом судьи отмечают, что

«...реализация в законодательстве данного положения Конституции свидетельствует о развитии конкретного конституционного контроля, обеспечении прямого доступа граждан к конституционному правосудию...».

В завершающей части Послания предлагается усилить законодательные механизмы охраны прав человека, расширить участие граждан в решении важнейших вопросов жизнедеятельности общества и государства.

Подводя итоги исследования, можно сделать следующие выводы.

Изменения и дополнения в Конституцию Республики Беларусь, внесенные по итогам республиканского референдума 27 февраля 2022 г., расширили полномочия Конституционного Суда. Однако этот орган продолжает бездействовать и не оказывает какого-либо влияния на обеспечение конституционной законности в стране.

Такое положение предопределяется тем, что уполномоченные субъекты не проявляют инициативы и не направляют предложений в Конституционный Суд. Предварительный конституционный контроль законов, принятых палатами Парламента, перестал носить обязательный характер. Это привело к тому, что это направление деятельности суда перестало быть актуальным. Институт конституционной жалобы пока не получил законодательной прописки и не действует.

По мнению автора, Конституционный Суд Республики Беларусь не сможет успешно выполнять возложенные на него задачи до тех пор, пока не обретет реальной независимости от других органов власти и не получит достаточных гарантий обеспечения своих полномочий.

Библиография

- Вашкевич А.Е., *Основы конституционного права Республики Польша*, Тесей, Минск 2007.
- Залесны Я. (ред.), *Конституционная юстиция в странах Восточной Европы: проблемы теории и практики: монография*, Норма, Москва 2019.
- Вроцлавска П., Поваро М.А., *Жалоба в Конституционный Трибунал Республики Польша*, «Молодой ученый» 2012, № 11.