

**КОНСТИТУЦИОННОЕ
ПРАВОСУДИЕ
В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ
И ЗА РУБЕЖОМ**

Учебно-методическое пособие

2009

УДК 342(476)(075)+342(100)(075)
ББК 67.400(4Бел)я73+67.99я73
И24

Автор-составитель: заведующий кафедрой истории и теории права УО «ВГУ им. П.М. Машерова»,
кандидат педагогических наук, доцент **Е.Ф. Ивашкевич**

Рецензент:
доцент кафедры истории и теории права УО «ВГУ им. П.М. Машерова»,
кандидат философских наук *В.В. Янч*

Рассматривается конституционное правосудие в Республике Беларусь и зарубежных странах в рамках темы, предусмотренной учебной программой по конституционному праву зарубежных стран. Учебное издание рассчитано на студентов дневного и заочного отделений юридического факультета, возможно, будет интересно политологам, историкам.

УДК 342(476)(075)+342(100)(075)
ББК 67.400(4Бел)я73+67.99я73

© УО «ВГУ им. П.М. Машерова», 2009

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
ГЛАВА 1. Понятие и становление конституционной юстиции в Республике Беларусь и за рубежом	7
1.1. Понятие и виды конституционного контроля (надзора)	7
1.2. Модели конституционного контроля	17
1.3. Становление и развитие конституционной юстиции в Республике Беларусь и за рубежом	26
ГЛАВА 2. Компетенция конституционных судов, порядок их формирования и структура в Республике Беларусь и за рубежом	32
2.1. Компетенция конституционных судов в Республике Беларусь и за рубежом	32
2.2. Порядок формирования конституционных судов в Республике Беларусь и за рубежом	38
2.3. Структура конституционных судов в Республике Беларусь и за рубежом	42
2.4. Особенности статуса судей конституционного суда в Республике Беларусь и за рубежом	45
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	52
ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА	54
ПРИЛОЖЕНИЯ	60

ВВЕДЕНИЕ

Организация и функционирование правового государства возможны только при условии обеспечения верховенства Конституции в системе нормативных правовых актов, что предполагает необходимость ее особой правовой защиты. Главным определяющим элементом этого механизма является конституционный контроль. Его роль становится все более значимой, особенно в условиях формирования молодых демократических государств на территории постсоветского пространства. Но даже в государствах с устойчивыми демократическими традициями деятельность по конституционному контролю является весьма интенсивной, так как необходимо постоянно находить оптимальный баланс между динамичными интересами государства, общества и человека.

Очевидная сегодня для многих европейских стран тенденция возрастания роли и престижа судебной власти не в последнюю очередь связана с расширением сферы судебного контроля за конституционностью и законностью нормативных правовых актов.

Впервые в Европе подсистема конституционных судов появилась в начале прошлого века. Возникла она в 1920-е гг. в Австрии благодаря теоретическому труду венского адвоката Ганса Кельзена, наследие которого довольно быстро распространилось по всем европейским, а также арабским и африканским странам.

В современной Европе лишь немногие страны не имеют конституционной юстиции (Великобритания, Нидерланды, Люксембург). По справедливому наблюдению Председателя Конституционного трибунала Польши М. Сафьяна, в основе современной конституционной юриспруденции и формирования конституционными судами общеевропейского прецедентного права лежат две концептуальные идеи. С одной стороны, это сходные конституционные формулировки основных прав и свобод человека, которые превращаются в аксиологическую основу национальных правовых систем. С другой стороны, идея иерархического порядка в правовой

системе, что позволяет осуществлять контроль за конституционностью деятельности законодателей.¹

Однако, становление и развитие конституционного контроля в большинстве стран осуществлялось сложно и противоречиво. От закрепления в конституции (уставе) до принятия специального закона о конституционном суде, а затем до реального создания суда проходил относительно длительный период времени.

Обращение к опыту организации и функционирования органов конституционного контроля в других государствах позволяет осмыслить многие проблемы, существующие в построении конституционного контроля в Республике Беларусь. Особый интерес в этом плане представляют Франция, Австрия, Италия, Венгрия, Польша, Болгария, Испания, Чехия, Германия, а также Соединенные Штаты Америки как государства с диаметрально противоположной системой конституционного контроля.

Целью исследования является комплексный анализ возникновения и развития института конституционного контроля в Республике Беларусь и за рубежом.

Основными направлениями исследования были следующие вопросы:

- 1) определение понятия конституционного контроля (надзора), его особенностей, принципов, видов субъектов и объектов;
- 2) характеристика основных моделей конституционного контроля;
- 3) анализ становления и развития конституционной юстиции в Республике Беларусь, на постсоветском пространстве и в других европейских странах;
- 4) определение компетенции конституционных судов;
- 5) исследование порядка формирования конституционных судов в Республике Беларусь и за рубежом;
- 6) анализ структуры конституционных судов;

¹ См.: Сафьян, М. Роль конституционных судов в процессе создания конституционного права // Конституционное правосудие на рубеже веков: Материалы международной конференции, посвященной 10-летию Конституционного Суда Российской Федерации (1–2 ноября 2001 г., г. Москва). – М., 2002. – С. 127.

7) характеристика особенностей статуса судей конституционного суда в разных странах, в том числе в Республике Беларусь.

Ключевое значение для раскрытия темы имел общенаучный метод анализа и синтеза, который в сочетании со сравнительно-правовым и историко-правовым методами стал основным в представленной работе. Проводился формально-юридический анализ конституций, законов, решений Конституционного Суда Республики Беларусь и органов конституционной юстиции разных стран. Институциональный метод исследования позволил показать сущность и значение конституционных судов в системе органов государственной власти.

Теоретическую основу составили работы ученых-конституционалистов Г.Г. Арутюняна, М.В. Баглая, А.М. Барнашова, Н.А. Богдановой, С.В. Боботова, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, В.Н. Дурденевского, Д.Л. Златопольского, В.М. Курицына, Л.В. Лазарева, М.А. Митюкова, Т.Г. Морщаковой, С.Э. Несмеяновой, Ж.И. Овсепян, Л.А. Окунева, М.С. Саликова, Б.А. Страшуна, В.А. Туманова, М.Ф. Чудакова, О.В. Чиркина, Ю.Л. Шульженко и других. При этом нами были изучены труды ряда дореволюционных авторов: А.Д. Градовского, М. Горенберг, Н.М. Коркунова, Л. Шалланда.

В отечественной литературе 50–80-х годов тема конституционных судов практически игнорировалась. Функции конституционных судов были возложены в определенный период на Верховный суд при ЦИКе СССР, что делало их формальными. Определенный интерес к этой теме появился в 90-х годах, когда начали создаваться первые самостоятельные органы конституционного контроля.

Это обстоятельство обуславливает необходимость комплексного и всестороннего анализа развития института конституционного контроля за рубежом с целью применения мирового опыта на практике в Республике Беларусь.

Г Л А В А 1

ПОНЯТИЕ И СТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЮСТИЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ И ЗА РУБЕЖОМ

1.1. Понятие и виды конституционного контроля (надзора)

В юридической литературе даются различные определения понятия «конституционный контроль». Ю.П. Шульженко определяет конституционный контроль как деятельность компетентных государственных органов по проверке, выявлению, констатации и устранению несоответствий нормативных актов конституции, законам, в ходе которой данные органы полномочны отменять обнаруженные несоответствия¹. В.С. Нерсисянц под конституционным контролем понимает обеспечение конституционности и правового характера всей системы общеобязательных актов и норм путем лишения юридической силы тех из них, которые носят антиконституционный, антиправовой характер.

С.В. Боботов под судебным конституционным контролем, в частности в США, понимает совокупность полномочий Верховного Суда, позволяющих ему суверенно оценивать деятельность других государственных органов и должностных лиц и выносить по таким вопросам высшее и окончательное по своим юридическим последствиям решение².

Следует отметить, что каждое из этих определений представляет значительный научный интерес и имеет полное право на существование. Однако они не раскрывают в полной мере все основные стадии конституционного контроля. Это проверка, выявление, констатация, устранение несоответствий актов Конституции. Учитывая все это, можно определить *конституционный контроль* как деятельность компетентных государственных органов по проверке, выявлению, констатации и устранению несоответствий нормативных актов конституции, законам, в ходе которой данные органы полномочны отменять обнаруженные несоответствия.

Существует мнение, что конституционный контроль существует только в тех странах, где есть писанные конституции, обладающие высшей юридической силой, так как его основная функция состоит в том, чтобы исключить существование в данном государстве правовых актов, противоречащих его основному закону. И действительно, основы конституционного контроля устанавливаются в большинстве госу-

¹ Шульженко, Ю.Л. Конституционный контроль в России. – М., 1995. – С. 9.

² Боботов, С.В. Конституционный контроль в буржуазных странах: доктрина и практика // Советское государство и право. – 1989. – № 3. – С. 116.

дарств конституцией страны (субъектов федерации), а также, как правило, специальными законами. Это, например, испанский Органический закон о Конституционном трибунале, Органический закон о Конституционном Совете во Франции. Однако имеются примеры регулирования института конституционного контроля общими процессуальными нормами, а также судебными прецедентами (США).

Кроме термина «конституционный контроль» применяется также термин «конституционный надзор».

Соотношение терминов «контроль» и «надзор» в юридической науке трактуется по-разному: часто в научных исследованиях данные понятия выступают как тождественные, другие ученые разделяют их, отмечая, что они имеют различное содержание.¹

С точки зрения понятийного аппарата можно рассматривать эти два вида деятельности применительно к охране конституции равнозначными. Однако не следует пренебрегать мнением некоторых ученых, которые считают, что эти ключевые понятия различны. Например, Б.А. Страшун (такого же мнения придерживается и ряд других исследователей) указывает на то, что контроль является формой проверки деятельности подконтрольного органа, которая проводится либо по сигналу, либо выборочно по собственной инициативе, в то время как надзор предполагает непрерывное наблюдение, слежение за деятельностью поднадзорного органа. Надзорные органы как таковые не вправе ни отменять незаконные акты, ни привлекать к ответственности. Контролирующие же органы, напротив, непосредственно вмешиваются в деятельность контролируемых. Контролирующий орган в большинстве случаев наделен эффективными средствами воздействия и, прежде всего, правом отмены незаконных актов, именно это и является отличительной особенностью контроля по сравнению с надзором.

Исходя из положений ст. 116 Конституции Республики Беларусь, Конституционный Суд Республики Беларусь осуществляет контроль за конституционностью нормативных актов, то есть, с точки зрения законодателя, трактовка правовой охраны конституции в Республике Беларусь однозначна.

Ввиду того, что понятие «конституционный контроль» является в науке конституционного права многих стран наиболее распространенным, именно оно в настоящей работе будет использоваться для обозначения любой формы проверки соответствия правовых актов и действий основному закону страны.

К какому же виду власти относится конституционный контроль? Спорным является вопрос о том, относится ли он к судебной власти или представляет собой самостоятельную, независимую власть. Опре-

¹ Курицын, В.М. Становление социалистической законности. – М., 1983. – С. 186.

деленное своеобразие обуславливается тем, что правом осуществления конституционного контроля в каждой стране наделяются органы, относящиеся к различным ветвям власти. В каждом государстве существует своя система органов конституционного контроля и выделяется свой главный орган в этой области. И это, пожалуй, основная причина споров по вопросу о том, к какому виду власти принадлежит конституционный контроль. В государствах с американской моделью его функции обычно осуществляются главным образом обычными судами, следовательно, такая деятельность относится к судебной власти. В странах же с европейской моделью конституционный контроль осуществляется в основном специализированными органами, поэтому можно предполагать наличие нового вида власти наряду с законодательной, исполнительной и судебной.

Конечно, конституционный контроль имеет много общего с судебной властью, но отличается от нее, прежде всего, специфическим характером принимаемых решений (они всегда имеют общенормативное значение), отличных от тех, что принимаются в ходе обычного судопроизводства.

Вследствие этого высказывается мнение, что конституционный контроль можно отнести к такому виду государственной власти, как контрольная.¹ Однако он обладает рядом специфических черт по сравнению с контрольной деятельностью в целом, что позволяет придать ему особый ранг. Это своеобразие хорошо показала Ж.И. Овсепян на примере судебного конституционного контроля, выделив следующие его особенности:

1) это связанная с реализацией государственных полномочий разновидность института социального, государственного контроля, осуществляемого постоянно действующими органами государства;

2) это форма профессионального государственного контроля, причем высшая среди специализированных форм контрольной деятельности;

3) судебный конституционный контроль – есть контрольная, правоохранительная деятельность, основанная на преобладании юрисдикционных способов, черт;

4) по сравнению с общим государственным контролем судебный конституционный контроль распространяется не только на сферу управления, но, прежде всего, охватывает сферу нормотворчества; он включает не только нормотворчество, осуществляемое аппаратом управления, но и нормотворчество в системе законодательной власти;

5) судебный конституционный контроль представляет собой специализированный механизм охраны нормативного акта высшей

¹ Чиркин, В.Е. Контрольная власть // Государство и право. – 1993. – № 4. – С. 11–12.

юридической силы – конституции;

б) судебный конституционный контроль есть высшая (после парламента и референдума) форма конституционного контроля.

Таким образом, конституционный контроль некоторыми исследователями относится к самостоятельному виду государственной власти – контрольной. В то же время это и ее особый вид, высшая форма контрольной власти. Это еще больше подчеркивает независимость конституционного контроля, которая необходима ему для эффективного, четкого выполнения основной задачи в системе разделения властей, их сдерживания, противовеса, сбалансированности.

Принципами конституционного контроля, согласно ст. 2 Закона «О Конституционном Суде Республики Беларусь»¹, являются:

- *Принцип законности.* Конституционный Суд, разрешая дела, руководствуется Конституцией, международно-правовыми актами, ратифицированными в данном государстве, а также законами и другими нормативными актами. При рассмотрении вопросов о соответствии нормативных актов Конституции органы конституционной юстиции всегда исходят из презумпции их конституционности.

- *Принцип независимости* органов конституционной юстиции обеспечивается особым порядком назначения, избрания судей и их освобождения от должности, неприкосновенностью судей, установленной процедурой рассмотрения дел и вопросов, относящихся к компетенции Конституционного Суда, тайной совещания судей в совещательной комнате, ответственностью за неуважение к Конституционному Суду или вмешательство в его деятельность, созданием надлежащих организационно-технических условий для его работы, а также материальным и социальным обеспечением судей, соответствующим их высокому статусу.

- *Принцип коллегиальности* означает, что рассмотрение дел, относящихся к компетенции органов конституционной юстиции, осуществляется коллегиально.

- *Принцип гласности:* дела разрешаются органами конституционного контроля открыто, за исключением случаев, предусмотренных законодательством каждого государства. Решение Конституционного Суда во всех случаях оглашается публично.

- *Принцип устности:* разбирательство в заседаниях Конституционного Суда происходит устно. В ходе рассмотрения дел Конституционный Суд заслушивает стороны, их представителей, экспертов, специалистов, свидетелей, оглашает имеющиеся в деле документы.

¹ О Конституционном Суде Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 30.03.1994 г. № 2914-XII (в ред. Закона Республики Беларусь от 03.11.2005 № 53) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 08.11.2005 г. № 2/1144.

- *Принцип равноправия и состязательности сторон:* при рассмотрении дел Конституционным Судом стороны пользуются равными правами. Конституционное судопроизводство строится на началах состязательности сторон.

Субъекты конституционного контроля – это органы, его осуществляющие. Следует отметить, что в большем или меньшем объеме конституционным контролем занимается целый ряд органов публичной власти, либо в качестве отдельной, либо основной функции, либо в процессе осуществления иных функций. Например, любой орган может отменить принятый им же правовой акт, исходя из того, что он противоречит Конституции. Глава государства во многих странах может налагать вето на законы, принятые Парламентом, отменять правовые акты правительства, в том числе и по мотивам противоречия конституции. Отменять правовые акты отдельных министерств может правительство, опять же среди других мотивов – противоречие конституции. Но сфера конституционного контроля, осуществляемого большинством органов публичной власти, весьма ограничена.

Вместе с тем, во многих современных государствах существуют органы, которые могут проверять на предмет конституционности широкий круг правовых актов, прежде всего, законы, а в некоторых странах также действия должностных, а иногда и частных лиц. Именно такие органы принято называть органами конституционного контроля. Чаще всего в такой роли выступают суды (общие или специализированные).

В ряде стран существует квазисудебный орган конституционного контроля (например, Конституционный совет во Франции и Казахстане).

Объекты конституционного контроля – это правовые акты и действия, которые могут быть проверены на предмет соответствия конституции. Круг таких объектов в разных странах неодинаков. К их числу относятся, прежде всего, законы, иные правовые акты парламента, не вступившие в законную силу международные договоры (о возможности проверки внутригосударственных договоров конституции и законодательства обычно умалчивают), акты, исполнительной власти государства, а иногда и местного самоуправления, действия (бездействие) должностных лиц, а в ряде стран и акты и действия общественных организаций. Подробнее этот вопрос будет рассмотрен в главе «Компетенция конституционных судов в Республике Беларусь и за рубежом».

Круг субъектов, обладающих правом обращения в орган конституционного контроля неодинаков в различных странах. Естественно, наиболее широким он является в тех государствах, где конституционный контроль осуществляется судами общей юрисдикции, включая, по сути, всех субъектов, имеющих право обратиться в суд, а также сами суды. Что же касается стран, в которых имеется специализированный орган конституционного контроля, то к числу субъектов,

имеющих право инициировать конституционное судопроизводство, чаще всего относятся: глава государства, парламент и правительство страны, органы власти субъектов федерации, если они есть, автономных, а иногда и местных единиц, суды, а в ряде государств – граждане. При этом граждане имеют право обращаться в органы конституционного контроля только в случае нарушения их конституционных прав. Например, в Венгрии обращение гражданина будет принято Конституционным судом только после того, как данный гражданин получил отрицательные решения по своему делу во всех иных судах страны.

Сами же органы конституционного контроля лишь в немногих странах могут по собственной инициативе начинать судебный процесс. Такое право они имеют, например, в Австрии, Польше, Узбекистане. В большинстве же государств органы конституционного правосудия такими полномочиями не обладают ввиду того, что, как показала практика, в большинстве случаев дел о конституционности имеют политическую подоплеку. Поэтому возможность инициирования таких дел органами конституционного контроля усиливает опасность их политизации, не способствует объективности и беспристрастности.

Конституционный суд обязан содействовать развитию таких важнейших принципов законотворческого процесса, как ясность и логичность юридических норм, предсказуемость последствий принятия законов и др.

Деятельность Конституционного суда всегда протекает гласно, и в этой связи как освещение всего судебного процесса, так и опубликование принятого решения оказывают соответствующее влияние на правосознание должностных лиц и граждан.

Вопросы типологии конституционного контроля в современной научной литературе освещаются достаточно широко. Соответственно, довольно большим является как количество классификаций конституционного контроля, так и количество критериев, по которым они произведены.

*Виды конституционного контроля:*¹

I. Конституционный контроль по времени проведения может рассматриваться как:

✓ Предварительный (превентивный, предупредительный) контроль носит абстрактный характер. В то же время (если отсутствует система последующего контроля) при такой форме контроля возможен «выпуск» неконституционного акта, если субъекты обжалования вовремя не обратились в орган контроля. В результате, неконституционность акта может быть «исправлена» только путем принятия нового закона. Недостаток этого вида контроля – соответствие конституции не всегда может быть достаточно четко определено, поскольку отсут-

¹ Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: учеб. для студентов юридических вузов и факультетов / В.В. Маклаков. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 896 с.

ствуется опыт практической реализации акта. Кроме того, ограниченный срок, часто даваемый для оценки конституционности органу контроля, нельзя отнести к положительным чертам этого института.

Предварительный контроль в некоторой мере влияет на полномочия парламента; орган контроля может превратиться в еще одну его палату (вторую или третью). Если же у такого органа есть право неограниченного самозапроса, орган контроля вполне может посягать на права центрального представительного органа.

Существование предварительного контроля ставит проблему взаимоотношений парламента и органа контроля, соотношения их полномочий, их сотрудничества, поскольку при таком виде контроля закон еще не вступил в силу и не применялся, а уже в целом или частично может быть признан не соответствующим основному закону страны. Применяется в Австрии, Португалии, Франции.

✓ Последующий конституционный контроль – проверка соответствия правовых норм основному закону в случаях, когда эти нормы вступили в силу. Он применяется в США, Швейцарии, Испании, Португалии, Бельгии. Законы. Этот вид контроля позволяет, кроме того, проверять соответствие конституции актов, изданных до принятия действующего основного закона.

✓ В некоторых странах применяют обе формы конституционного контроля – и предварительный, и последующий. Это зависит от важности закона. Законы повышенной важности (органические законы) подвергаются процедуре предварительного надзора, а менее важные – процедуре последующего надзора. К таким странам относятся Ирландия, Никарагуа, Панама и другие.

II. С точки зрения обязательности проведения существует:

✓ Обязательный контроль – любой акт в обязательном порядке независимо от чьей-либо воли должен быть проверен с точки зрения соответствия основному закону. Акт не может вступить в силу, если о его соответствии основному закону не высказался орган конституционного контроля. Классическим примером является такой контроль во Франции, в которой Конституционный Совет проверяет соответствие основному закону органических законов и регламентов палат парламента – Национального собрания и сената. Обязательный контроль имеет смысл только тогда, когда он проводится в предварительном порядке и имеет централизованный характер.

✓ Факультативный – проведение контроля зависит от чьей-либо воли. Он осуществляется по запросу какого-либо органа, должностного лица или индивида, который согласно конституции или закону имеет на это право. Факультативный контроль может быть предварительным и последующим, при этом должны быть четко указаны субъекты обжалования.

III. По правовым последствиям конституционный контроль можно подразделить на:

✓ Консультативный – это проверка акта на соответствие основному закону, когда решение компетентного органа не имеет обязательного характера. Такой контроль не связывает инициаторов запроса, заключение органов контроля в таких случаях обладает моральной, а не юридической силой, решение о неконституционности может служить поводом для протестов со стороны противников акта. В качестве примера можно назвать решения, выносимые государственными советами Бельгии и Франции по поводу направляемых их правительствами законопроектов. В Бельгии этот орган должен рассмотреть любой подготовленный правительством законопроект (исключение составляют акты, имеющие бюджетный характер или объявленные правительством срочными) и любой предварительный проект, проекты со обществ и регионов.

✓ Постановляющий – решения органа конституционного контроля являются обязательными для исполнения на всей территории данного государства. В результате акт объявляется соответствующим или противоречащим конституции и в последнем случае – недействительным. Чаще всего под конституционным понимается именно такой контроль.

IV. В зависимости от способа проведения существуют:

✓ Абстрактный – проводится, когда вопрос о соответствии закона или иного акта нормам конституции ставится вне какого-либо предшествующего спора, по самому факту несоответствия нормы. Такой контроль существует во всех системах с централизованным контролем и не совместим с американской. Абстрактный контроль может быть и последующим, и предварительным.

✓ Конкретный – конституционный контроль проводится в связи с рассмотрением конкретного дела, для правильного разрешения которого необходимо определить конституционность применяемого в данном деле акта. Всегда является последующим.

V. В зависимости от соотношения органа, принявшего акт и органа, осуществляющего конституционный контроль:

✓ Внутренний – проводится самим органом, принявшим акт. Такой контроль обычно носит консультативный характер и не исключает внешнего контроля.

✓ Внешний – проводится иным органом. Он более эффективен, в правовой практике распространен именно он.

VI. По содержанию:

✓ Материальный – предполагает проверку соответствия конституции содержания проверяемого нормативного правового акта;

✓ Формальный – предполагает проверку соответствия конституции процедуры его принятия.

Традиционным является противопоставление таких форм конституционного контроля, как предварительный и последующий. Однако есть и смешанные системы судебного конституционного контроля, о чем свидетельствует, в частности, деятельность конституционных судов Испании и Греции. Так, Верховный суд Греции наряду с вопросами о конституционности законов рассматривает избирательные споры, вопросы о несовместимости, о законности результатов референдумов (ст. 100 Конституции).

Какими бы полномочиями ни был наделен орган конституционного правосудия, его юридические (правовые) позиции всегда получают огромный резонанс и значимость, в том числе как акты толкования соответствующей конституционной нормы. Тем более что решение конституционных судов не может отменить никто. В то же время действуют два важных ограничительных положения. Во-первых, принцип политической сдержанности, то есть рассмотрение конституционным судом исключительно правовых вопросов и отказ от вмешательства в политические вопросы и ситуации. Во-вторых, принцип «связанной инициативы», согласно которому конституционный суд не вправе рассматривать вопрос о конституционности нормативных актов, в том числе законов, исключительно по собственной инициативе. Но есть и исключения. Например, в Конституции бывшей Союзной Республики Югославия от 27 апреля 1992 г. было закреплено: «Союзный конституционный суд может по собственной инициативе возбудить производство по оценке конституционности и законности» (ст. 127).

Специализированные органы конституционного контроля, созданные в европейских странах, являются важнейшими (опорными) элементами всей системы сдержек и противовесов, удерживающими всю конструкцию государственно-правового механизма.

Одним из важнейших качеств современных (демократических) конституций, существования конституционного строя является непосредственное действие конституционных норм, их верховенство по отношению ко всем иным актам законодательства. Конституционный суд как раз и призван посредством проверки на соответствие конституции нормативных актов утверждать верховенство конституционных норм и их реальное, прямое действие. В современном мире каждое демократическое государство считает необходимым иметь такой институт государственной власти, как органы конституционного контроля. Конституционные суды созданы и действуют практически во всех европейских странах. В настоящее время в такой общественной организации, как Конфедерация конституционных судов Европы, представлено 32 страны.

Органам конституционного контроля сложно действовать, особенно в первые годы их появления, часто совпадающие с периодом политической и экономической трансформации, как это имеет место в СНГ. Главное в этой ситуации – находить оптимальный баланс между интересами государства, общества и человека. При этом особый отпечаток на их работу накладывают ранее сложившиеся традиции и представления, сохраняющиеся в сознании многих граждан, например в части их постоянного, как это было в условиях социализма, ожидания помощи от государства и слабой собственной инициативы.

Даже в государствах с устойчивыми демократическими традициями деятельность по конституционному контролю является весьма интенсивной. Например, Конституционный суд Германии ежегодно выносит более трех тысяч решений, при этом, правда, только около половины процента решений влечет признание проверенного акта неконституционным. Несколько в ином ритме работают конституционные суды стран Восточной Европы и СНГ. Однако они постоянно наращивают интенсивность своей работы. Объективная закономерность создания и деятельности Конституционного суда заключается в том, что права и свободы граждан, их отношения с государством и обществом будут постоянно совершенствоваться, будут изменяться их объем и содержание.

Процессы глобализации, которые вовлекают в свою орбиту все больше государств и более широкие слои населения, неизбежно породят не только позитивные моменты, но и проблемы, над решением которых вынуждены будут работать управленцы, экологи, финансисты, специалисты в области социальной психологии, а также юристы. Вновь актуальными станут вопросы о праве наций на самоопределение, на свою государственность, на право пользоваться родным языком и др. Конституционные суды уже в ближайшее время столкнутся с проблемами реализации свободы научного творчества, видимо, здесь могут быть ограничения. Так, достижения научно-технического прогресса, влияющие на статус человека, деформирующие его природу (например, в области клонирования, трансплантации человеческих органов, использования стимуляторов для кормления животных, выращивания растений, в последующем используемых в питании и т.д.), поставят новые задачи и перед конституционалистами, и перед теми, кто занимается правами человека, по разрешению возникших конфликтов. Сделать это на научной основе, оценить с точки зрения права может только Конституционный суд.

1.2. Модели конституционного контроля

Самой распространенной общепринятой классификацией конституционного контроля является его разделение на две основные модели: 1) *децентрализованную* (американскую) и 2) *централизованную* (европейскую).

1. Осуществление конституционного контроля в рамках общей судебной системы и, как правило, верховным судом, возглавляющим инстанционную систему национальных судов. Такая модель, кроме США, Аргентины и Швейцарии, применяется в Мексике, Канаде, Дании, Норвегии, Индии, Японии, Ирландии, Эстонии, Монако, Мальте, Республике Кипр. Ее называют американской, или децентрализованной системой конституционного контроля. По этой системе любой суд при рассмотрении конкретного уголовного или гражданского дела может высказать свое мнение не только по существу этого дела, но и по конституционности или неконституционности того законодательного акта, на который ссылаются стороны по делу. Следует отметить, что в зарубежной практике стороны по делу имеют не только по гражданским, но и по уголовным делам. Практически любой суд, начиная с низшей инстанции, может высказать свое мнение о конституционности или неконституционности любого нормативного акта. Но поскольку суды имеют достаточно стройную систему (практически в любой стране есть своя иерархия судебных органов), то естественно, что после вынесения решения нижестоящим судом в нормальной судебной системе у сторон по делу есть возможность оспорить решение в вышестоящем суде, т.е. обратиться с кассационной или апелляционной жалобой. Поэтому, в конечном счете, при конституционном надзоре общими судами, как правило, в большинстве случаев окончательное решение выносит суд, занимающий высшее место в системе судов. Обычно это Верховный суд страны.

В русскоязычной литературе последних десятилетий нередко можно встретить фразы об отмене американскими судами законов (о праве судов отменять акты законодательной власти)¹. Такого рода высказывания нуждаются в уточнении. Дело в том, что «...суд формально не отменяет закона – он не законодатель, он лишь отказывается применять его в своих делах, как противоречащий конституции по содержанию или по форме издания»².

Показательно, что Основной Закон США прямо не предусмат-

¹ Боботов, С.В. Конституционный контроль в буржуазных странах: доктрина и практика // Советское государство и право. – 1989. – № 3. – С. 116; Чудаков, М.Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – Мн., 1998. – С. 221.

² Дурденевский, В.Н. Иностранное конституционное право в избранных образцах: с приложением текстов конституций. – Л., 1925. – С. 72.

ривает создание института конституционного контроля. Однако содержание второго абзаца ст. VI Конституции предполагает возможность судебного надзора за конституционностью нормативных правовых актов. Настоящая Конституция и законы США, принимаемые в ее исполнение, являются верховным правом страны, и судьи в каждом штате обязаны следовать этому праву, что бы ему ни противоречило в конституции или законах любого штата.

В Конституции Ирландии закреплено право Президента после консультации с Государственным советом передать любой законопроект в Верховный суд для решения вопроса, не противоречит ли он или его отдельное предписание Конституции или какому-либо ее положению. Во всех случаях, когда Верховный суд Ирландии решит, что какое-либо положение законопроекта противоречит Конституции, Президент страны должен отказаться от подписания такого законопроекта (ст. 26).

Федеральный суд Швейцарии разрешает в числе прочих дела по спорам о компетенции и государственно-правовым спорам между государственными органами различных уровней, по жалобам на нарушение конституционных прав граждан, а также по жалобам частных лиц на нарушение конкордатов и государственных договоров (ст. 106-114 Конституции). В полукантоне Базель-сельский функции конституционной юстиции осуществляют административные суды, а в полукантоне Нидвальден – верховный суд. Единственный в Швейцарии конституционный суд существует с 1978 г. в кантоне Жюра и он вправе по требованию правительства кантона признавать недействительными акты кантонального парламента.

В Норвежском Королевстве Верховный суд страны по запросу Стортинга (парламента) дает заключения по правовым вопросам (§ 83 Конституции). В Эстонии функции конституционного контроля выполняет Коллегия конституционного надзора Государственного суда, которая состоит из судей, избираемых пленумом суда сроком на пять лет.

Нет специальных конституционных судов в Исландии, Нидерландах, Финляндии. На основе обычно-правовых норм в Исландии сложилось правило, что суды общей юрисдикции правомочны определять соответствие применяемых законов Конституции. А в Нидерландах никогда не существовало и не существует конституционных судов. Конституция этой страны провозглашает «нерушимость» законов, поэтому суды не рассматривают вопросы о конституционности законов: «Конституционность Актов парламента и договоров не подлежит контролю со стороны судов» (ст. 120). В Финляндии согласно принятому толкованию законодательства суды не вправе делать выводы о конституционности законов либо отказываться применять норму закона по мотивам ее неконституционности. В то же время они не вправе применять нормы подзаконных актов, прямо противоречащие

Конституции. По существу функции конституционного контроля в этой стране осуществляет Конституционный комитет парламента. Речь идет о превентивном парламентском контроле, целью которого является недопущение принятия законов, противоречащих действующей Конституции.

2. Европейская (централизованная) модель, предусматривающая создание специальных судебных органов (суды специальной компетенции) для конституционного контроля. Конституционные суды не рассматривают ни уголовных, ни гражданских дел и созданы потому, что для оценки законодательства требуются специальные знания, которых иногда не хватало специалистам в области гражданского и уголовного законодательства. Для конституционных судов «контрольная» функция является единственной и основной. К странам, имеющим такие суды, можно отнести Германию, Австрию, Италию, Испанию и др.

Согласно Конституции Австрии суды не правомочны проверять, имеют ли законную силу опубликованные надлежащим образом законы, постановления и государственные договоры. Но если суд сомневается относительно применения постановления в связи с его возможной противозаконностью, то он должен внести представление об отмене этого постановления в Конституционный суд (ст. 89 Конституции).¹ Конституционный суд Австрии может отменить постановление как противозаконное только в случае, когда было определено заявлено ходатайство о его отмене или когда указанное постановление подлежало бы применению Конституционным судом при рассмотрении им правового спора. В некоторых случаях Суд вправе отменить постановление в целом как противозаконное, если оно лишено законных оснований, было издано некомпетентным органом или было опубликовано противозаконным способом (ст. 139 Конституции).

В Италии Конституционный суд не считается частью судебной системы, и его статус оговаривается в разделе о конституционных гарантиях прав граждан (ст. 134–137 Конституции). Фактически Конституционный суд выступает как созаконодатель, когда законы страдают пробельностью и Суду приходится включать в них «дополнительные» или «заменяющие» положения.

В Конституции Испании устанавливается, что «Верховный суд, юрисдикция которого распространяется на всю Испанию, является выс-

¹ Распространение так называемой австрийской модели конституционной юстиции в европейских странах обусловлено традиционным для континентального права принципом верховенства закона и подчиненной роли судебной практики, а следовательно, нежеланием предоставлять функции контроля за конституционностью законодательства судам общей юрисдикции. См.: Судебные системы западных государств / отв. ред. В.А. Туманов. – М., 1991. – С. 39.

шей судебной инстанцией во всех областях судебной деятельности, за исключением того, что касается конституционных гарантий» (ст. 123).

Конституция Португальской Республики содержит особую статью 204 под названием «Оценка неконституционности», которая предоставляет право судам решать, нарушают ли применимые нормы положения Конституции или закрепленные в ней принципы. Португалия – одна из немногих стран, где в самой Конституции дается определение Конституционного суда: «Это суд, в специальную компетенцию которого входит отправление правосудия в сфере вопросов юридико-конституционного характера» (ст. 221).

Смешанная модель конституционного правосудия закреплена в Конституции Княжества Андорра: с одной стороны, Конституционный трибунал провозглашается верховным толкователем Конституции, а с другой – запрещается обращение в Конституционный трибунал в связи с конфликтом в сфере установленных Конституцией полномочий, когда дело уже вынесено на рассмотрение ординарного судебного органа (ст. 103).

В ФРГ в отличие от других стран романо-германской системы права органов конституционной юстиции включены в общую систему органов, призванных отправлять правосудие (ст. 92 Основного Закона). Однако здесь Федеральный конституционный суд не возглавляет системы конституционных судов страны и не вправе контролировать результаты конституционного судопроизводства в землях. Согласно ч. 3 ст. 100 Основного Закона ФРГ, если конституционный суд земли при толковании Основного Закона отклонится от решения Федерального конституционного суда или конституционного суда другой земли, то ему следует обратиться за решением в Федеральный конституционный суд. Закон земли может предусмотреть передачу в Федеральный конституционный суд внутриземельных конституционных споров (ст. 99 Основного Закона).

В современной Германии конституционные суды действуют на территории 15 федеральных земель. Наиболее важные элементы их статуса прямо закрепляются в земельных конституциях, где выделяется, как правило, специальная глава о конституционном суде или защите конституции и конституционному суду отводится особая роль. В землях устанавливаются различные наименования органов конституционного контроля (государственный суд, конституционный суд, конституционная коллегия, государственная судебная коллегия)¹.

Конституционная судебная коллегия Баварии, например, обладает оригинальным полномочием, а именно – рассмотрением так называемых популярных исков. Согласно ст. 98 земельной Конституции

¹ См.: Кряжков, В.А. Конституционные суды земель Германии // Государство и право. – 1995. – № 5.

и Закону о конституционной судебной коллегии Баварии популярным иском является специфическая форма абстрактного (вне конкретного дела) контроля конституционности норм. Такой иск может быть использован каждым независимо от того, касаются ли нормы данного лица, и направлен на аннулирование законов и предписаний, ограничивающих основные права или противоречащих им.

Еще одной специфической чертой функционирования конституционной юстиции в ФРГ является принятая здесь система работы конституционных судей по совместительству. Они должны выполнять свои профессиональные судебские обязанности и в других судах земли. Это объясняется тем, что активность конституционных судов в германских землях, несмотря на разнообразие их деятельности, весьма умеренная. В целях избегания давления государственных органов на деятельность органов конституционного правосудия последние располагаются не в столицах земель. И даже Федеральный конституционный суд имеет резиденцию в Карлсруэ.

С полномочиями германского Федерального конституционного суда можно сравнить широкую компетенцию Конституционного суда Республики Словения, которая закреплена в новой Конституции Республики 1991 г. Однако, несмотря на то, что этот суд играет определяющую роль в разрешении неясных вопросов в сфере толкования и даже развития конституционного текста, он прямо не наделяется полномочием давать аутентичное толкование Конституции. (Хотя это полномочие закреплено за большинством конституционных судов, особенно в странах Восточной Европы.) Еще в 1993 г., не будучи на то прямо уполномочен Конституцией и Законом о Конституционном суде, Суд Словении вынес первое решение по толкованию, сославшись при этом на наличие решений подобного типа у германского и итальянского конституционных судов. Таким образом, несмотря на существование системы централизованного судебного контроля, роль Конституционного суда Словении остается пока субсидиарной, по крайней мере, в области защиты прав человека.¹

В Конституции Болгарии, где глава восьмая, регулирующая правовой статус конституционной юстиции (ст. 147–152), следует после главы о местном самоуправлении, прямо не указано, к какой из ветвей власти относится Конституционный суд. Однако решением от 16 декабря 1993 г. Конституционный суд этой страны смело указал на то, что он не является судебным органом и вообще стоит вне системы трех ветвей власти.

¹ См.: Тестен, Ф. Толковательная функция конституционного суда // Конституционное правосудие на рубеже веков: Материалы международной конференции, посвященной 10-летию Конституционного Суда Российской Федерации (1–2 ноября 2001 г., г. Москва). – М., 2002. – С. 140–145.

Применительно к органам конституционного контроля в европейских конституциях находят отражение не только принципы судостроительства, но и принципы судопроизводства, а также правовой статус конституционных судей.

Органы конституционного правосудия формируются в отличие от ординарных судов в порядке либо парламентской процедуры (Федеральный конституционный суд ФРГ, Конституционный трибунал Республики Польша, Высший государственный трибунал Княжества Лихтенштейн, Конституционные суды Венгерской Республики, Республики Македония и Республики Хорватия), либо смешанной процедуры (Конституционные суды Франции, Испании, Италии, Австрии, Румынии, Словакии, Чехии, Молдовы, Турции).

Так, например, Конституционный суд Италии состоит из 15 судей, третья часть которых назначается Президентом Республики, третья часть назначается Парламентом на совместном заседании палат и еще одна третья часть – магистратами высших судов общей юрисдикции и административной юстиции (а именно Государственным советом и Счетной палатой).

Европейская модель конституционного контроля весьма отличается от традиционной. Так, принципиально по-иному назначаются члены органов конституционной юстиции в их европейском варианте. Прежде всего, срок их полномочий неодинаков и, как правило, отсутствует пожизненное их назначение: на 6 лет – в Казахстане, на 8 лет – по конституциям Республики Хорватия и Княжества Андорра, на 9 лет – во Франции, Испании, Италии, Украине, Португалии, Албании, Польше, Болгарии, Македонии, Словении, Литве, на 11 лет – в Республике Беларусь, 12 лет – в России, Австрии, Словакии. Как правило, они лишены права ротации (повторного назначения или избрания, непосредственного возобновления в должности). В большинстве конституций европейских стран конституционным судьям гарантированы независимость, несменяемость, иммунитет. Они подчиняются требованиям несовместимости должностей, предъявляемым к судьям других судов. Иногда пожизненно занимать должность судьи Конституционного суда (совета) могут бывшие президенты страны (Франция, Польша), но это исключение, а не правило. В американской же модели сроки часто не оговорены, зачастую судьи могут занимать свою должность пожизненно, учитывая специфику органов, осуществляющих конституционный контроль (общие суды).

Для судопроизводства в конституционных судах не характерны обычная открытость и устность. В то же время в отличие от большинства судов ординарной юрисдикции здесь общим правилом является закрепление принципа коллегиальности разрешения дел и вынесения решений.

Особое внимание следует обратить на высокие требования к кандидату на должность в Конституционном Суде. Как правило, предусмотрен повышенный возрастной ценз (на день назначения: 40 лет в Республике Беларусь, России, на Украине, 45 лет в Венгрии), не только высшее юридическое образование, но и особый профессиональный опыт, обладание признанной высокой квалификацией в области права. Так, в Италии Конституционный суд формируется из «высших магистрантов общей и административной юрисдикции, ординарных профессоров права университетов и адвокатов с двадцатилетним стажем».¹ В Республике Беларусь, в соответствии со ст. 116 Конституции Конституционный Суд формируется в количестве 12 судей из высококвалифицированных специалистов в области права, имеющих, как правило, ученую степень.

Таким образом, в группе стран, придерживающихся европейской модели, порядок назначения и квалификация судей нередко устанавливается конституционным законодательством, что подчеркивает значение этого органа конституционного контроля.

Введенные в конституционное законодательство особенности организации и членского состава органов конституционного контроля европейской модели дают им некоторые преимущества по сравнению с традиционной американской моделью. Органы европейской схемы контроля обычно шире подходят к рассматриваемым проблемам соотношения оспариваемого акта и положений основного закона, обычные суды всегда связаны конкретными обстоятельствами рассматриваемого дела. Множество судов, имеющих право принимать решения о конституционности, действуют изолированно друг от друга, что ведет к «разорванности» контроля, порой его противоречивости.

Специальный же орган обладает иными возможностями, он имеет монополию на рассмотрение споров относительно соответствия основному закону, может следить за единством судебной практики, проводит определенную линию в каком-либо аспекте своей деятельности. Поэтому эта модель более соответствует принципу разделения властей.

Некоторые авторы, например М.Ф. Чудаков, выделяют еще и третью модель, которая, по сути, является составной частью второй (централизованной) модели.²

3. Осуществление конституционного надзора несудебными органами, т.е. специальными органами, которые не называются судами. Классический пример такого органа – Конституционный Совет Франции. По сути, специальные судебные органы мало отличаются от не-

¹ Конституции государств Европейского Союза / Под общ. ред. и со вступительной статьей Л.А. Окунева. – М., 1999. – С. 342.

² Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебное пособие / М.Ф. Чудаков. – Мн.: Новое знание, 2001. – С. 169.

судебных органов конституционного контроля, однако такие отличия есть.

Специальные судебные органы соблюдают судебную процедуру: дело слушается, как правило, в открытом судебном заседании, ведется по правилам судебной процедуры, заседание ведет председательствующий, заслушиваются свидетели, ведется протокол, допускается публика и т.д.

Несудебные органы конституционного контроля такие процедуры могут не соблюдать. Их главная задача – произвести экспертизу законодательства, а как они ее проводят – дело данного органа. Получив обращение, они могут рассмотреть это дело «за закрытыми дверями», а потом объявить свое решение. Несудебные органы рассматривают свои дела в упрощенном порядке. Более того, кроме рассмотрения конституционности или неконституционности законодательных актов, они могут выполнять и другие функции.

В рамках рассматриваемого вопроса следует отметить, что зарубежная история некоторых существующих политических режимов знает и другие принципы и подходы для проверки издаваемых в стране актов. Так, в ряде мусульманских стран существует процедура, похожая на институт конституционного контроля, – проверка соответствия законов правилам ислама, то есть *религиозный контроль*. Такой институт был предусмотрен Дополнением 1907 года к Конституции Ирана 1906 года, Конституцией Пакистана 1962 года и Основным законом Ирана 1979 года.

Конституция Ирана 1979 г. с поправками 1989 г. учредила Охранительный Совет с тем, чтобы «обеспечить согласованность законодательных актов, издаваемых Исламским консультативным собранием, с исламом». Нормы об этом органе содержатся в разделе о законодательной власти. Этот совет, состоящий из шести докторов теологии, назначаемых главой церкви, и шести юристов, специализирующихся в различных отраслях права, избирающихся палатой депутатов (меджлисом) из числа юристов-мусульман и назначаемых руководителем судебной власти на шесть лет с обновлением половины состава каждые три года.

Все законодательные акты в обязательном порядке передаются в этот совет, который в 10-дневный срок должен заявить о соответствии или несоответствии акта критериям ислама и Конституции. Если акт признается не соответствующим названным положениям, то он возвращается в парламент для пересмотра (ст. 94). Определение соответствия актов исламу определяется большинством голосов представителей ислама, а определение соответствия Конституции производится большинством голосов всего Охранительного совета (ст. 96). Этому же совету также предоставлено право интерпретации Конституции.

Совет, кроме того, наблюдает за проведением выборов президента республики, палаты депутатов, за голосованием на референдуме и при других выражениях народного мнения.

Конституция Пакистана 1999 г. учредила Федеральный шариатский суд, включающий не более восьми судей, назначаемых президентом страны. Этот суд запрашивается либо собственной резолюцией или заявлениями граждан Пакистана, либо федеральным правительством или правительствами провинций по поводу того, является ли какой-либо закон или положение закона совместимым с предписаниями ислама, содержащимися в его источниках (Коране и других, ст. 203-D Конституции). Если суд придет к выводу об их противоречии предписаниям ислама, то он сообщит об этом федеральному правительству, если речь идет о федеральном законе, или провинциальному правительству, если речь идет о провинциальном законе. Сам же суд принимает решение об основаниях такого противоречия и о том, насколько они серьезны; при этом он устанавливает день вступления в силу своего решения. После этого закон или его положение передаются на рассмотрение Верховного суда Пакистана. Если этот суд подтверждает противоречие закона положениям ислама, то президент страны или губернатор провинции (в зависимости от того, о каком законе идет речь) принимают меры к тому, чтобы закон соответствовал положениям ислама. Специальный раздел Конституции, называемый «Положения ислама», в ст. 227 подчеркивает, что все действующие законы должны соответствовать священным Корану и Сунне.

Если же оценивать в целом религиозный контроль за законами, то можно прийти к выводу, что он ведет к исламизации государственной жизни и по европейским представлениям, придерживающимся принципа светского государства, не может оцениваться в качестве демократического института. Впрочем, во многих мусульманских странах господствует своя, особая концепция государства, оправдывающая огосударствление религии. Эта концепция поддерживается большинством населения. Известно, что в настоящее время около 28 государств провозглашают ислам в качестве государственной религии.

В настоящее время в большинстве стран мира действуют органы конституционного контроля, из них более 30-ти на европейском континенте. Европейская модель конституционного контроля, при которой вопрос о конституционности проверяемого нормативного правового акта решается вне конкретного судебного дела, позволяет обеспечивать правовую объективность (беспристрастность), экономить время, т.к. каждый (судья – по конкретному делу, конституционные судьи – по вопросу конституционности нормативного акта) занят подготовкой и разрешением своих вопросов.

Европейская модель конституционного контроля была воспринята практически всеми республиками бывшего СССР (исключение – Туркмения) и Восточной Европы.

В государствах СНГ созданы конституционные суды, а в Казахстане по примеру Франции – Конституционный Совет. «Старейшими» являются органы конституционного контроля России (1991), Казахстана (1993). В марте 1994 г. была принята Конституция суверенной Беларуси, которая предусмотрела создание в государстве специализированного органа конституционного контроля. Основным закон содержал гл. 6, имевшую название «Конституционный суд Республики Беларусь» и входившую в раздел VI Конституции, называвшийся «Государственный контроль и надзор». В связи с этим фактом импульс к развитию получила идея четвертой, контрольной власти в государстве. Но после внесения в 1996 г. изменений и дополнений в Основной Закон посвященные Конституционному суду нормы оказались в главе с названием «Суд». Тем не менее, в силу особенностей своего правового положения Конституционный суд в недостаточной степени задействован в процессе отправления правосудия.

1.3. Становление и развитие конституционной юстиции в Республике Беларусь и за рубежом

Конституционный контроль относится к одному из средств обеспечения верховенства конституционных предписаний, которое принято расценивать в качестве признака демократичности государства. Основным назначением конституционного контроля в широком смысле этих слов признается, прежде всего, выявление правовых актов и действий государственных органов или должностных лиц, противоречащих конституционным предписаниям, а также принятие мер по устранению выявленных отклонений.

Практически конституционный контроль возник там и тогда, где и когда начали появляться законы, именуемые конституциями. Как и другие законы, конституции нуждались в гарантиях их реального исполнения всеми в условиях конкретных государств. На первых порах предполагалось, что эту функцию в состоянии успешно выполнять органы законодательной власти, поскольку они принимают конституции и играют решающую роль в законотворчестве. Предполагалось также, что в данной сфере могут быть эффективными и усилия исполнительных органов. К примеру, в некоторых государствах их главам было предоставлено право (и это право сохраняется во многих случаях и в наши дни) отказываться от подписи принимаемых парламентами законов (налагать вето), если, по их мнению, представленный на подпись закон не соответствует конституционным предписаниям.

Кое-где к конституционному контролю стали привлекать суды. Многие считают, что впервые это произошло в США, приводя в пример прецедент, созданный более 200 лет назад, когда Верховный суд США отказал в применении отдельных положений федерального закона (Акта о судеустройстве 1789 г.) в деле Мэрбери против Мэдисона, сочтя их противоречащими Конституции¹. Созданный прецедент положил начало функционированию американской модели конституционного правосудия.

В 1803 г. Федеральный Верховный Суд США признал, что у него есть право объявлять противоречащими Конституции США любые законы, принимаемые органами законодательной власти в стране. Объявление закона таковым означало и означает в наши дни, что он не должен применяться, в первую очередь судами. Другими словами, к контролю за соблюдением Конституции были «подключены» суды. Они стали дополнять то, что делалось либо должно было делаться органами законодательной и исполнительной властей. В других странах отношение к такому контролю было весьма сдержанным.

Идея конституционного контроля имела своих адептов и в странах континентальной Европы. Так, например, французский политик и государственный деятель времен буржуазной революции Е. Сийес в одной из своих работ писал: «Если это (конституция) совокупность общеобязательных правил, то спрашивается, где охраняющая ее инстанция, где судейская власть, защищающая этот кодекс?»².

Европейская модель конституционного контроля была разработана выдающимся австрийским профессором права Г. Кельзеном. Для этой модели, как уже говорилось ранее, характерно то, что конституционное правосудие осуществляется не судами общей юрисдикции, а специализированными органами конституционного контроля. В своих работах ученый обосновал необходимость иерархизации правовых норм, что, в конечном счете, оказало решающее влияние на закрепление института конституционного контроля в Конституции Австрии 1920 г. (позыне действующей в редакции 1929 г.), а затем и в основных законах иных европейских государств – Чехословакии (1929), республиканской Испании (1931), Ирландии (1937).

После Второй мировой войны, когда человечество извлекло горькие уроки из своего опыта попустительства нарушениям прав человека, существования фашистской идеологии, началось триумфальное создание конституционных судов. Они были созданы в Италии

¹ Описание данного дела подробнее см.: Егоров С.А. Конституционализм в Соединенных Штатах Америки // История буржуазного конституционализма XIX в. – М., 1986. – С. 57–58.

² Боботов С.В. Конституционная юстиция. Сравнительный анализ. – М., 1994. – С. 54.

(1948), Германии (1949), позднее – в Бельгии, Испании, Португалии, Турции и др. В большинстве социалистических стран, включая СССР, идея создания специализированного органа по осуществлению конституционного контроля отвергалась. Особую позицию занимала Югославия, где в свое время был создан Конституционный Суд.

Таким образом, лишь в последние 50–60 лет целесообразность привлечения органов судебной власти к осуществлению конституционного контроля была признана во многих странах. Это происходило по мере того, как преодолевалась боязнь причинения ущерба авторитету законодательных и исполнительных органов тем, что их действия окажутся под судебным контролем.

Причем европейская модель конституционного контроля оказалась более прагматичной, чем американская, – были созданы специализированные органы конституционного контроля – конституционные суды (в Испании он носил название Суд конституционных гарантий).

Третья волна по созданию специализированных органов конституционного контроля приходится на 70–80 гг., когда институт конституционного контроля предусматривают Основные законы Португалии (ст. 223–226, 1976 г.), Испании (ст.ст. 159–165, 1978 г.).

Отдельно следует рассматривать становление и развитие органов конституционного контроля в бывших социалистических странах, где был период, когда их существование было чисто формальным.

Исторически первая волна конституционных идей и проектов возникла еще у декабристов и либеральных конституционалистов конца XIX – начала XX века. Их можно считать политико-правовыми истоками, предысторией всей последующей конституционной юстиции.

Позднее, после февральской революции 1917 г., была создана Особая Комиссия по составлению проектов основных законов при Временном Правительстве. В целях работы комиссии значилась не только разработка Конституции, но и судебная защита будущей Конституции Российской республики. На первом заседании Комиссии 11 октября 1917 года в приблизительной программе вопросов, подлежащих разработке, под номером 16 значился «Порядок пересмотра конституции. Гарантии Конституции». На следующем заседании 14 октября 1917 г. вторая часть этого вопроса была уточнена и называлась «Судебная гарантия конституции».

Октябрьская революция 1917 г. не позволила реализоваться этим намерениям, и первая конституция России была принята уже при советской власти. И в конечном итоге принятая в 1918 г. Конституция РСФСР, исходя из принципа полновластия Советов, не допускала возможность судебной проверки конституционности нормативных правовых актов. Конституционный контроль по смыслу Конституции возлагался на Всероссийский съезд Советов и ВЦИК, а впоследствии

в определенной мере и на Президиум ВЦИК.

Конституцией 1936 г. в СССР предусматривалось возложение функций конституционного суда на Верховный суд. Право вносить изменения в Конституцию было предоставлено Всесоюзному съезду Советов, право менять «неосновные» начала Конституции имели ВЦИК и его Президиум, обязанные предоставлять свои поправки на ратификацию Съезду. В БССР в соответствии с Конституцией 1978 г. функции по контролю за соблюдением конституционных норм возлагались на Президиум Верховного Совета БССР (ст. 108 Конституции БССР).

В декабре 1988 г. Верховный Совет СССР внес изменения в Конституцию СССР, в соответствии с которыми был образован Комитет конституционного надзора, через год II Съезд народных депутатов СССР принял Закон «О конституционном надзоре в СССР». На комитет возлагались функции контроля за соответствием издаваемых нормативных актов действующей Конституции.

Институт конституционного контроля был введен в законодательство большинства стран бывшего советского блока после 1989 г., ставшего поворотным на пути их развития. Марксистская правовая доктрина отстаивала принцип единства государственной власти и не могла принять идею независимого контроля нормативных актов.

Между тем, в некоторых странах Центральной и Юго-Восточной Европы и до 1989 г. предпринимались попытки создания конституционных судов, однако эти органы имели достаточно отдаленное сходство с органами конституционного контроля. Так, в соответствии с Конституцией 1968 г. в Югославии был создан Конституционный суд, однако основным его полномочием было право внесения в Парламент СФРЮ предложений о принятии и изменении законов. В чехословацком конституционном законе «О Чехословацкой Федерации» (1968 г.) содержалась глава 6, названная «Конституционный Суд». Этот орган предполагалось создать для разрешения разногласий между федерацией и ее субъектами. Однако впоследствии было установлено, что эта проблема разрешаема и без участия Конституционного Суда, который был создан только в 1989 году.

Среди постсоветских стран, то есть стран СНГ и Балтии, пионером в учреждении конституционного контроля стала Латвия, объявившая Законом Латвийской ССР от 11 ноября 1989 г. о необходимости учреждения Конституционного Суда, хотя фактически он начал действовать в 1997 г. В других государствах на постсоветском пространстве конституционные суды начали функционировать: в России – с 1991 г., в Казахстане, Эстонии, Литве – с 1993 г., в Армении, в Республике Беларусь – в 1994 г., Грузии и Таджикистане – с 1996 г., в Азербайджане – с 1998 г.¹

¹ Митюков, М.А. Конституционные суды на постсоветском пространстве. – М., 1999. – С. 5.

Законами, регламентирующими статус органов конституционной юстиции в странах СНГ, стали законы «О Конституционном суде Грузии» от 31 января 1996 г., «О Конституционном суде Республики Молдова» от 13 декабря 1994 г., Указ Президента Казахстана, имеющий силу закона, «О Конституционном суде Республики Казахстан» от 25 декабря 1995 г., Закон «О Конституционном суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г. и другие.

В Республике Беларусь институт конституционного контроля был учрежден в 1994 г. на основании Конституции Республики Беларусь и Закона от 30 марта 1994 г. «О Конституционном Суде Республики Беларусь», порядок работы Конституционного Суда Республики Беларусь определяется Регламентом Конституционного Суда Республики Беларусь, принятым 18 сентября 1997 г.

Что же послужило причиной практически повсеместного возникновения конституционного контроля в рассматриваемых странах? Представляется, что причиной является следование мировым тенденциям. Установление института конституционного контроля в большей степени легитимизирует посткоммунистические конституции, закрепленные в них положения. Андраш Шайо в статье «Конституционализм и конституционный контроль в посткоммунистической Европе» справедливо отмечает: «Одной из наиболее очевидных сходных черт посткоммунистических правовых систем является стремление неизменно следовать западным моделям, выбранным этими странами в процессе перехода»¹. Не является исключением и сфера конституционного контроля. В первую очередь законодатель учитывал законодательство о конституционном контроле Германии, Испании, Франции. Это положение подтверждается словами из интервью бывшего Председателя румынского Конституционного Суда Иона Мурару о том, что в Румынии в первую очередь рассматривалась французская модель конституционного суда, поскольку влияние французской правовой культуры всегда было ощутимым в этой стране. Кроме того, после 1989 г. французские эксперты оказывали активное содействие в подготовке законодательства о румынском Конституционном Суде².

Институт конституционного судопроизводства закреплен в конституциях и законах о конституционных судах новых демократических стран на постсоветском пространстве, а также стран Центральной и Восточной Европы. Их структура и компетенция повсюду соответствуют принципу разделения властей. В этом смысле все они впи-

¹ Шайо А. Конституционализм и конституционный контроль в посткоммунистической Европе // Конституционное правосудие в посткоммунистических странах: сб. докладов. – М., 1999. – С. 8.

² Интервью с Председателем Конституционного Суда Румынии Ионом Мурару // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. – 1997. – № 2. – С. 53.

сываются в кельзеновскую модель и опираются на нее. Однако прослеживаются и индивидуальные черты, которые касаются порядка формирования судов, численности судей, конкретных направлений их деятельности, а также порядка осуществления конституционного правосудия.

В конституциях всех государств Центральной и Восточной Европы имеется специальная глава (или раздел), посвященная конституционному суду. В этой главе законодательно закреплён статус конституционного суда. Однако нужно учитывать, что в ней предусмотрена необходимость принятия на основе конституционных норм закона о конституционном суде. Статьи, в которых говорится об этом, можно найти в конституциях Болгарии (ст. 148), Чешской Республики (ст. 88), Югославии до 2007 г. (ст. 131) и других государств.

Что касается постсоветских стран, то специальный раздел (глава) «Конституционный контроль» имеется лишь в конституциях четырех стран – Казахстана, Литвы, Молдовы, Украины (в Казахстане – это глава «Конституционный Совет»). В конституциях других стран постсоветского пространства положения о конституционном суде включены в главу «Судебная власть» (Азербайджан, Армения, Грузия, Россия, Узбекистан), «Суды и правосудие» (Кыргызстан) либо «Суд» (Таджикистан, Республика Беларусь).

Г Л А В А 2

КОМПЕТЕНЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ СУДОВ, ПОРЯДОК ИХ ФОРМИРОВАНИЯ И СТРУКТУРА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ И ЗА РУБЕЖОМ

2.1. Компетенция конституционных судов в Республике Беларусь и за рубежом

Общие положения о полномочиях (компетенции) конституционных судов содержатся в конституциях и Законах о конституционных судах соответствующих стран. Перечень полномочий конституционных судов в конституции может быть:

✓ исчерпывающим или закрытым. Такой порядок установлен в большинстве стран (Болгария, Италия, Австрия), в том числе и в Республике Беларусь (ст. 116 Конституции), где лишь вопросы обеспечения деятельности Конституционного Суда и его членов могут решаться иными актами законодательства;

✓ открытым (Германия, Испания). В последнем случае конституционные полномочия могут быть дополнены законом. В соответствии с Основным Законом Германии (ч. 1, 2 ст. 93.5) Федеральный Конституционный Суд может выносить решения в случаях, определенных Основным Законом, а также «во всех, предусмотренных Федеральным Законом случаях»¹.

Первое полномочие – *контроль конституционности законов и иных нормативных актов*. Оно по определению является базовым, основным полномочием практически всех конституционных судов.

В Республике Беларусь в соответствии со статьей 116 Конституции Республики Беларусь, статьей 5 Закона «О Конституционном Суде Республики Беларусь» Конституционный Суд в порядке конституционного судопроизводства рассматривает вопросы и дает заключения:

1) о соответствии законов, декретов, указов Президента, международных договорных и иных обязательств Республики Беларусь Конституции и международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь;

2) о соответствии актов межгосударственных образований, в которые входит Республика Беларусь, указов Президента, изданных во исполнение закона, Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам и декретам; о со-

¹ Бруннер, Г. Государственное и административное устройство Германии: сб. международных терминов из области права и управления / Г. Бруннер, Ф. Хеффер. – Серия Р. – 1993. – Т. 1. – 281 с.

ответствии постановлений Совета Министров, актов Верховного Суда, Высшего Хозяйственного Суда, Генерального прокурора Конституции международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам, декретам и указам;

3) о соответствии актов любого другого государственного органа Конституции международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам, декретам и указам.

Здесь следует отметить, что Конституционный Суд рассматривает вопросы о конституционности нормативных правовых актов как в целом, так и отдельных их положений. Это так называемый универсальный конституционный контроль – когда под юрисдикцию конституционных судов попадают все виды нормативных актов (законы, акты парламентов, исполнительной власти, органов местной власти и управления). К ним близки полномочия конституционных судов России, Таджикистана и Узбекистана, объектом контроля которых не являются акты местного самоуправления, а в России, кроме того, проверяются и нормативные акты субъектов федерации по их предмету ведения.

В других странах конституциями установлен ограниченный конституционный контроль. В Армении, Литве и Украине он охватывает лишь законы и акты парламентов, акты Президента и правительства, международные договоры.¹

Специфическая норма содержалась в Конституции Югославии. Исходя из федеративного устройства государства, Конституционный Суд был наделен правом устанавливать несоответствие между положениями конституций союзных республик и Конституцией федерации. А в Швейцарии, например, законодательные акты федеративного значения не подлежат контролю на конституционность.

Вторым полномочием является *толкование конституции (конституционных законов)*. По мнению бывшего Председателя Конституционного Суда Российской Федерации М.В. Баглая, «очень многие сложные вопросы можно отрегулировать, не меняя Конституции, с помощью ее толкования».²

Перед законодателем многих стран возникал вопрос о том, следует ли наделять конституционный суд правом толкования, если да, то может ли он при толковании модифицировать конституционные нормы и какова при этом будет юридическая сила такого толкования.

Наделяя органы конституционного контроля правом толкования конституции, законодатель руководствуется, прежде всего, тем, что

¹ Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. – М., 1998. – С. 53.

² Баглай М.В. Толкование Конституции Конституционным Судом Российской Федерации // Конституционное судопроизводство / сб. докладов 2-й Международной научно-практической конференции, г. Минск, 5–6 июля 2000 г. – Минск, 2000. – С. 13.

парламент, имеющий такое право, – политический орган, а толковать конституцию необходимо с правовых позиций.

Бывший Председатель российского Конституционного Суда В.А. Туманов считает, что толкование не оставляет конституционную норму в первоначальном виде и может существенно ее изменить, иначе оно, само по себе, не имеет смысла. Это мнение не разделяет Т.Я. Хабриева, утверждая, что субъект толкования не вносит ничего нового в разъясняемую норму, а лишь стремится уточнить ее действительный смысл и содержание¹.

Что касается юридической силы актов толкования конституции, то, как полагает профессор Г.А. Василевич, «если Конституционный Суд будет обладать правом толкования Конституции либо проверять конституционность актов толкования, то такие решения Конституционного Суда, по сути, обладают такой же силой, что и сама Конституция».² Справедливость подобного мнения подтверждается В.А. Кряжковым и Л.В. Лазаревым в монографии «Конституционная юстиция в Российской Федерации», где они обращают внимание на то, что акты толкования конституции равны по своей юридической силе самой конституции, так как ее толкование является составной частью интерпретируемой нормы и разделяет судьбу этой нормы.

Так или иначе, в соответствии с действующим законодательством, толкование конституции осуществляется органами конституционного контроля Болгарии, Венгрии, Словакии, на постсоветском пространстве – в Азербайджане, Кыргызстане, Молдавии, России, Казахстане и Узбекистане. В Республике Беларусь не осуществляется. Подобное толкование является обязательным для всех государственных органов, общественных организаций, должностных лиц и граждан.

Также к компетенции конституционных судов может быть отнесено *разрешение споров о компетенции*. В соответствии с законодательством конституционными судами разрешаются разногласия:

- ✓ между высшими органами власти – в Болгарии, Словакии, Югославии, России, Украине, Грузии, Казахстане и Таджикистане;
 - ✓ между государственными и местными органами власти – в Болгарии, Венгрии, Чехии, Югославии, России и Украине;
 - ✓ между местными органами власти – в Югославии (до 2007 г.), России и Украине;
 - ✓ между судами и органами власти – в Сербии и Черногории.
- В Союзной Республике Югославия Конституционный Суд разрешал

¹ Баглай М.В. Толкование Конституции Конституционным Судом Российской Федерации // Конституционное судопроизводство / сб. докладов 2-й Международной научно-практической конференции, г. Минск, 5–6 июля 2000 г. – Минск, 2000. – С. 88.

² Там же. – С. 89.

разногласия между конституционными судами субъектов федерации.

По конституциям четырех государств (Польши, Чешской Республики, Венгрии и ранее Югославии) к компетенции органов конституционного контроля отнесена *защита прав и свобод граждан* от их нарушения в деятельности различных органов государства. Например, в Польше Конституционный Трибунал рассматривает вопрос о нарушении конституционных прав и свобод граждан в законе или ином нормативном акте, которые тем самым нарушили Конституцию (ст. 179, 188). Подобное полномочие осуществляет Конституционный Суд Чешской Республики (ст. 87). В этих случаях каждый из них рассматривает жалобы по поводу нарушения отдельным актом или действием прав и свобод, закрепленных в Конституции.¹

Судам часто приходится сталкиваться с весьма трудными и необычными делами по защите прав и свобод человека. Так, Конституционный Суд Венгрии, рассматривая так называемое дело о прерывании беременности, постановил, что «поскольку прерывание беременности представляет собой ограничение одного из основных прав, правовые нормы, регулирующие прерывание беременности, должны быть приняты Парламентом в виде закона».

Конституционный Суд строил свои аргументы на той посылке, что правовая регламентация прерывания беременности зависит от правового статуса плода, то есть от того, является ли он человеком в юридическом смысле или нет, а на основании Конституции этот вопрос решить невозможно. Вслед за решением Конституционного Суда Парламент принял Закон о прерывании беременности (1992 г.), которым введены достаточно жесткие условия для осуществления подобного акта.

В законодательстве некоторых стран СНГ о конституционных судах в последнее время осуществлен переход от оценки конституционности правоприменительной практики к проверке конституционности законов по жалобам граждан о нарушении их прав и свобод и запросам судов.

В частности, в соответствии с Конституцией Российской Федерации Конституционный Суд по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом. Аналогичное правило установлено конституционным законом «О Конституционном Суде Республики Таджикистан». В Грузии Конституционный Суд на основе иска граждан рассматривает конституционность нормативных актов, регулирующих вопросы, предусмотренные Основным Законом.

¹ Златопольский Д.Л. Контроль за соблюдением конституции и конституционные суды в государствах Восточной Европы // Вестник Московского университета. Серия 11. «Право». – С. 43.

На Украине защита прав и свобод человека может осуществляться косвенно, через процедуру официального толкования Конституции и законов по запросам физических и юридических лиц.

В Азербайджане в случае нарушения прав и свобод личности действующими актами граждан может обратиться в Верховный Суд с просьбой направить запрос в Конституционный Суд. Граждане Грузии могут обратиться с жалобой также к народному Защитнику Грузии. В Киргизии Конституционный Суд принимает решения о конституционности практики правоприменения, затрагивающей конституционные права граждан.

Учитывая положительный опыт защиты прав и свобод граждан в этих странах, стоит задуматься о проработке механизма прямого (либо через такой институт, как Уполномоченный по правам человека) обращения граждан в Конституционный Суд Республики Беларусь и наделения последнего правом выносить обязательные заключения после рассмотрения таких обращений.

Это были приведены основные полномочия конституционных судов, встречающиеся практически во всех странах. Также к компетенции органов конституционного контроля может быть отнесен:

- ✓ контроль за конституционностью выборов президента и парламентариев, назначением либо проведением референдума, разрешением споров, связанных конституционностью выборов и референдума (Кыргызстан, Азербайджан);

- ✓ контроль за конституционностью общественных объединений (Армения, Грузия, Азербайджан, Молдова);

- ✓ защита конституции от нарушения ее парламентом (Молдова, Республика Беларусь), президентом, а в некоторых странах другими должностными лицами и судьями. В Кыргызстане Конституционный Суд представляет заключение по вопросу об отстранении от должности Президента Республики, судей Конституционного, Верховного, Высшего арбитражного судов, а также дает согласие на привлечение судей местных судов к уголовной ответственности. Конституционный Суд Украины по представлению Верховной Рады Республики дает заключение о соблюдении Конституции и законов страны Президентом, премьер-министром и другими членами правительства, председателями Верховного суда и Высшего арбитражного суда, Генеральным прокурором, а также дипломатическими и другими представителями Республики в случае возбуждения вопроса о досрочном прекращении их полномочий. Конституционный суд Украины может также рассматривать вопрос о конституционности деятельности и принудительном роспуске политических партий, международных и всеукраинских общественных организаций;

✓ реализация предоставленного ему права вносить Президенту, палатам Парламента, другим государственным органам в соответствии с их компетенцией предложения о необходимости внесения в акты действующего законодательства изменений и дополнений, принятия новых нормативных актов;

✓ наблюдение за правильностью проведения референдумов и выборов, объявление их результатов (Конституционный Совет Франции);

✓ оценка с точки зрения их соответствия не только законам, но и деятельность общественных организаций и политических партий. Например, Конституционный Суд Германии несколько раз признавал антиконституционной деятельность некоторых политических партий, и эти партии запрещались. Так, в 1956 году антиконституционной была признана деятельность Коммунистической партии Германии, а в 70-е годы – деятельность Национально-демократической партии (партии правого толка);

✓ в ряде стран органы конституционного надзора выступают еще и в качестве судов по обвинению высших должностных лиц государства. Например, в Германии и Италии обвинения, выдвинутые Парламентом против главы государства – президента, рассматривают по существу конституционные суды;

✓ иные полномочия, в том числе связанные с организацией деятельности Конституционного Суда, например, толкование решений Конституционного Суда; выборы заместителя Председателя Суда; приостановление полномочий судьи Конституционного Суда; Регламент; структура и штатное расписание Секретариата Конституционного Суда и другие вопросы, связанные с организацией его деятельности. Таким образом, круг полномочий Конституционных судов весьма обширен и многообразен, однако главной их задачей, для решения которой они по существу и были созданы – это обеспечение конституционности всех нормативных правовых актов в государстве и защита конституции.

В течение 2007 г. рассмотрено 1214 обращений граждан, в том числе 60 коллективных. Всего в Конституционный Суд в 2007 г. обратилось 4440 граждан, поступило 90 обращений из государственных органов, в том числе 10 – из Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь. Правовые проблемы перед Конституционным Судом поставили также 105 иных организаций. В 2007 году принято 30 решений, одно заключение и одно Послание Конституционного Суда «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2007 году» (см. Приложение № 1).

Сегодня четко обозначились два главных направления в эволюции европейской модели конституционного контроля: первый – увеличение объема проверяемых на предмет конституционности право-

вых норм, второй – расширение круга субъектов и возможностей обращения в органы конституционной юстиции.

Сравнительный анализ компетенции специализированных институтов конституционного контроля, действующих в различных странах Европы, позволяет выделить следующие разновидности полномочий:

- 1) превентивный контроль конституционных изменений, международных договоров, законов и иных правовых актов;
- 2) последующий контроль (абстрактный и конкретный на основе обращений судов и индивидуальных жалоб);
- 3) официальное толкование конституций, законов и иных нормативных актов;
- 4) разрешение правовых споров между органами власти различных уровней (конфликт компетенций между субъектами федерации и между ними и самой федерацией, а также конфликты по поводу «горизонтального распределения власти»);
- 5) контроль над деятельностью партий и других политических формирований;
- 6) определение конституционности референдумов;
- 7) определение конституционности и законности выборов;
- 8) утверждение избранных депутатов;
- 9) определение правомочий государственных служащих;
- 10) решение вопросов импичмента президента и других должностных лиц;
- 11) констатация обстоятельств, оправдывающих роспуск парламента;
- 12) другие конституционные полномочия.

2.2. Порядок формирования конституционных судов в Республике Беларусь и за рубежом

Понятием *«порядок формирования конституционного суда»* охватываются органы, участвующие в формировании суда, процедура, т.е. последовательность действий указанных органов, требования, предъявляемые к кандидатам на должности судей конституционного суда, сроки представления кандидатур и др. Эти вопросы, как правило, урегулированы в конституциях и в законах о конституционных судах.

Различают три вида процедур формирования органов конституционного контроля: парламентскую, внепарламентскую и смешанную¹.

1. Парламентская процедура сводится к тому, что весь состав органа конституционного контроля формируется парламентом. Клас-

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран / М.Ф. Чудаков. – Мн.: Новое знание, 2001. – С. 170.

сическим примером является формирование Конституционного суда Германии. Конституционный суд состоит из 16 членов, половина из которых избирается Бундестагом, а вторая половина – верхней палатой, Бундесратом. Для избрания каждому из кандидатов нужно набрать 2/3 голосов депутатов той или иной палаты. Интересно, что в случае несоблюдения Парламентом Германии требований закона о сроках проведения выборов судей Конституционного Суда (в течение 2 месяцев после истечения срока их полномочий) право выдвижения кандидатов для избрания судьи переходит самому Федеральному Конституционному Суду, который на своем Пленуме простым большинством голосов принимает соответствующее решение. Однако Парламент не связан этим предложением и вправе избрать кандидата, не выдвигавшегося Конституционным Судом. Утверждение на должность судей Федерального Конституционного Суда производит Президент ФРГ.

2. *Смешанная процедура* формирования органа конституционного контроля предполагает, что в ней участвует не один орган государственной власти, а два или три. Имеется в виду, что в назначении одного человека принимают участие два или три органа. Например, в США это выражается в том, что кандидатуры на должность в Верховном суде предлагает президент, но, согласно конституционной формуле, судьей Верховного суда становится кандидат с совета и согласия Сената. На практике это означает, что кандидатура, рекомендованная президентом, должна быть одобрена 2/3 членов Сената. Если Сенат не поддерживает кандидатуру, то кандидат не становится членом Верховного суда. С другой стороны, Сенат сам не предлагает, а только одобряет или не одобряет выбор президента, голосуя «за» или «против».

К смешанной относят такую процедуру, когда члены органа конституционного надзора на паритетных началах назначаются представителями разных ветвей власти. Например, во Франции в Конституционный совет входят 9 судей. Президент республики, председатель Национального собрания и председатель Сената назначают по три члена Совета сроком на 9 лет. Аналогичные процедуры применяются в Италии и Австрии, а также в Республике Беларусь, где шесть судей назначаются Президентом, шесть – избираются Парламентом, Председатель Конституционного суда назначается Президентом с согласия Совета Республики. Судьи Конституционного Суда Республики Беларусь назначаются или избираются на одиннадцать лет и могут быть назначены или избраны на новый срок. Председатель Конституционного Суда может быть в любое время освобожден от должности Председателя Конституционного Суда Президентом Республики Беларусь.

3. Существует еще *внепарламентский способ формирования* органа конституционного контроля. Например, в Японии 15 членов конституционного суда назначаются Кабинетом министров, а председа-

тель суда назначается императором, правда, по представлению Кабинета министров.

По Конституции Испании (ст. 159) формально все 12 членов назначаются королем. Однако, как гласит конституция, 4 из них назначаются по предложению нижней палаты, 4 – по предложению Сената, 2 – по предложению правительства, 2 – по предложению главного Совета судебной власти. Фактически это смешанная система, где представлены все ветви власти. Король формально назначает всех членов, но реально не имеет права отказать в назначении лиц, утвержденных нижней палатой, Сенатом, правительством и главным Советом судебной власти. Кандидаты от парламента утверждаются 3/4 голосов членов парламента.

Можно выделить также иной способ классификации способов формирования состава конституционных судов:

1) в формировании состава конституционного суда участвуют три ветви государственной власти – законодательная, исполнительная и судебная;

2) в формировании состава конституционного суда участвуют две ветви государственной власти – законодательная и исполнительная;

3) в формировании состава конституционного суда участвует лишь одна ветвь государственной власти – либо законодательная, либо исполнительная. Существуют и другие модели формирования состава конституционных судов.

Три ветви государственной власти – законодательная, исполнительная и судебная – участвуют в формировании конституционных судов Болгарии, Грузии, Испании, Италии, Молдовы, Перу, Украины и др.

В Италии назначение членов Конституционного Суда осуществляется следующим образом: одна треть состава (пять судей) назначается Президентом Республики, одна треть – Парламентом на совместном заседании палат, одна треть – высшими магистратурами (трое – Кассационным судом и по одному – Государственным советом и Счетной палатой). Любопытно, что судьи, назначенные Парламентом, должны пройти утверждение Конституционным Судом Италии (требуется абсолютное большинство голосов). Президент назначает судей без представления правительства, хотя декрет о назначении контрасигнуется председателем правительству. Для избрания судей Парламентом требуется большинство в две трети от общего числа членов Палаты депутатов и Сената в двух первых турах выборов и в три пятых – в последующих турах. Квалифицированное большинство предусмотрено для того, чтобы устранить партийное влияние на избрание судей. Судьи Конституционного Суда от судебной власти избираются тремя коллегиями, в которые входят высшие должностные лица Кассационного Суда, Государственного совета и Счетной палаты.

В Болгарии одна треть (четыре судьи) состава Конституционного Суда избирается Народным Собранием, одна треть – назначается Президентом, а одна треть – избирается общим собранием судей Верховного кассационного суда и Верховного административного суда.

В Республике Молдова двое судей из шести назначаются Парламентом, двое – Президентом Молдовы и двое – Высшим советом магистратуры. Трех судей из девяти членов Конституционного Суда Грузии назначает Президент Грузии, трех – избирает Парламент большинством не менее трех пятых списочного состава и трех – назначает Верховный Суд.

Законодательная и исполнительная ветви государственной власти участвуют в формировании конституционных судов Австрии, Болгарии, Чехии и др. Трое из девяти судей Конституционного Суда Румынии назначаются Палатой депутатов, трое – Сенатом и трое – Президентом Румынии. В Республике Армении пятерых из девяти судей Конституционного Суда назначает Парламент – Национальное Собрание по предложению его Председателя, четырех – Президент Республики.

Исключительно представительными (законодательными) органами государственной власти назначаются конституционные судьи Венгрии, Германии, Кыргызстана, Литвы, Эстонии, Польши, Узбекистана и др.

Пятнадцать членов Конституционного Суда Венгрии избираются Государственным собранием. Предлагает кандидатуры комиссия, состоящая из членов депутатских партийных фракций, обладающих представительством в Государственном собрании. Для избрания членов Конституционного Суда необходимы две трети голосов депутатов Государственного собрания.

Исключительно исполнительной властью в лице главы государства конституционные судьи назначаются в Австрии, Бельгии, Испании, и др.

В Испании члены Конституционного Суда назначаются главой государства (королем) из числа кандидатов, представляемых палатами Парламента – по 4, Правительством и Генеральным (Высшим) Советом судебной власти (орган высшего правления судебной власти) – по 2.

В Австрии назначение 14 судей и 6 заместителей судей Конституционного Суда производится главой государства – Президентом Республики: председатель, заместитель председателя, 6 судей и 3 заместителя судей – по представлению Федерального Правительства, 6 членов и 3 заместителя судей – по представлению палат Парламента.

Арбитражный Суд Бельгии, осуществляющий конституционный контроль, состоит из 12 судей. Они назначаются монархом из списка, представленного отдельно палатами Парламента, 6 судей образуют франкоговорящую группу, 6 – фламандскоговорящую. Один судья должен хорошо владеть немецким языком.

Положительной тенденцией в посттоталитарных государствах можно назвать формирование конституционных судов в равных пропорциях тремя ветвями власти (главой государства, парламентом и высшими судебными инстанциями и/или судебским сообществом), что в большей степени обеспечивает сбалансированность их состава.

2.3. Структура конституционных судов в Республике Беларусь и за рубежом

Мировой опыт дает различные модели структуры конституционных судов и организационно-правовых форм их деятельности. Наблюдается тенденция ко все большему совпадению организационной структуры конституционных судов различных стран в силу единства принципов конституционного судопроизводства в правовом демократическом государстве.

Существует две основные модели структуризации конституционных судов:

- 1) конституционный суд выступает как единая судебная коллегия, рассматривающая дела с участием всех судей;
- 2) конституционный суд состоит из специальных структурных подразделений – коллегий (палат, сенатов, секций судей и др.).

Наличие коллегий позволяет повысить оперативность в работе конституционного суда и так решить насущные для большинства конституционных судов проблемы, вызванные нарастающим потоком дел, невозможностью, в связи с этим, соблюдения установленных законом процессуальных сроков рассмотрения, медлительностью в прохождении дел.

Пленарные заседания конституционного суда – ведущая организационно-правовая форма его деятельности. Это обусловлено тем, что в полном составе суд рассматривает наиболее важные и сложные категории дел. Коллегии в ряде случаев обязаны передавать дела на рассмотрение пленума. Если в структуре конституционного суда предусмотрены коллегии, то считается, что заседание коллегии тоже есть деятельность конституционного суда: каждая коллегия выступает как конституционный суд.

Это подтверждается правилом, согласно которому решения, принятые в пленарных заседаниях коллегий, юридически равнозначны: они выносятся от имени государства и являются решениями конституционного суда.

Наличие коллегий не подрывает статус конституционного суда как единого органа конституционного правосудия. Заседания коллегий и пленарные заседания – организационно-правовые формы осуществления конституционным судом своей единой компетенции.

Коллегии конституционного суда, как правило, равноправны. Порядок формирования коллегий, предусматривающий, в частности, периодическое изменение их состава, позволяет избегать влияния каких-либо интересов и пристрастий на распределение судей между коллегиями.

Коллегии для подготовки дел могут создавать свои собственные подразделения (секции и др.).

К определению компетенции пленума и коллегий конституционного суда может быть два подхода. Первый: пленум уполномочен рассматривать широкий круг дел, объем компетенции коллегий определяется по остаточному принципу – они рассматривают дела, отнесенные к ведению конституционного суда, но не входящие в компетенцию пленума. Однако перечень полномочий пленума конституционного суда может и не быть закрытым, исчерпывающим. К распределению компетенции между пленумом и коллегиями может быть и иной подход: основной круг дел рассматривают коллегии, пленум же рассматривает дела, не входящие в компетенцию коллегий.

При любом подходе обязательно соблюдается правило о единстве правовой позиции при рассмотрении дел в пленуме и в коллегиях. Так, палаты Конституционного Суда Испании при осуществлении своей юрисдикции не вправе отступать от предшествующей конституционной доктрины, принятой Судом. Если палата считает необходимым такое отступление, то вопрос передается на решение пленума.

Распределение дел между коллегиями осуществляется в порядке очередности либо специализации по решению пленума. Как правило, по предложению председателя конституционный суд и его коллегии (палаты, сенаты) работают непрерывно либо сессионно.

Конституционные суды в качестве единой коллегии, рассматривающей дела в пленарных заседаниях, действуют в Австрии, Болгарии, Италии и других государствах.

В Конституционном Суде Австрии нет деления на палаты. Суд работает сессионно – четыре сессии ежегодно по три-четыре недели (в марте, июне, сентябре и декабре). В необходимых случаях могут созываться чрезвычайные сессии. Правда, в последнее время вследствие увеличения числа рассматриваемых дел все шире применяется практика принятия решений Председателем, его заместителем и четырьмя судьями.

Конституционный Суд Италии рассматривает и решает дела в пленарных заседаниях. Председатель назначает судью-докладчика и утверждает повестку дня, он же председательствует на заседаниях. Для проведения заседания требуется наличие не менее 11 судей из 15.

Конституционные суды действуют как в полном составе в пленарных заседаниях, так и в составе коллегий в Венгрии, Германии, Грузии, Испании, Польше, России, Украине.

Конституционный Суд Испании осуществляет свою деятельность в заседаниях пленума или палат. В состав пленума входят все члены Конституционного Суда. В состав каждой палаты включаются по шесть членов, назначаемых пленумом. Пленум и палаты учреждают секции, состоящие из председательствующего и двух членов. Палаты рассматривают дела, связанные с нарушением конституционных прав. Если при этом палата сочтет, что закон следует признать неконституционным, она передает дело на рассмотрение пленума, который может объявить закон неконституционным в новом решении. Секции палат решают вопросы о принятии заявлений к рассмотрению менее значимых дел, чем рассматриваемых палатой.

Федеральный конституционный суд Германии состоит из двух сенатов. Трое из восьми судей каждого сената избираются из числа федеральных судей одной из высших магистратур (Федеральная судебная палата, Федеральные – административный, финансовый, трудовой, социальный – суды), где они должны проработать не менее трех лет, пятеро остальных судей избираются из числа лиц, имеющих необходимую квалификацию (это, как правило, университетские профессора, политические деятели). Таким образом, каждый судья изначально избирается в определенный сенат. Сенаты действуют независимо друг от друга, один из них возглавляется Председателем Суда, другой – его заместителем.

В случае если мнение одного сената расходится с правовой позицией, выраженной в решении другого сената, вопрос передается в пленарное заседание. Оно созывается Председателем не реже двух раз в год – весной и осенью. Кроме того, Председатель созывает пленарное заседание по требованию заместителя Председателя, одной из палат или трех судей с указанием предмета обсуждения. Существует важное правило: пленум Федерального Конституционного Суда правомочен принимать решения, если от каждого сената присутствуют две трети входящих в него судей.

Каждый сенат образует в своем составе три палаты, состоящие из трех судей, причем состав палат не должен оставаться неизменным более трех лет. Палаты решают вопросы о принятии обращений к рассмотрению. Решения об отклонении обращения принимаются единогласно, при отсутствии единогласия решение принимается сенатом. Закон довольно подробно разграничивает компетенцию между сенатами (один рассматривает конституционность актов, другой – конституционность действий субъектов права).

Конституционный Суд Грузии состоит из пленума (девять членов) и двух коллегий. Заседания пленума ведет Председатель Конституционного Суда. В состав коллегии входят по четыре члена Суда. Заседания коллегий ведут заместители Председателя Конституционного

Суда. Состав коллегий по представлению Председателя утверждает пленум. Члены Суда, назначенные Президентом, Парламентом и Верховным Судом Грузии, должны быть по возможности равномерно распределены в коллегиях. Состав коллегий должен быть обновлен в десятидневный срок после избрания нового Председателя Конституционного Суда.

В конституционных судах могут созываться рабочие заседания, совещания судей, а также создаваться временные и постоянные комиссии из числа судей для подготовки вопросов внутренней жизни и других целей, определяемых законом о конституционном суде. В состав комиссий могут включаться специалисты, сотрудники аппарата Конституционного Суда.

Аналогично решает вопросы, отнесенные к его компетенции Конституционный суд Республики Беларусь. В ст. 2–3 Закона «О Конституционном Суде Республики Беларусь» говорится, что рассмотрение дел, относящихся к компетенции Конституционного Суда, осуществляется коллегиально.

В состав Конституционного Суда Республики Беларусь в настоящий момент входит Председатель Конституционного Суда, Заместитель Председателя, судьи, Секретариат: Начальник Секретариата, Первый заместитель Начальника Секретариата, заместитель Начальника Секретариата – управляющий делами, Отдел судебных заседаний и контроля за исполнением решений Суда, Экспертно-правовое управление, Отдел правовых консультантов, Отдел обращений и международных связей, Отдел учета и систематизации законодательства, Управление делами, Сектор по работе с документами, Отдел компьютерных систем и оргтехники, Научно-консультационный совет.

Состав Конституционного Суда: Председатель Конституционного Суда Республики Беларусь Миклашевич П.П., заместитель Председателя Марышкин А.В., судьи Бойко Т.С., Данилюк С.Е., Изотко В.П., Козырева Л.Г., Подгруша В.В., Рябцев Л.М., Сергеева О.Г., Тиковенко А.Г., Чигринов С.П., Шуклин В.З.

2.4. Особенности статуса судей конституционного суда в Республике Беларусь и за рубежом

Статус судей как в Республике Беларусь (раздел II Закона «О Конституционном Суде Республики Беларусь»), так и за рубежом определяется конституциями и специальными законами о конституционных судах, о статусе судей и т.п., которые являются основополагающими документами, регламентирующими все стороны осуществления судьями своих полномочий, а также гарантии их независимости, социальные и правовые особенности их деятельности.

Требования, предъявляемые к кандидатам в судьи Конституционного суда очень высоки по сравнению с требованиями к кандидатам на должность судей общих судов. Это связано со спецификой деятельности, осуществляемой органами конституционной юстиции.

В мировой практике эти требования схожи:

1) наличие отечественного *гражданства*. Это вполне естественное требование к присягающему на верность Конституции конкретного государства. Оно содержится в законах о конституционных судах Грузии, Венгрии, Испании, Литвы, России, Украины, Республики Беларусь (ст. 14 Закона «О Конституционном Суде») и др.

2) *компетентность*, высокая профессиональная квалификация. Компетентность определяется высоким уровнем юридического образования (требуется наличие высшего юридического образования) и продолжительным стажем профессиональной юридической деятельности.

В Конституции Австрии сказано, что члены Конституционного Суда, включая запасных, должны иметь законченное образование в области государственно-правовых наук. Они назначаются из числа судей, чиновников администрации, профессоров университетов.

По законодательству Испании кандидаты в судьи Конституционного Суда должны быть компетентными юристами. Члены Конституционного Суда Испании избираются из числа судей и прокуроров, университетских профессоров, должностных лиц, адвокатов.

Согласно Конституции Италии судьи Конституционного Суда избираются из судей высших общих и административных судов, в том числе находящихся в отставке, из профессоров права и адвокатов.

В Германии на посты судей Конституционного Суда могут претендовать лица, которые получили университетское юридическое образование, завершившееся сдачей первого государственного экзамена, и прошли непосредственно после этого подготовительную служебную стажировку, закончившуюся сдачей второго государственного экзамена.

Членом Конституционного Суда Грузии может быть гражданин Грузии, имеющий высшее юридическое образование.

В ряде государств кандидаты на должность судьи Конституционного Суда должны иметь достаточно продолжительный стаж профессиональной деятельности, минимум которого устанавливается в законе (в Австрии, Украине – 10 лет, в Испании, Молдове – 15 лет и т.д.). В Италии для адвокатов, претендующих на пост члена Конституционного Суда, необходим 20-летний стаж профессиональной работы. В ФРГ для лиц, избираемых из состава высших судебных органов, – не менее трех лет занятия должности в этих органах, для остальных претендентов – профессиональная стажировка в течение двух с половиной лет.

3) *возрастной ценз*. Установление в законах нижнего возрастного предела направлено на то, чтобы судьями избирались лица, обла-

дающие достаточным жизненным опытом, «житейской мудростью». При этом возрастной ценз сам по себе достаточно высок, что объясняется наличием других требований, предъявляемых к кандидату в судьи (большой стаж профессиональной деятельности). В Украине, Германии конституционным судьей может быть гражданин, достигший ко дню назначения возраста не менее сорока лет. В Венгрии кандидату в судьи должно быть не менее 45 лет, в Грузии – не менее 35 лет и т.д. Также часто устанавливается и предельный возраст нахождения в должности – например, в Германии 68 лет;

4) *безупречная репутация*. Кандидат в конституционные судьи должен обладать высокими нравственными качествами, незапятнанной репутацией, быть честным и достойным человеком и гражданином. Хотя это требование весьма расплывчатое, но оно естественно и необходимо для поддержания авторитета судьи. Решения конституционного суда покоятся не только на силе закона, но и на авторитете его членов.

В ряде государств к кандидатам в конституционные судьи предъявляются и другие требования: знание государственного языка, письменное согласие стать членом конституционного суда. Кандидат в судьи Конституционного Суда Украины, например, должен не только владеть государственным языком, но и проживать в Украине последние двадцать лет.

В Республике Беларусь Судьей Конституционного Суда может быть назначен, избран гражданин Республики Беларусь, имеющий высшее юридическое образование, являющийся высококвалифицированным специалистом в области права и имеющий, как правило, ученую степень, обладающий высокими моральными качествами. После назначения, избрания на должность судьи Конституционного Суда Президентом Республики Беларусь в установленном порядке присваивается квалификационный класс судьи. Предельный возраст членов Конституционного Суда – 70 лет (ст. 14 Закона «О Конституционном Суде»). Судьи Конституционного Суда назначаются или избираются на одиннадцать лет и могут быть назначены или избраны на новый срок. Председатель Конституционного Суда может быть в любое время освобожден от должности Председателя Конституционного Суда Президентом Республики Беларусь по основаниям, предусмотренным настоящим Законом, с уведомлением Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь. Заместитель Председателя Конституционного Суда избирается судьями Конституционного Суда по представлению Председателя Конституционного Суда.

Имеется также ряд прямых запретов, адресованных судьям конституционных судов. В большинстве стран запрещается совмещение должности судьи конституционного суда со многими видами деятельности. Например, в Испании судьям конституционного суда запреще-

но заниматься любой другой деятельностью, кроме творческой. Во Франции, Германии и ряде других стран, в том числе в Республике Беларусь, судьям запрещено совмещать свою деятельность с занятием любых должностей в государственном механизме, руководством политическими партиями, с адвокатской или иной деятельностью, предусмотренной в соответствующих законах.

Конституционные суды имеют определенную, установленную в законе численность. Например, во Франции – 9 членов, в Германии – 16, в Италии – 15, Испании – 12, в Республике Беларусь – 12. В некоторых странах, например, во Франции, членами органов конституционной юстиции становятся также все экс-президенты страны.

Существуют также особенности в назначении на должность судьи конституционных судов, в отличие от судей судов общих. Почти всегда члены органа конституционного контроля формируются по смешанной процедуре, когда в ней участвует не один, а несколько органов государственной власти, с тем, чтобы ни один из назначающих органов не имел преимущества, а сам орган конституционного контроля не обрел односторонней ориентации. Например, конституционный суд Италии формируется по третям: Президентом республики, Парламентом на совместном заседании палат и Высшей магистратурой (общей и административной), во Франции полномочия по избранию членов Конституционного совета принадлежит также по 1/3 Президенту, Председателю Национального собрания и Председателю Сената. В Испании все члены конституционного суда назначаются королем: четыре по предложению Конгресса, четыре – Сената, два – по предложению Правительства, два – по предложению Главного Совета судебной власти. В Республике Беларусь ситуация схожая: шесть судей назначаются Президентом Республики Беларусь (включая Председателя Конституционного суда), остальные шесть – избираются Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь. Повторное избрание (назначение) членов органов конституционного контроля, как правило, не допускается (Франция, Испания, Италия, Болгария, Венгрия). Здесь следует отметить, что в Республике Беларусь допускается повторное переизбрание на должность судьи Конституционного суда. Также интересная особенность в составе судей конституционного суда наблюдается в Италии. В случае решения спора об обвинении, выдвинутого Парламентом против президента республики, а заседании Конституционного суда участвуют не только его ординарные судьи, но и 16 членов суда, назначаемых по жребию из списка граждан, обладающих правом быть избранными в сенаторы. Этот список составляется Парламентом каждые девять лет путем выборов.

Срок полномочий членов конституционного суда тоже ограничен. В Италии, Испании, Франции – это девять лет, в Германии – двенадцать лет, в Республике Беларусь – одиннадцать лет, причем во Франции и в Испании состав органа конституционной юстиции обновляется каждые три года на 1/3.

Назначенные (избранные) судьи присягают на верность конституции, в ряде случаев – и на соблюдение конституционных и других законов, а также обязуются защищать права и свободы человека и гражданина, принципы правового государства. В некоторых текстах присяги указывается на обязанности профессионального и нравственного характера (принимать решения в соответствии со своими убеждениями, быть независимым, беспристрастным; быть справедливым, исполнять судебские обязанности в соответствии со своей совестью и т.п.). В Испании судьи присягают на верность короне, в Германии, Румынии и других государствах в текст присяги включена религиозная формула («Да поможет мне Бог!»).

Как правило, избрание судей конституционного суда оформляется специальными документами, которые публикуются в официальных изданиях. Тем самым осуществляется информирование о назначении (избрании) судьи конституционного суда, что может считаться завершающей частью процедуры формирования конституционного суда (особенно при первичном утверждении).

Деятельность судьи органов конституционного правосудия может быть прекращена досрочно или приостановлена и судья может уйти в отставку.

Досрочное прекращение полномочий судьи Конституционного Суда возможно по следующим основаниям (такое положение предусмотрено во Франции, Республике Беларусь (ст. 18 Закона «О Конституционном Суде») и многих других странах):

- 1) по его просьбе об отставке;
- 2) в связи с утратой судьей гражданства своего государства;
- 3) в связи с достижением предельного возраста пребывания в должности судьи Конституционного Суда;
- 4) в связи с продолжением судьей, несмотря на предупреждение со стороны Конституционного Суда, деятельности, не совместимой с должностью судьи;
- 5) в связи с совершением судьей поступка, порочащего честь и достоинство судьи, либо совершением иных действий, дискредитирующих Конституционный Суд;
- 6) в связи с вступившим в отношении судьи в законную силу обвинительным приговором;
- 7) в связи с признанием судьи недееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

- 8) в случае смерти судьи;
- 9) в разных странах этот список может быть продлен различными основаниями.

Полномочия судьи Конституционного Суда могут быть приостановлены в случаях если:

- 1) компетентным органом вынесено постановление об аресте судьи или привлечении его к уголовной ответственности;
- 2) судья Конституционного Суда зарегистрирован в качестве кандидата в депутаты парламента, депутаты местных органов власти.

Решение о приостановлении полномочий судьи Конституционного Суда принимается безотлагательно при выявлении оснований к их приостановлению.

Судья считается ушедшим в отставку, если его полномочия прекращены по его просьбе об отставке и в случае достижения судьей предельного возраста нахождения в должности.

При решении всех вопросов, входящих в компетенцию Конституционного Суда, все судьи Конституционного Суда пользуются равными правами. Судья Конституционного Суда имеет следующие *права*:

- требовать созыва Конституционного Суда и предлагать вопросы на его рассмотрение,
- выражать особое мнение по поводу решений Конституционного Суда;
- участвовать во всех заседаниях Конституционного Суда с правом решающего голоса;
- в любое время подать в отставку;
- обладает другими правами в соответствии с законодательством каждой страны.

До оглашения решения по вопросам, которые изучаются или рассматриваются Конституционным Судом, ни один его член не имеет права публично высказывать свое мнение, если это не вытекает из необходимости подготовки вопроса к обсуждению в Конституционном Суде.

Судья Конституционного Суда неприкосновенен. Это распространяется на его жилище, служебное помещение, транспорт и средства связи, корреспонденцию, имущество и документы.

Лица, назначенные, избранные в Конституционный Суд не могут быть привлечены к уголовной ответственности, арестованы, иным способом лишены личной свободы без компетентных органов (Президента – в Республике Беларусь, Франции, Италии), кроме случаев задержания на месте совершения преступления.

Очень важны в деятельности органов конституционного контроля гарантии независимости судьи конституционного суда и подчинения их только закону, что способствует беспристрастности и объективности их деятельности.

Следует иметь в виду, что все вышеперечисленные особенности статуса судей органов конституционной юстиции имеют место только в странах с централизованной (европейской) системой конституционного контроля. В тех странах, где конституционный контроль осуществляется общими судами (США), статус судей иной.

Например, в Соединенных Штатах Америки судьи назначаются Президентом с совета и согласия Сената и остаются в должности пожизненно. Соответственно нет предельного возраста нахождения в должности, а минимальный возраст значительно ниже, чем в Европе. Отсутствуют также повышенные требования к личным качествам кандидата на должность судьи и требования высокого образовательного уровня (профессорство, большой стаж работы юристом). Не так строги ограничения о совмещении должности судьи с иными видами деятельности. Смещены судьи могут быть только в результате применения импичмента.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исходя из содержания данной работы, можно сделать несколько основных выводов.

Конституционный контроль – особый вид правоохранительной деятельности в государстве, заключающийся в проверке соответствия законов и иных нормативных актов конституции данной страны. Конституционный контроль является важным атрибутом современного демократического конституционного устройства. Без него немыслимо поддержание конституционной законности, а значит и законности в целом.

Конституционный контроль обеспечивает функционирование конституции государства как высшего нормативного акта, имеющего непосредственное действие. Без действенного же конституционного контроля конституция обречена оставаться не более чем общей декларацией принципов и намерений. Действенность, эффективность конституционного контроля обеспечивается наличием специального независимого судебного органа – конституционного суда, а также особой, тщательно регламентированной законом процедуры конституционного производства.

В науке конституционного права существуют различные воззрения на сущность конституционного контроля. Это обусловлено тем, что в каждом государстве существует своя система органов конституционного контроля и выделяется свой главный орган в этой области. В государствах с американской моделью его функции осуществляются обычными судами, следовательно, такая деятельность относится к судебной власти. В странах же с европейской моделью конституционный контроль осуществляется специализированными органами, поэтому можно предполагать наличие нового вида власти наряду с законодательной, исполнительной и судебной – контрольной.

Исторически институт конституционного контроля зародился там и тогда, когда появились первые конституции. Многие ученые считают родиной конституционного контроля США. Европейская модель конституционного контроля появилась в Австрии в 1920 году. Массовое создание конституционных судов в Европе произошло после Второй мировой войны. Однако в нашей стране, как и в СССР, института конституционного контроля фактически не существовало, а его ценность отрицалась. Признание идей конституционного контроля произошло в Советском Союзе еще до падения коммунистического режима. В рамках правовой реформы, призванной совместить идеи правового государства и советскую систему власти, в 1989 г. был принят Закон СССР «О Комитете конституционного надзора». Этот орган существовал в 1990–1991 гг. Однако решения его игнорировались.

В Республике Беларусь Конституционный Суд начал свою деятельность с 1994 года, в России – с 1991 г., в Казахстане, Эстонии,

Литве – с 1993 г., в Армении – с 1994 г., Грузии и Таджикистане – с 1996 г., в Азербайджане – с 1998 г.

Объектами конституционного контроля могут быть обычные законы, поправки к конституции, международные договоры, регламенты палат, нормативные акты исполнительных органов власти (в тех странах, где нет системы административной юстиции). В федеративных государствах объектом конституционного контроля являются также вопросы разграничения компетенции между союзом и субъектами федерации. А в некоторых странах в компетенцию органов конституционного контроля входят также вопросы легитимности выборов (Азербайджан, Франция), организации деятельности общественных объединений (Германия) и тому подобные вопросы.

Существуют различные виды конституционного контроля, (формальный или материальный, абстрактный или конкретный, предыдущий или последующий и т.д.). Причем в некоторых странах применяются все формы контроля: формальный и материальный, абстрактный и конкретный, а в других – только один какой-либо вид. Например, в США характерен только конкретный конституционный контроль, то есть лишь по судебному делу, находящемуся в производстве.

Формируются органы конституционного контроля в различных странах по-разному. Различают три вида процедур формирования органов конституционного контроля: парламентскую, внепарламентскую и смешанную. Структура их также различается. Существует две основные модели структуризации конституционных судов: конституционный суд выступает как единая судебная коллегия, рассматривающая дела с участием всех судей; или состоит из специальных структурных подразделений – коллегий (палат, сенатов, секций судей и др.).

Статус судей конституционного суда отличается от статуса судей судов общих. К ним предъявляются повышенные требования, но вместе с тем обеспечиваются гарантии независимости, в связи с большой важностью тех задач, которые они выполняют в ходе своей работы. Исключение здесь составляет США, где функции конституционного контроля возложены на общие суды, следовательно, судьи, осуществляющие деятельность в общих судах, могут решать вопросы конституционной юстиции.

В целом же, как показывает исторический опыт, институт конституционного контроля приживается только в той системе общественных отношений, которая ориентируется на демократические правовые ценности. В условиях же тоталитарных политических режимов он отторгается.

Следовательно, расширение полномочий и механизмов воздействия нашего отечественного органа конституционного контроля можно рассматривать как предоставленный нашей стране реальный шанс занять достойное место в системе цивилизованных правовых государств.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах от 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Мн.: Амалфея, 2007. – 48 с.
2. Кодекс Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей от 29.06.2006 г. № 139-З (в ред. Закона Республики Беларусь от 30.12.2006 г. № 198-З) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 5 июля 2006 г. – № 2/1236.
3. О Конституционном Суде Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 30.03.1994 г. № 2914-XII (в ред. Закона Республики Беларусь от 03.11.2005 № 53) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 08.11.2005 г. – № 2/1144.
4. О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь: Декрет Президента Республики Беларусь от 26 июня 2008 г. – № 14 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 02.07.2008 г. – № 1/9829.
5. О порядке деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь: Регламент Конституционного Суда Республики Беларусь 18 сентября 1997 г. № Р-58/97 (в ред. решения Конституционного Суда Республики Беларусь от 15.04.2009 г. № Р-320/2009) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 30.08.2001 г. – № 6/101.
6. Конституция (Основной Закон) Белорусской ССР, принятая 14 апреля 1978 года на внеочередной 9-й сессии Верховного Совета БССР 9-го созыва // Гісторыя Беларусі. – Мн.: ВТА «Права і эканоміка», 2001.
7. Конституция Российской Федерации с комментариями Конституционного Суда Российской Федерации. – 4-е изд. – М.: ИНФРА-М, 2005. – 200 с.
8. Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. и со вступительной статьей Л.А. Окунева. – М., 1999. – 342 с.
9. Конституции зарубежных государств. – М.: БЕК, 1997.
10. Конституции зарубежных стран / сост. В.В. Маклаков. – М.: Юрлитинформ, 1999.
11. Новые конституции стран Восточной Европы и Азии (1989–1992). – М.: Изд-во Юридический колледж МГУ, 1996.
12. Федеральный конституционный Закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (с изменениями от 8 февраля, 15 декабря 2001 г., 7 июня 2004 г., 5 апреля 2005 г.). Электронный правовой портал «Эталон».

13. Авакьян С.А. Проблемы теории и практики конституционного контроля и правосудия // Вестник Московского университета. – Серия 11. Право. – 1995. – № 4. – С. 14–27.
14. Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. – М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2005. – 552 с.
15. Алебастрова И.А. Конституционное право зарубежных стран: учеб. пособие. – М.: Юрайт-М, 2001. – 640 с.
16. Амирбеков С. К вопросу о конституционности строя России в начале XX в. // Право и жизнь. – 1999. – № 24.
17. Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран: учебник для вузов. – М.: Изд. группа «Форум» – «ИНФРА-М», 1998. – 488 с.
18. Арбузкин А.М. Конституционное право зарубежных стран: учеб. пособие для студентов вузов, обуч. по спец. 021100 «Юриспруденция». – М.: Юристъ, 2004. – 666 с.
19. Арутюнян Г.Г. Конституционный суд в системе государственной власти: сравнительный анализ. – Ереван, 1999.
20. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для юридических вузов и факультетов. – 3-е изд., изм. и доп. – М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М, 2001. – 800 с.
21. Баглай М.В. Толкование Конституции Конституционным Судом Российской Федерации // Конституционное судопроизводство: сб. докладов 2-й Междунар. науч.-практ. конф., г. Минск, 5–6 июля 2000 г. – Минск, 2000. – С. 13.
22. Бланкенагель А. Теория и практика конституционного контроля в ФРГ // Советское государство и право. – 1989. – № 1.
23. Боботов С.В. Конституционный контроль в буржуазных странах: доктрина и практика // Советское государство и право. – 1989. – № 3. – С. 116.
24. Бруннер Г. Государственное и административное устройство Германии: сб. международных терминов из области права и управления / Г. Бруннер, Ф. Хефер. – Серия Р, 1993. – Т. 1. – 281 с.
25. Василевич Г.А. Конституция Республики Беларусь. Научно-практический комментарий. – Мн., 2001.
26. Василевич Г.А. Утверждение справедливого правосудия – основная задача судебной власти // Юстиция Беларуси. – 2003. – № 3.
27. Государственное право Германии. – М.: ИГП РАН, 1994. – Т. 1.
28. Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы: учебник для юрид. вузов и факультетов. – 7-е изд., перераб. и доп. / под ред. К.Ф. Гуценко. – М.: Изд-во ЗЕРЦАЛО-М, 2002. – 416 с.
29. Давид Р. Основные правовые системы современности. – М.: Изд-во «Прогресс», 1988.

30. Данилов Е.П. Настольная книга адвоката / Е.П. Данилов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: КНОРУС, 2005. – 768 с.
31. Дурденевский В.Н. Иностранное конституционное право в избранных образцах: с приложением текстов конституций. – Л., 1925. – С. 72.
32. Егоров С.А. Конституционализм в Соединенных Штатах Америки // История буржуазного конституционализма XIX в. – М., 1986. – С. 57–58.
33. Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. Конституционное право: учебник. – 2 изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2002. – 554 с.
34. Заболотный В.М. Новейшая история стран Европы и Северной Америки: конец XX – начало XXI века: учеб. пособие для студентов. – М.: ООО «Изд-во АСТ»: ООО «Изд-во Астрель», 2004. – 494 с.
35. Златопольский Д.Л. Государственное право зарубежных стран Восточной Европы и Азии: учебник для вузов. – М.: Изд-во «Зерцало», 1999. – 320 с.
36. Златопольский Д.Л. Контроль за соблюдением конституции и конституционные суды в государствах Восточной Европы // Вестник Московского университета. Серия 11. «Право». – 1998. – № 2.
37. Зоммер Б. Защита прав человека: прерогатива Конституционного Суда и компетенция судов общей юрисдикции // Российская юстиция. – 1999. – № 2. – С. 13–14.
38. Иностранное конституционное право / под ред. В.В. Маклакова. – М.: Юристъ, 1996. – 512 с.
39. Керимов, А.Д. Парламентское право Франции. – М.: Изд-во НОРМА, 1998. – 176 с.
40. Киров В.П. Парадоксы государственной власти в гражданском обществе (конституционно-правовые аспекты). – М.: Манускрипт, 1992.
41. Ковешников Е.М., Марченко М.Н., Стешенко Л.А. Конституционное право стран Содружества Независимых Государств: учебник для вузов. – М.: Изд. группа НОРМА – ИНФРА-М, 1999. – 464 с.
42. Комарова В.В. История становления института конституционного контроля в России // История государства и права. – 1999. – № 4. – С. 30–37.
43. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник: в 4 т. / отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Изд-во БЕК, 1998. – Т. 1. – 764 с.
44. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник: в 4 т. / отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Изд-во БЕК, 1998. – Т. 2. – 764 с.
45. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник: в 4 т. / отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Изд-во БЕК, 1998. – Т. 3. – 764 с.

46. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. пособие / М.Ф. Чудаков. – Мн.: Новое знание, 2001. – 576 с.
47. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник: в 4 т. / отв. ред. проф. Б.А. Страшун. – Изд-во НОРМА (Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М), 2001. – Т. 4. Часть особенная: страны Америки и Азии. – 656 с.
48. Конституционное право / под ред. Козлова. – М., 1996.
49. Конституционное право государств Европы: учеб. пособие для студентов юридических вузов и фак. / отв. ред. Д.А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – 320 с.
50. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: учеб. для студентов юрид. вузов и факультетов / В.В. Маклаков. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 896 с.
51. Конституционное право зарубежных стран: учебник / Г.А. Василевич, Н.М. Кондратович, Л.А. Приходько; под общ. ред. Г.А. Василевича. – Мн.: Книжный дом, 2006. – 480 с.
52. Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов / под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. – М.: Изд. группа НОРМА – ИНФРА-М, 1999. – 832 с.
53. Конституционное право зарубежных стран: учеб.-метод. пособие для студ. 3-го курса юрид. фак. / авт.-сост.: В.М. Шорец, В.Г. Стаценко; УО Федерации профсоюзов Белорусской «Междунар. ин-т труд. и соц. отношений», Витебский филиал, каф. отраслевых юрид. дисциплин и междунар. права. – Витебск: ВФ УО ФПБ «МИТСО», 2002. – 36 с.
54. Конституционное право Республики Беларусь / В.А. Кодовбович, В.А. Круглов. – Мн.: Амалфея, 2007.
55. Конституционное право: учеб. пособие / Д.М. Демичев. – Мн.: Высшая школа, 2004. – 351 с.
56. Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии: сб. нормативных актов. – М.: Изд-во «Зерцало», 1998. – 800 с.
57. Круглов В.А. Основы права Республики Беларусь: понятия и схемы / В.А. Круглов, Е.В. Шейпак. – Мн.: Амалфея, 2003.
58. Кузнецов О.Б. О природе и типологии конституционного контроля // Вестник Академии МВД Республики Беларусь. – 2006. – № 1. – С. 37–42.
59. Кунцевич К.Н. Конституционное право Республики Беларусь: практ. пособие. – Мн.: «Молодежное научное общество», 2000. – 164 с.
60. Лазарев Л.В. Конституционно-правовые основы организации и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации // Государство и право. – 1996. – № 6.

61. Лафитский В.И. Основы конституционного строя США. – М.: Изд-во НОРМА, 1998. – 272 с.
62. Лафитский В.И. США: Конституционный строй и роль штатов в структуре американского федерализма. – М.: Известия, 1993.
63. Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты: курс лекций. – М.: ГУ ВШЭ, 2002. – 512 с.
64. Митюков, М.А. Конституционные суды на постсоветском пространстве. – М., 1999.
65. Михалева Н.А. Конституционное право зарубежных стран СНГ: учеб. пособие. – М.: Юрист, 1999. – 352 с.
66. Мишин А.В. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М.: ЗАО Издательство «Белые альвы», 1996.
67. Плотницкий В.И. Конституционное право зарубежных стран (в схемах): учеб. пособие. – 2-е изд. – М.: Новое знание, 2004. – 252 с.
68. Пугачев А.Н. Сфера конституционной юрисдикции и объем компетенции Конституционного Суда Республики Беларусь // Теория и практика правотворчества и правоприменения: Республика Беларусь в условиях интеграционных процессов: тезисы докладов Междунар. науч.-практ. конф., Гродно, 2007 года / Гродн. гос. ун-т, редкол.: Н.Э. Мартыненко (отв. ред.) и др. – Гродно: ГрГУ, 2007. – 404 с.
69. Пугачев В.П. Политология: Справочник студента. – М.: ООО «Издательство АСТ»; Филологическое общество «СЛОВО», 2001. – 576 с.
70. Смирнов В.О. Институт конституционного контроля в странах Центральной и Восточной Европы и на постсоветском пространстве // Веснік Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь. – 2001. – № 3. – С. 74–79.
71. Смоленский М.Б. Конституционное право России. – Ростов н/Д: Изд. центр «МарТ», 2001. – 288 с.
72. Сравнительное конституционное право. – М.: Манускрипт, 1996.
73. Судебные системы западных государств. – М.: Изд-во «Наука», 1991.
74. Сюкияйнен Л.Р. Мусульманское право. Вопросы теории и практики. – М.: «Наука», 1986.
75. Теория государства и права: учебник для государственных вузов / С.В. Боботов, Н.В. Варламова, Л.В. Лазарев; под ред. Г.Н. Манова. – М.: БЕК, 1995. – 336 с.
76. Тиковенко А.Г. Конституционное право зарубежных стран: учеб. пособие для высш. учеб. заведений по спец. 1-24 01 02 «Правоведение» / А.Г. Тиковенко; М-во образования РБ, УО «Бел. гос. экономический ун-т». – Мн., 2005. – 83 с.
77. Филиппчук Р.М. Конституция как правовая основа судебного конституционного контроля в современной Беларуси // Веснік Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь. – 2006. – № 2. – С. 50–57.

78. Фридман Л. Введение в американское право. – М.: Прогресс-Универс, 1992.
79. Четвернин В.А. Демократическое конституционное государство: Введение в теорию. – М., 1993.
80. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: практикум. – М.: Юрист, 2002. – 429 с.
81. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М.: Изд-во «Зерцало», 1998. – 448 с.
82. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2005. – 669 с.
83. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М., 1998.
84. Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. – 1993. – № 4. – С. 11–12.
85. Чудаков М.Ф. Конституционное право зарубежных стран: учеб. пособие / М.Ф. Чудаков. – Мн.: Новое знание, 2001. – 576 с.
86. Шайо А. Конституционализм и конституционный контроль в посткоммунистической Европе // Конституционное правосудие в посткоммунистических странах: сб. докладов. – М., 1999. – С. 8.
87. Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России. – М., 1995. – С. 9.
88. Юридический энциклопедический словарь. – 2-е изд., доп. – М., 1997.
89. Якушев А.В. Конституционное право зарубежных стран: курс лекций. – М.: Изд-во «ПРИОР», 1999. – 336 с.
90. www.arbitrage.be
91. www.constcourt.bg
92. www.ksrf.ru.
93. www.library.by
94. www.ncpi.gov.by
95. www.wikipedia.org

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ № 1

РЕШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ 4 февраля 2009 г. № Р-313/2009

О СОСТОЯНИИ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЗАКОННОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ В 2008 ГОДУ

Конституционный Суд Республики Беларусь в составе председательствующего – Председателя Конституционного Суда Миклашевича П.П., заместителя Председателя Марыскина А.В., судей Бойко Т.С., Данилюка С.Е., Изотко В.П., Козыревой Л.Г., Подгруши В.В., Рябцева Л.М., Сергеевой О.Г., Тиковенко А.Г., Чигринова С.П., Шуклина В.З., рассмотрев в судебном заседании вопрос о состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2008 году, руководствуясь статьей 24 Кодекса Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей, статьей 44 Закона Республики Беларусь «О Конституционном Суде Республики Беларусь» и статьей 80 Регламента Конституционного Суда Республики Беларусь,

РЕШИЛ:

1. Принять Послание Конституционного Суда Республики Беларусь Президенту Республики Беларусь и палатам Национального собрания Республики Беларусь «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2008 году» (текст прилагается).

2. Опубликовать Послание Конституционного Суда Республики Беларусь «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2008 году» в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь, газетах «Звязда» и «Народная газета», а также в журнале «Веснік Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь».

Председательствующий –

Председатель Конституционного Суда
Республики Беларусь

П.П. МИКЛАШЕВИЧ

Президенту
Республики Беларусь

Палате представителей
Национального собрания
Республики Беларусь

Совету Республики
Национального собрания
Республики Беларусь

ПОСЛАНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ
О СОСТОЯНИИ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЗАКОННОСТИ
В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ В 2008 ГОДУ

I

Деятельность Конституционного Суда Республики Беларусь в 2008 году при осуществлении полномочий по контролю за конституционностью нормативных правовых актов была направлена на обеспечение верховенства Конституции Республики Беларусь и ее непосредственного действия на территории государства.

В новейшей истории страны 2008 год ознаменован важным общественно-политическим событием – очередными выборами в Палату представителей и Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь четвертого созыва. Формирование и деятельность Парламента в соответствии с Конституцией – это важнейшая гарантия реализации в нашем государстве конституционных механизмов народовластия и необходимое условие совершенствования законодательной базы.

Задачами правового государства, каким провозглашена Республика Беларусь в Конституции, являются закрепление и развитие в актах законодательства норм и принципов Конституции, дальнейшее утверждение конституционной законности в нормотворчестве и правоприменении в целях обеспечения гарантий реализации прав и свобод граждан. Решению этих задач способствуют предпринятые на государственном уровне меры по совершенствованию конституционного контроля.

Декретом Президента Республики Беларусь от 26 июня 2008 г. № 14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь» Конституционному Суду наряду с иными дополнительными полномочиями предоставлено право осуществления обязательного предварительного контроля конституционности всех законов, принятых Палатой представителей и одоб-

ренных Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь, до подписания данных законов Президентом Республики Беларусь.

С введением обязательного предварительного контроля конституционности законов устанавливаются дополнительные юридические механизмы, упреждающие принятие законодательных норм, противоречащих Конституции. Это способствует оптимизации, эффективности правового регулирования, повышению качества законов. Таким образом, в Республике Беларусь создаются условия для более полной реализации конституционного принципа верховенства права, обеспечения конституционных прав и свобод граждан.

II

Конституционный Суд в порядке обязательного предварительного контроля конституционности законов рассмотрел 102 закона, в том числе 3 кодекса, 24 общих и специальных закона, 40 законов о внесении изменений и дополнений и признании утратившими силу законодательных актов, 35 законов о ратификации международных договоров Республики Беларусь. Среди проверенных законов – Бюджетный кодекс Республики Беларусь, кодексы Республики Беларусь о земле и о недрах, законы Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь», «О Совете Министров Республики Беларусь», «О гарантированном возмещении банковских вкладов (депозитов) физических лиц», «О предупреждении инвалидности и реабилитации инвалидов», «О средствах массовой информации», «О регистре населения», «О защите прав потребителей жилищно-коммунальных услуг» и другие.

Оценивая конституционность проверенных законов, Конституционный Суд отмечает, что в них нашли развитие основополагающие принципы и нормы Конституции. В своих решениях Конституционный Суд констатировал закрепление в законах механизмов реализации конституционных принципов демократического социального правового государства, разделения властей, верховенства права, приоритета общепризнанных принципов международного права, гарантированности равной защиты и равных условий для развития всех форм собственности, государственных гарантий прав и свобод граждан, равенства всех перед законом, ограничения прав и свобод личности только в случаях, предусмотренных законом.

Конституционный Суд также отмечает, что нормами указанных законов обеспечивается развитие механизмов реализации права собственности, права на охрану здоровья, права на отдых, права на благоприятную окружающую среду, права на защиту от незаконного вмешатель-

ства в личную жизнь, права на получение, хранение и использование информации, других конституционных прав и свобод личности.

По результатам обязательного предварительного контроля все законы, которые являлись предметом проверки их конституционности, признаны соответствующими Конституции.

Исходя из положений Конституции и в целях обеспечения ее верховенства Конституционный Суд в ряде решений изложил правовые позиции, направленные на выявление конституционно-правового смысла норм, рассмотренных законов и недопущение неконституционной правоприменительной практики.

В решении от 1 июля 2008 г. «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь» Конституционный Суд пришел к выводу о возможности Парламента в рамках предоставленных ему конституционных полномочий уточнить свою компетенцию на уровне закона. По своему содержанию указанные уточнения не свидетельствуют о перераспределении конституционных полномочий между государственными органами. Они способствуют реализации принципа разделения властей, развитию механизмов сдержек и противовесов, исключая возможность вторжения Парламента при осуществлении им своей деятельности в сферу конституционных полномочий других государственных органов.

Суть правовой позиции Конституционного Суда, сформулированной по итогам проверки на предмет конституционности Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь» (решение от 8 июля 2008 г.), заключается в том, что положения этого Закона, определяющие состав и структуру Правительства, необходимо понимать в органическом единстве с нормами и принципами Конституции, закрепляющими самостоятельность и независимость ветвей власти, регулирующие организацию и деятельность институтов Главы государства и Правительства.

В решении от 27 декабря 2008 г. «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам государственного и мобилизационного материальных резервов» Конституционный Суд, исходя из положений части четвертой статьи 104 Конституции, обратил внимание на то, что программные законы требуют особого порядка не только их принятия, но и внесения в них изменений и дополнений. Такой особый порядок, по мнению Конституционного Суда, предполагает внесение изменений и дополнений отдельным законом, который, как и программный закон, должен быть принят не менее чем двумя третями голосов депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики от полного состава палат.

В решении от 8 июля 2008 г. «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам нормотворческой деятельности» Конституционный Суд вновь подтвердил свою правовую позицию о возможности придания обратной силы нормативному правовому акту, высказанную им в ряде ранее принятых решений, которая заключается в том, что закон имеет обратную силу не только в случаях, когда он смягчает или отменяет ответственность граждан, но и в случаях, когда он иным образом улучшает их правовое положение. И, наоборот, не допускается придание обратной силы нормативным правовым актам, в том числе законам, устанавливающим либо усиливающим ответственность, либо иным образом ухудшающим правовое положение граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.

Проверяя конституционность Закона Республики Беларусь «О республиканском бюджете на 2009 год», Конституционный Суд в решении от 31 октября 2008 г. отметил, что в части третьей подпункта 1.4 пункта 1 статьи 7 этого Закона не установлены предельные размеры налоговых ставок по сборам с пользователей, в то время как по всем другим видам местных налогов и сборов такое ограничение в указанной статье Закона предусмотрено. Правовая позиция Конституционного Суда, выраженная им также в ранее принятых решениях, касающихся конституционности установления местными Советами депутатов местных налогов и сборов, состоит в том, что в целях обеспечения правовой определенности основные элементы налогообложения, включая предельные размеры ставок, в рамках которых местные Советы депутатов могли бы устанавливать их конкретные размеры, необходимо определять на уровне закона точно и ясно по каждому виду местного налога и сбора.

В этом же решении Конституционный Суд обратил внимание на содержащуюся в проверенном Законе норму, согласно которой плательщики отчислений в государственный целевой бюджетный фонд национального развития, а также части прибыли республиканских и коммунальных унитарных предприятий, части доходов хозяйственных обществ несут ответственность за неуплату, неполную уплату указанных отчислений и платежей, установленную законодательством для плательщиков налогов, сборов (пошлин). Поскольку данные отчисления и платежи относятся к неналоговым доходам бюджета и по своей сути являются доходами от использования имущества, находящегося в государственной собственности, правовая природа которых основывается на нормах гражданского законодательства, то, по мнению Конституционного Суда, ответственность за их неуплату, неполную уплату

ту не должна наступать по нормам, установленным для плательщиков налогов, сборов (пошлин).

Проверяя конституционность Закона Республики Беларусь «Об основах деятельности по профилактике правонарушений», Конституционный Суд в целях предотвращения расширительного понимания статьи 23 Конституции, определяющей условия ограничения прав и свобод личности, в решении от 31 октября 2008 г. сформулировал правовую позицию относительно нормы статьи 29 этого Закона, предусматривающей постановку на профилактический учет граждан, уклоняющихся от трудовой деятельности, в случае, если законность источников их существования вызывает обоснованные сомнения. Поскольку использованное в данной норме словосочетание «обоснованные сомнения» является оценочным, субъективным, зависящим от усмотрения правоприменителя, то его следует понимать и применять в строгом соответствии с нормами и принципами Конституции, чтобы исключить нарушение прав и законных интересов граждан.

По мнению Конституционного Суда, законотворческая деятельность должна основываться на принципе правовой определенности, который предполагает ясность, точность, непротиворечивость, логическую согласованность правовых норм. Соблюдение данного принципа упреждает неоднозначное понимание и, следовательно, неправомерное применение юридических норм, влекущее нарушение прав и законных интересов граждан.

Однако в ряде решений Конституционным Судом отмечены неопределенность, неточность, неясность содержания отдельных норм законов, проверенных в порядке предварительного конституционного контроля. Конституционный Суд полагает, что признание таких норм противоречащими Конституции не всегда может основываться исключительно на предположении о том, что практика их применения может повлечь в будущем нарушение норм Конституции, прав и свобод граждан. Неконституционность норм, формулировка которых затрудняет их однозначное понимание и применение, может быть установлена в полной мере при проверке таких норм на основании статьи 116 Конституции и части второй статьи 22 Кодекса Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей в порядке последующего конституционного контроля с учетом практики их применения.

Предложения о проверке конституционности нормативных правовых актов в порядке последующего контроля вправе вносить в Конституционный Суд Президент Республики Беларусь, Палата представителей, Совет Республики Национального собрания, Верховный Суд, Высший Хозяйственный Суд, Совет Министров Республики Беларусь.

В 2008 году уполномоченные субъекты с предложениями о проверке конституционности нормативных правовых актов в Конституционный Суд не обращались.

Вместе с тем анализ обращений граждан и организаций свидетельствует о том, что имелись определенные основания для внесения в Конституционный Суд предложений о проверке конституционности отдельных нормативных правовых актов. В 2008 году в уполномоченные органы поступило более 60 обращений граждан и организаций с просьбой внести в Конституционный Суд предложение о проверке конституционности нормативных правовых актов в связи с наличием в них, по мнению заявителей, противоречий, влекущих необоснованное ограничение конституционных прав и свобод.

В условиях отсутствия у граждан права на конституционную жалобу Конституционный Суд считает, что должен быть выработан механизм реализации части третьей статьи 22 Кодекса Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей, согласно которой государственные органы, общественные объединения, другие организации и граждане обращаются с инициативой о проверке конституционности нормативного правового акта к органам и лицам, обладающим правом внесения в Конституционный Суд предложений о такой проверке. По мнению Конституционного Суда, порядок внесения уполномоченными органами предложений о проверке конституционности нормативных правовых актов на основании обращений заинтересованных лиц должен быть точно определен на законодательном уровне.

Укрепление конституционной законности в нормотворчестве и правоприменении неразрывно связано с повышением эффективности конституционного контроля, что напрямую зависит от должного выполнения государственными органами и должностными лицами требований статьи 59 Конституции о создании внутреннего порядка, необходимого для полного осуществления конституционных прав и свобод граждан, обязанности государственных органов и должностных лиц в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности.

III

Конституционный Суд, руководствуясь частью восьмой статьи 22 Кодекса Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей, вносил в Парламент, Правительство и другие государственные органы в соответствии с их компетенцией предложения о необходимости внесения в акты законодательства изменений и дополнений, принятия новых нормативных правовых актов.

Анализ обращений граждан и организаций показывает, что в ряде обращений указывалось на наличие проблем, возникавших в правоприменительной практике, в том числе в связи с неоднозначным пониманием некоторых норм права, определением пределов их действия.

По результатам рассмотрения вопросов, которые имели значимый характер и касались несовершенства правового регулирования, Конституционный Суд вносил предложения, направленные на устранение пробелов и коллизий в законодательстве, обеспечение оптимального правового регулирования, установление единообразной правоприменительной практики.

Так, в решении Конституционного Суда от 21 октября 2008 г. «О некоторых гарантиях для нанимателей жилых помещений социального пользования» обращено внимание на то, что в Указе Президента Республики Беларусь от 3 июня 2008 г. № 292 содержатся новые подходы к определению прав членов семей нанимателей жилых помещений социального пользования, сдавших в установленном порядке ранее занимаемые жилые помещения. Однако действие нового правила, допустившего заключение договора найма жилого помещения с членом семьи умершего нанимателя без ограничения трехлетним сроком, не распространяется на случаи смерти нанимателя, имевшие место до вступления Указа № 292 в силу.

Правовая позиция Конституционного Суда в данном случае основывается на том, что если реализация гражданами своего права на получение социального жилья зависела от исполнения ими своей обязанности по сдаче занимаемых ими жилых помещений, то принятые позднее законодательные акты, существенным образом изменившие правовой режим пользования социальным жильем, должны были учитывать указанные обстоятельства, чтобы обеспечить конституционные принципы равенства всех перед законом и социальной справедливости.

Рассматривая проблему реализации субъективного права при прекращении действия правовых норм, Конституционный Суд в решении от 18 декабря 2008 г. выразил правовую позицию о том, что в случае утраты юридической силы нормативным правовым актом, установившим определенные права и обязанности гражданина или организации, в ряде случаев существует необходимость регулирования в течение определенного времени отношений, возникших до утраты нормативным правовым актом юридической силы. Такое переживание закона во времени способствует реализации субъективных прав и юридических обязанностей в полном объеме, что согласуется с конституционными принципами гарантированности прав человека и взаимной ответственности государства и гражданина. Поэтому, если при отмене нормативного правового акта прекращается право, реализация которого

уже началась, законодателю следует определить возможность, порядок и условия полной реализации этого субъективного права.

С учетом изложенного Конституционный Суд признал необходимым внести в Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» соответствующие изменения и дополнения, предложив Совету Министров подготовить законопроект.

В решении от 6 ноября 2008 г. «О сроке действия доверенности на получение денежных средств с вклада (депозита) физического лица, открытого в банке, на который перечисляется пенсия (пособие)» Конституционный Суд обосновал свою правовую позицию тем, что регулирование отношений, касающихся срока действия доверенности на получение пенсий, зачисленных во вклад (депозит) физического лица в банке, осуществляется нормами гражданского, а не пенсионного законодательства, поэтому установление в пенсионном законодательстве и подзаконных актах предельного срока действия такой доверенности должно быть согласовано с требованиями гражданского и банковского законодательства. Конституционный Суд признал необходимым закрепить в статье 87 Закона Республики Беларусь «О пенсионном обеспечении» положение о том, что указанный в ней срок действия доверенности не распространяется на случаи получения денежных средств с вклада (депозита) гражданина, открытого в банке, на который перечисляется его пенсия (пособие), предложив Совету Министров рассмотреть вопрос о совершенствовании норм пенсионного законодательства с целью устранения несогласованности правового регулирования.

В решении от 10 апреля 2008 г. «Об отнесении доходов от ремесленной деятельности к доходам, приравненным к заработной плате» Конституционный Суд обратил внимание на то, что гражданин, осуществляющий ремесленную деятельность, находясь практически в одинаковом положении по доходам с физическим лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, поставлен в худшие условия, чем последний, в части обращения взыскания на доходы от своей деятельности, поскольку такие доходы не включены в перечень доходов, приравненных к заработной плате, и на них не распространяются установленные законом предельные размеры удержаний. Правовая позиция Конституционного Суда основывается на том, что нормативное регулирование должно базироваться на сочетании интересов как государства, так и граждан, необходимости соблюдения равных подходов при регулировании сходных отношений, обеспечения принципов разумности и справедливости при определении последствий нарушения норм права.

Конституционный Суд признал необходимым внести дополнение в Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь (да-

лее – ГПК), предусматривающее включение доходов от ремесленной деятельности в перечень доходов, приравненных к заработной плате, и предложил Совету Министров обеспечить разработку соответствующего законопроекта.

Рассматривая вопрос проведения публичных торгов в процессе исполнения решения суда в гражданском судопроизводстве, Конституционный Суд в решении от 21 октября 2008 г. отметил, что на стадии исполнительного производства восстановление нарушенных прав и интересов субъектов процесса должно основываться на разумном и справедливом учете интересов участников процесса. По мнению Конституционного Суда, оправдано как допущение снижения первоначальной стоимости имущества, выставленного на торги, так и установление предельных размеров такого снижения. Однако, поскольку статья 23 Конституции допускает ограничение прав и свобод личности только в случаях, предусмотренных законом, правило о предельном размере снижения начальной цены реализуемого на повторных торгах имущества должно быть закреплено на законодательном уровне. Конституционный Суд признал необходимым дополнить ГПК соответствующей нормой и предложил Совету Министров разработать проект закона.

Анализируя при рассмотрении ряда вопросов нормы права, подлежащие применению, Конституционный Суд отмечал, что надлежащая защита прав и законных интересов граждан и организаций зависит от должного их обеспечения процессуальными правилами и процедурами.

По итогам рассмотрения запроса об обоснованности применения более продолжительных сроков наложения административных взысканий, предусмотренных пунктом 4 части 1 статьи 7.6 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – КоАП), при осуществлении административного процесса по отдельным составам административных правонарушений Конституционный Суд в решении от 29 декабря 2008 г. признал, что неконкретная формулировка указанного пункта может привести к его расширительному толкованию и распространению его действия на неоправданно большой перечень административно наказуемых деяний по усмотрению правоприменителя.

Правовая позиция Конституционного Суда заключается в том, что при толковании нормы права правоприменитель должен понимать нормативные предписания соответствующей статьи (части, пункта статьи) в органическом единстве. При возможности альтернативного толкования нормы предпочтение следует отдавать такому ее смысловому значению, которое в наибольшей степени обеспечивает права граждан. Конституционный Суд считает, что норма, устанавливающая исключение из общего правила, должна быть максимально опреде-

ленной с целью недопущения ее расширительного понимания и применения, поэтому, в силу принципа правовой определенности, перечень конкретных составов административных правонарушений, выразившихся в неисполнении или ненадлежащем исполнении актов законодательства, регулирующих экономические отношения, за совершение которых установлены более продолжительные сроки наложения административных взысканий, должен быть закреплён непосредственно в КоАП. В связи с этим Конституционный Суд предложил Палате представителей внести в данный Кодекс необходимые изменения и дополнения.

При этом законодатель, решая вопрос о дополнении вышеуказанного перечня, должен руководствоваться принципом верховенства права, исходить из установленной системности правового регулирования, в том числе согласованности подходов к определению разумных сроков привлечения к административной ответственности с тем, чтобы сроки наложения административных взысканий за отдельные административные правонарушения не превышали сроков давности привлечения к уголовной ответственности за малозначительные преступления.

В решении от 3 декабря 2008 г. «Об исчислении процессуальных сроков в административном процессе» Конституционный Суд отметил, что в Процессуально-исполнительном кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – ПИКоАП) не содержится норм об исчислении процессуальных сроков, определяющих их начало, окончание, а также период времени, в течение которого процессуальные действия должны быть совершены, в том числе если последний день процессуального срока приходится на нерабочий день. Поскольку ПИКоАП является единственным законом, устанавливающим порядок административного процесса, действующим на территории Республики Беларусь, то, по мнению Конституционного Суда, отсутствие в нем норм, регламентирующих вопросы исчисления процессуальных сроков, не обеспечивает единообразного понимания и применения соответствующих нормативных положений, что может повлечь ограничение конституционных прав граждан на эффективную судебную защиту и возможность обжалования судебных постановлений.

Конституционный Суд признал необходимым внести изменения и дополнения в ПИКоАП и предложил Совету Министров разработать законопроект, направленный на устранение пробелов законодательного регулирования в части исчисления процессуальных сроков.

При обосновании правовой позиции по данному вопросу Конституционный Суд исходил из того, что провозглашенные Конституцией гарантии судебной защиты включают право на вынесение законного и обоснованного судебного постановления, предполагающее возможность его проверки, пересмотра и обжалования в установлен-

ные законом сроки. Законодательными актами, определяющими правила и процедуры такого обжалования, должна быть в полной мере обеспечена реализация конституционного права граждан на обжалование судебных постановлений, исключая возможность субъективного подхода, в том числе в части исчисления процессуальных сроков.

В решении от 12 июня 2008 г. «Об определении понятия «доход» в целях наложения административного взыскания за незаконную предпринимательскую деятельность» указано на наличие правового пробела. Конституционный Суд обратил внимание на то, что понятие дохода, полученного от незаконной предпринимательской деятельности, содержащееся в статье 233 Уголовного кодекса Республики Беларусь, применимо лишь для отграничения преступления, предусмотренного данной статьей, от аналогичного административного правонарушения (часть 1 статьи 12.7 КоАП). Конституционный Суд признал необходимым для правомерности наложения административного взыскания в виде конфискации дохода, полученного в результате осуществления незаконной предпринимательской деятельности, определить понятие такого дохода непосредственно в статье 12.7 КоАП, предложив Палате представителей внести в КоАП соответствующее дополнение.

Оценивая в целом качество законодательства и перспективы его совершенствования, Конституционный Суд отмечает, что обязательным условием построения демократического социального правового государства должно стать обеспечение принципов верховенства права, равенства и справедливости. Это предполагает формирование сбалансированной законодательной базы, выстроенной на основе норм и принципов Конституции. В актах законодательства должны быть ясно и четко определены права и обязанности граждан и организаций, закреплены механизмы их реализации и гарантии защиты с установлением при необходимости взаимной ответственности государства и граждан.

IV

Одним из важнейших показателей состояния конституционной законности в стране и обязательным условием ее обеспечения является своевременное исполнение государственными органами решений Конституционного Суда.

Конституционный Суд отмечает в основном положительные результаты по исполнению его решений путем принятия новых нормативных правовых актов, внесения в нормативные правовые акты необходимых изменений и дополнений.

Так, в решении от 28 декабря 2006 г., касающемся правового регулирования деятельности жилищно-строительных кооперативов,

Конституционный Суд указывал, что несовершенство норм законодательства, наличие в нем противоречий не только затрудняют его применение на практике, но и в ряде случаев исключают возможность надлежащего осуществления такими потребительскими кооперативами своих функций, а следовательно не обеспечивают в полной мере защиту прав и законных интересов их членов, иных граждан и государства. Предложения Конституционного Суда о необходимости обеспечения надлежащего правового регулирования деятельности ЖСК реализованы в Указе Президента Республики Беларусь от 28 января 2008 г. № 43 «О деятельности организаций застройщиков, гаражных кооперативов и кооперативов, осуществляющих эксплуатацию автомобильных стоянок».

Выводы Конституционного Суда, содержащиеся в решениях от 26 апреля 2000 г. и от 5 июня 2003 г., относительно необходимости совершенствования земельного законодательства, а также принятия на его основе нового типового устава садоводческих товариществ в целях более полной защиты прав членов этих товариществ, в том числе являющихся собственниками земельных участков, нашли отражение в нормах Указа Президента Республики Беларусь от 28 января 2008 г. № 50 «О мерах по упорядочению деятельности садоводческих товариществ».

В Кодексе Республики Беларусь о земле, принятом 23 июля 2008 г., учтена правовая позиция Конституционного Суда, выраженная им в решении от 31 октября 2003 г. и заключающаяся в том, что противоречия (несоответствия) между нормативными правовыми актами, регулирующими предоставление инвалидам во временное пользование земельных участков для размещения гаражей, разрешаются с учетом не только юридической силы и времени принятия нормативных правовых актов, но и того, что государственная политика в отношении инвалидов определяется специальным Законом Республики Беларусь «О социальной защите инвалидов в Республике Беларусь», с нормами которого должны быть согласованы нормы других законов, включая кодексы.

В статье 44 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь» (в редакции Закона от 15 июля 2008 г.) реализовано содержащееся в решении от 26 мая 2004 г. предложение Конституционного Суда относительно юридической целесообразности включения в стаж государственной службы определенных периодов работы в качестве председателей колхозов.

Выводы Конституционного Суда, изложенные им в решениях от 26 июня 2001 г. и от 6 декабря 2005 г., о необходимости защиты конфиденциальности персональных данных физических лиц учтены в Законе Республики Беларусь от 21 июля 2008 г. «О регистре населения».

На уровне актов Правительства, министерств (в частности, постановления Совета Министров Республики Беларусь от 22 февраля 2008 г. № 257, решения Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь от 25 февраля 2008 г.) учтены предложения Конституционного Суда по вопросам соответственно проведения централизованного тестирования на одном из государственных языков по выбору абитуриента, обеспечения единого подхода к исчислению выслуги лет для назначения пенсий работникам пожарной службы.

Конституционный Суд, отмечая в ряде случаев наличие достаточно длительного периода времени между принятием им отдельных решений и их исполнением, учитывает то обстоятельство, что для подготовки и принятия соответствующих нормативных правовых актов необходимо определенное время. Вместе с тем Конституционный Суд считает, что уполномоченные государственные органы при принятии решений по находящимся в их компетенции вопросам не должны исходить из степени важности, отодвигая решение незначительных, по их мнению, вопросов на неопределенный срок. Любой вопрос, если он вызван нарушением конституционных прав и свобод личности, должен находить своевременное и надлежащее разрешение.

V

Права, свободы человека и гарантии их реализации как высшая ценность и цель общества и государства должны быть обеспечены в Республике Беларусь и в сложных условиях мирового финансово-экономического кризиса. На минимизацию кризисных последствий для национальной экономики направлен целый комплекс мер, принятых на государственном уровне. В качестве важнейших направлений в данной области определены дальнейшая либерализация экономических отношений, деbüroкратизация работы государственного аппарата, борьба с коррупцией.

В этих условиях возрастает роль правовой системы государства, которая призвана обеспечить своевременную подготовку, принятие и реализацию решений, затрагивающих социально-экономические преобразования. Посредством права могут и должны быть обеспечены оперативность, точность, прозрачность правовой регламентации отношений в социальной, финансовой, экономической и других сферах.

По мнению Конституционного Суда, в современных условиях развития общества и государства, глобализации и динамичности общественных процессов основное внимание в области правового обеспечения должно быть уделено совершенствованию законодательства, приданию ему такого состояния, которое позволяло бы оперативно и точно реагировать на новые явления и тенденции, упреждать возмож-

ные негативные проявления и минимизировать их последствия. В то же время законодательство может выступить катализатором социально-экономических реформ и преобразований, определяя новые тенденции и направления их развития. Эти обстоятельства объективно обуславливают необходимость более качественного уровня нормотворческой работы, сосредоточения усилий компетентных государственных органов на достижении общезначимых целей и решении ключевых задач.

Конституционный Суд обращает внимание также на необходимость решения проблем, поднимаемых в многочисленных обращениях граждан и организаций, связанных с дальнейшим совершенствованием законодательства в сферах административного, уголовного права и предпринимательства.

В административно-правовой сфере, по мнению Конституционного Суда, значительную проблему представляет собой длительное действие наряду с КоАП иных законодательных актов, предусматривающих административную ответственность. Законодатель, не исключая возможности установления административной ответственности на уровне иных законодательных актов, одновременно в части 2 статьи 1.1 КоАП сформулировал правило о том, что данный Кодекс является единственным законом об административных правонарушениях, действующим на территории Республики Беларусь, и что нормы других законодательных актов, предусматривающие административную ответственность, подлежат включению в указанный Кодекс. Привлечение к административной ответственности на основании норм таких актов не отвечает принципу правового государства, поскольку затрудняет применение КоАП как единственного закона об административных правонарушениях, действующего на территории Республики Беларусь.

По мнению Конституционного Суда, требует решения проблема разграничения административной и уголовной ответственности в части как обоснованности криминализации деяний, так и дифференциации мер ответственности в направлении их дальнейшей гуманизации.

Развитие правового регулирования отношений в сфере экономики заключается в обеспечении его ясности и стабильности, большей либерализации законодательства в целях существенного увеличения инвестиций, эффективного распоряжения государственным имуществом, упорядочения земельных и арендных отношений, упрощения и прозрачности налогообложения, административных процедур, совершенствования лицензирования, ценообразования, контрольно-надзорной деятельности.

Процесс формирования правового государства требует неукоснительного соблюдения принципа верховенства права, обеспечения конституционности правового регулирования общественных отноше-

ний, установления единообразной практики применения правовых норм всеми государственными органами, в том числе судами, контрольными и надзорными органами. Для этого своевременно должны использоваться правовые позиции Конституционного Суда, сформулированные в его решениях и направленные на защиту конституционного строя, обеспечение верховенства Конституции и прямого действия ее норм, утверждение конституционной законности в нормотворчестве и правоприменении.

Фундаментальные ценности и цели, закрепленные в Конституции, гарантии их реализации должны стать не только ориентиром для белорусского государства, но и критерием оценки деятельности всех государственных органов, усилиями которых должен быть создан надлежащий конституционный правопорядок.

Настоящее Послание принято на заседании Конституционного Суда Республики Беларусь 4 февраля 2009 года.

Председательствующий –

Председатель Конституционного Суда
Республики Беларусь

П.П. МИКЛАШЕВИЧ

ДЕКРЕТ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

26 июня 2008 г. № 14

**О НЕКОТОРЫХ МЕРАХ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

В целях совершенствования деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь, повышения эффективности конституционного контроля и в соответствии с частью третьей статьи 101 Конституции Республики Беларусь:

1. Установить, что Конституционный Суд Республики Беларусь наряду с полномочиями, осуществляемыми в соответствии с Кодексом Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей:

1.1. осуществляет обязательный предварительный контроль конституционности всех законов, принятых Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь и одобренных Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь либо принятых Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь в порядке, предусмотренном частью пятой статьи 100 Конституции Республики Беларусь, – до подписания данных законов Президентом Республики Беларусь.

Соответствующее решение принимается Конституционным Судом Республики Беларусь в пятидневный срок со дня поступления закона в Конституционный Суд Республики Беларусь;

1.2. по предложению Президента Республики Беларусь излагает позицию о конституционности международных договоров – до подписания Президентом Республики Беларусь нормативных правовых актов о выражении согласия Республики Беларусь на обязательность для нее этих международных договоров.

Решение принимается Конституционным Судом Республики Беларусь в пятидневный срок со дня поступления предложения Президента Республики Беларусь, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь;

1.3. по поручению Президента Республики Беларусь дает официальное толкование декретов и указов Президента Республики Беларусь, касающихся конституционных прав, свобод и обязанностей граждан;

1.4. по предложению Президиума Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь принимает решение о нали-

чии фактов систематического или грубого нарушения местным Советом депутатов требований законодательства.

При рассмотрении такого предложения Конституционный Суд Республики Беларусь проверяет сведения о фактах систематического или грубого нарушения местным Советом депутатов требований законодательства, исследует доказательства, свидетельствующие о наличии либо об отсутствии этих фактов, и дает им оценку.

Конституционный Суд Республики Беларусь вправе рассматривать только факты, указанные Президиумом Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь в его предложении;

1.5. по предложениям Президента Республики Беларусь, Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь излагает свою позицию о документах, принимаемых (издаваемых) иностранными государствами, международными организациями и (или) их органами и затрагивающих интересы Республики Беларусь, в части соответствия этих документов общепризнанным принципам и нормам международного права.

Позиция Конституционного Суда Республики Беларусь излагается в решении, оформленном протокольно.

2. По поручению Президента Республики Беларусь судьи Конституционного Суда Республики Беларусь проводят проверку конституционности определенных Главой государства направлений нормотворческой деятельности и правоприменительной практики судов, правоохранительных и иных государственных органов.

3. Рассмотрение Конституционным Судом Республики Беларусь дел осуществляется в соответствии:

с абзацем первым подпункта 1.1 пункта 1 настоящего Декрета в отношении законов о внесении изменений и (или) дополнений в Конституцию Республики Беларусь – с использованием устной формы конституционного судопроизводства;

с абзацем первым подпункта 1.1 пункта 1 настоящего Декрета в отношении иных законов, а также в соответствии с подпунктами 1.2 – 1.5 пункта 1 данного Декрета – с использованием письменной формы конституционного судопроизводства.

4. Официальное толкование декрета или указа Президента Республики Беларусь, данное Конституционным Судом Республики Беларусь, является обязательным для государственных органов и иных организаций, должностных лиц и граждан.

5. Проверка Конституционным Судом Республики Беларусь конституционности законов в случаях, предусмотренных настоящим

Декретом, не препятствует проверке конституционности этих законов в порядке последующего контроля после вступления их в силу.

6. Администрации Президента Республики Беларусь обеспечить своевременное направление в Конституционный Суд Республики Беларусь законов, представляемых Президенту Республики Беларусь на подпись.

7. Настоящий Декрет вступает в силу со дня его официального опубликования, является временным и согласно части третьей статьи 101 Конституции Республики Беларусь представляется на рассмотрение Национального собрания Республики Беларусь.

Президент Республики Беларусь

А. ЛУКАШЕНКО

Репозиторий ВГУ