

*Пастухов М. И.,  
д.ю.н., профессор,  
профессор кафедры теории и истории права  
Белорусского института правоведения,  
профессор Филиала Российского государственного  
социального университета в Минске*

## КОМПЕТЕНЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА БЕЛАРУСИ: ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА

**Аннотация.** От правильного определения компетенции государственного органа зависит эффективность его деятельности, место и роль в системе органов власти. Как показывает практика, не всегда удается оптимально решить этот вопрос, что вызывает необходимость уточнения компетенции. Такая ситуация наблюдается в сфере правовой регламентации компетенции Конституционного суда Республики Беларусь. По мнению автора, она должна быть изменена и расширена по примеру других органов конституционного контроля европейских стран.

**Ключевые слова:** компетенция; предварительный конституционный контроль; субъекты, имеющие право обращаться в Конституционный суд; конституционная законность; права человека и гражданина.

**Постановка проблемы.** В юридической литературе слово «компетенция» (*от лат. — competentio*) понимается как совокупность юридически установленных полномочий, прав и обязанностей конкретного государственного органа (органа местного самоуправления) или должностного лица, определяющих его место в системе государственных органов (органов местного самоуправления) [1].

**Изложение основного материала.** Рассматривая вопрос о компетенции Конституционного суда Республики Беларусь, можно условно выделить три этапа в развитии законодательства в этой сфере: 1) апрель 1994 г. — декабрь 1996 г. (образование первого состава суда и его самороспуск после референдума в ноябре 1996 г.); 2) январь 1997 г. — июнь 2008 г. (принятие новой редакции Закона о Конституционном суде и деятельность суда до издания президентского декрета №14 от 26 июня 2008 г. «О некоторых мерах по

совершенствованию деятельности Конституционного суда Республики Беларусь»; 3) июнь 2008 г. — настоящее время (деятельность Конституционного суда после принятия вышеназванного декрета).

Остановимся подробнее на каждом из этих этапов.

Первый этап (апрель 1994 г. — декабрь 1996 г.)

Конституционный суд Республики Беларусь был образован 28 апреля 1994 г. Его членами стали 9 высококвалифицированных юристов, избранных на сессии парламента — Верховного Совета Республики Беларусь.

Следует отметить, что первый состав Конституционного суда был образован до выборов Президента Республики Беларусь (*А. Г. Лукашенко вступил в должность Президента 20 июля 1994 г. — Авт.*). Это обстоятельство можно расценивать двояко. С одной стороны, Конституционный суд формировался в демократической обстановке. Он стал «детищем» парламента и, значит, в какой-то мере выразителем и защитником его интересов. С другой стороны, Президенту пришлось делать выбор кандидатуры на должность председателя суда из уже избранных судей. После длительной временной паузы на эту должность был рекомендован Тихиня Валерий Гурьевич, бывший министр юстиции и депутат парламента.

Основной деятельности Конституционного суда являлись положения Конституции 1994 г. [8], Закон от 30 марта 1994 г. «О Конституционном суде Республики Беларусь» [5] и утвержденный решением от 27 мая 1994 г. Регламент Конституционного суда [17].

Закон состоял из четырех разделов и 57 статей. В первом разделе «Общие положения» определялись задачи Конституционного

суда и основные принципы его деятельности. В качестве задач суда назывались «обеспечение верховенства Конституции и ее непосредственного действия на территории республики, соответствия актов государственных органов Конституции, утверждение законности в правотворчестве и правоприменении, решение иных вопросов, предусмотренных Конституцией и этим Законом».

3 марта 1995 года в Закон о Конституционном суде Республики Беларусь были внесены изменения и дополнения [4]. Указанные изменения и дополнения имели целью конкретизировать принципы деятельности Конституционного суда, урегулировать процедуру приостановления полномочий и отставки судей Конституционного суда, усилить гарантии независимости судей, а также разрешить некоторые другие вопросы.

Согласно статье 7 Закона, Конституционный суд наделялся правом вносить предложения о необходимости изменений и дополнений Конституции, законодательных и других нормативных актов.

Основное предназначение Конституционного суда состояло в осуществлении контроля над конституционностью нормативных правовых актов. С этой целью суд рассматривал дела о соответствии законов Конституции и международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, а также о соответствии указов Президента, постановлений Правительства, актов Верховного суда, Высшего хозяйственного суда, Генерального прокурора, имеющих нормативный характер Конституции, законам и международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь.

Особенностью законодательства о Конституционном суде Беларуси являлось то, что он имел право начинать дела о конституционности нормативных актов по собственной инициативе. На первоначальном этапе деятельности суд этим правом достаточно активно пользовался, так как уполномоченные субъекты редко обращались в суд.

В случаях, установленных Конституцией (ст. 104), Конституционный суд должен был давать заключение о нарушении Президентом Республики Беларусь Конституции. Для начала производства по такому делу требовалось обращение не менее 70 депутатов парламента.

Решение суда об установлении факта (фактов) нарушения Президентом положений Конституции подлежало утверждению парламентом, после чего Президент считался отстраненным от должности.

История распорядилась так, что перед референдумом 1996 г. Конституционному суду пришлось рассматривать вопрос о нарушении А. Г. Лукашенко Конституции Республики Беларусь (см. об этом ниже. — Авт.).

Еще одна прерогатива Конституционного суда — по итогам года составлять послание президенту и парламенту о состоянии конституционной законности в стране, основываясь на изученных и рассмотренных материалах.

Правом обращения в Конституционный суд наделялись следующие субъекты: Президент Республики Беларусь; Председатель Верховного Совета (парламента); постоянные комиссии Верховного Совета; не менее 70 депутатов Верховного Совета; Верховный суд; Высший хозяйственный суд; Генеральный прокурор.

На практике наиболее активными субъектами оказались депутаты и постоянные комиссии парламента, а также спикер парламента.

Первое дело Конституционного суда было посвящено проверке конституционности норм Кодекса законов о труде (КЗОТ), которые предусматривали расторжение трудового договора с работником в связи с достижением им пенсионного возраста. Суд признал, что указанные нормы противоречат Конституции и носят дискриминационный характер по отношению к лицам, достигшим пенсионного возраста. В обоснование своего решения суд сослался, помимо прочих источников, на Рекомендации Международной организации труда (МОТ), в соответствии с которыми государства-члены обязывались предусмотреть гарантии защиты прав пожилых трудящихся, в том числе при увольнении.

Предметом проверки на конституционность чаще других актов являлись указы Президента Республики Беларусь, которые издавались в большом количестве и по самым различным вопросам. Суд, как правило, признавал их не соответствующими Конституции. Так, из 24 заключений, вынесенных первым составом Конституционным судом, 16 касались президентских указов.

Референдум 1996 г. стал поворотным пунктом в истории белорусского государства и

общества. Он был инициирован А. Г. Лукашенко. Среди прочих вопросов на него выносились многочисленные поправки в Конституцию 1994 года, смысл которых сводился к перераспределению полномочий в пользу президента.

4 ноября 1996 г. Конституционный суд по предложению спикера парламента С. Шарецкого рассмотрел вопрос о конституционности назначения референдума и вопросов, выносимых на голосование. В соответствии с решением суда, вопрос о внесении изменений и дополнений в Конституцию, который изменял баланс полномочий между ветвями власти, мог иметь только рекомендательный характер.

А. Г. Лукашенко своим указом от 7 ноября 1996 г. № 459 «Об обеспечении конституционного права граждан на участие в референдуме» отменил данное решение Конституционного суда *«как существенно расходящееся с Конституцией и ограничивающее конституционное право граждан на участие в референдуме (народном голосовании)»*<sup>1</sup>.

Более того, в указе было записано, что «деятельность государственных органов, препятствующая проведению в Республике Беларусь республиканского референдума 24 ноября 1996 года, подлежит прекращению, а виновные в этом лица привлекаются к ответственности в соответствии с законодательством».

Вопиющим фактом вмешательства исполнительной власти в процесс подготовки референдума стало отстранение от должности председателя Центральной комиссии по выборам и проведению республиканского референдума В. И. Гончара. При этом исполняющим обязанности председателя Центризбиркома был назначен другой человек.

За пять дней до референдума (19 ноября 1996 г.) в Конституционный суд поступило обращение 73 депутатов парламента. В нем предлагалось начать процедуру отстранения А. Г. Лукашенко от должности в связи с многочисленными случаями нарушения им Конституции Республики Беларусь.

Конституционный суд принял обращение депутатов к рассмотрению и назначил заседание на 22 ноября 1996 года. Однако рассмотрение дела не состоялось. Причиной

послужило подписание накануне ночью так называемого «Соглашения об общественно-политической ситуации и о конституционной реформе в Республике Беларусь». Его субъектами стали президент А. Г. Лукашенко, председатель Верховного Совета С. Г. Шарецкий и председатель Конституционного суда В. Г. Тихиня.

Сомнительное по своей правовой сущности «Соглашение» было составлено и подписано под патронажем высших должностных лиц российского государства: председателя Правительства России В. С. Черномырдина, председателя Государственной думы Г. В. Селезнева и председателя Совета Федерации Е. Строева. Они прибыли по приглашению А. Г. Лукашенко *«... в целях обеспечения в республике гражданского мира и согласия»*<sup>2</sup>.

Подписание «Соглашения» повлияло на исход дела, которое могло стать историческим по своим последствиям. По указанию председателя Конституционного суда В. Г. Тихини рассмотрение дела было отложено на неопределенный срок. После референдума, когда новая редакция Конституции была введена в действие, дело «об импичменте» было прекращено на служебном совещании судей. Формальным поводом послужило то обстоятельство, что 12 депутатов парламента отозвали свои подписи под обращением в суд и в итоге «инициаторов» оказалось меньше 70 человек *(такое количество депутатов требовалось для начала производства по делу. — Авт.)*.

После прекращения указанного дела 6 судей Конституционного суда, в том числе председатель суда В. Тихиня, подали заявления об отставке на имя Президента и получили ее. Автор статьи, судья М. Пастухов, отказался писать такое заявление. Он был освобожден от должности «в связи с окончанием срока полномочий судьи» *(хотя такого основания закон не предусматривал и гарантировал несменяемость судей до конца срока полномочий. — Авт.)*.

Второй этап (январь 1997 г. — июнь 2008 г.)

В январе 1997 г. был сформирован второй состав Конституционного суда. Шесть

<sup>1</sup> Текст указа не был опубликован в официальных изданиях, но был напечатан в газете «Рэспубліка» за 9 ноября 1996 г.

<sup>2</sup> Цитата из Соглашения об общественно-политической ситуации и о конституционной реформе в Республике Беларусь. Данный документ не был опубликован. — Авт.

судей, включая председателя, назначил А. Г. Лукашенко, еще шесть судей избрали члены верхней палаты нового парламента (Национального собрания Республики Беларусь).

15 апреля 1997 года новый состав Конституционного суда рассмотрел свое первое дело. Как ни странно (а может быть, закономерное), оно касалось решения Конституционного суда от 4 ноября 1996 года. Новые судьи пересмотрели данное решение и признали его неправильным, несмотря на положение Закона о том, что решение суда является окончательным и обжалованию не подлежит (ст. 37).

В июле 1997 г. в Закон «О Конституционном суде Республики Беларусь» были внесены изменения и дополнения [5].

Указанные новеллы внесли коррективы в компетенцию суда, его численный состав, порядок формирования и правовой статус судей. Претерпел изменения и перечень субъектов, уполномоченных обращаться в Конституционный суд. Такое право было предоставлено Президенту Республики Беларусь, Палате представителей, Совету Республики Национального собрания Республики Беларусь, Верховному суду, Высшему хозяйственному суду, Совету Министров (Правительству). В то же время из данного перечня были исключены группы депутатов, постоянные комиссии и председатели палат парламента. Суд лишился права начинать производство по собственной инициативе.

Граждане и другие субъекты конституционно-правовых отношений не получили права непосредственного обращения в Конституционный суд. Им предлагалось обращаться с инициативой о проверке конституционности актов к органам и лицам, обладающим правом внесения в суд предложений о проверке конституционности актов.

Что касается компетенции Конституционного суда, то он сохранил право давать заключения о соответствии законов, декретов и указов Президента Республики Беларусь, международных договорных и иных обязательств Республики Беларусь Конституции и международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь.

Суд вправе также проверять соответствие актов межгосударственных образований, в которые входит Республика Беларусь, указов

Президента, изданных во исполнение законов, Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам и декретам Президента Республики Беларусь.

В этом полномочии следует обратить внимание на то, что речь идет о президентских указах, «изданных во исполнение законов». На практике таковых не имеется, поскольку Президент издает свои указы без ссылок на какие-то законы. Что касается актов межгосударственных образований (например, решений, принятых в рамках СНГ, Союзного государства России и Беларуси, ОДКБ, Таможенного союза, Единого экономического пространства), то они должны проверяться не только на предмет соответствия Конституции и законам, но и декретам Президента Республики Беларусь. То есть, президентские акты «поднимаются» до уровня Конституции и законов.

Конституционный суд вправе также проверять соответствие постановлений Совета Министров, актов Верховного суда, Высшего хозяйственного суда, Генерального прокурора Конституции Республики Беларусь, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам, декретам и указам Президента Республики Беларусь.

Получается, что Конституционный суд понуждается к осуществлению контроля не только за соблюдением Конституции и законов, но и актов Президента, которые претендуют на роль «второй» конституции.

Еще одно полномочие Конституционного суда — проверять соответствие актов любого государственного органа Конституции Республики Беларусь, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам, декретам и указам Президента Республики Беларусь.

Как видно, в отношении указанной группы нормативных актов критерием оценки выступают также президентские акты. Это, с одной стороны, выхолащивает сущность конституционного контроля, а с другой стороны, превращает Конституционный суд в контрольный орган при Президенте Республики Беларусь.

Из сферы компетенции Конституционного суда исключено право принимать решение о нарушении Президентом Республики Беларусь Конституции. Вместо него в Законе появилась

норма следующего содержания: «*В случаях, предусмотренных Конституцией, Конституционный суд по предложению Президента дает заключение о наличии фактов систематического или грубого нарушения палатами Национального собрания Республики Беларусь Конституции Республики Беларусь*».

Тем самым, Президент Республики Беларусь освобожден от ответственности за нарушение Конституции. По новой редакции Конституции для смещения Президента с должности требуется осуществить процедуру выдвижения обвинения в связи с совершением им государственной измены или иного тяжкого преступления (ч. 2 ст. 88 Конституции).

За Конституционным судом сохранялось право вносить Президенту, в Парламент, Правительство, другие государственные органы в соответствии с их компетенцией предложения о необходимости внесения в акты законодательства изменений и (или) дополнений, принятия новых нормативных правовых актов.

Наконец, еще одно право-обязанность Конституционного суда — ежегодно направлять Президенту Республики Беларусь и палатам Национального собрания Республики Беларусь послание о состоянии конституционной законности в стране.

В свое время Конституционный суд по итогам 1995 года дал неудовлетворительную оценку состоянию конституционной законности и недвусмысленно показал, что такое положение сложилось из-за противоправных действий Президента Республики Беларусь. В Послании содержалась целая программа мер, которую следовало реализовать для улучшения ситуации. Однако А. Г. Лукашенко отказался следовать рекомендациям Конституционного суда и инициировал летом 1996 года проведение референдума по изменению и дополнению Конституции. По итогам 1996 г. послание о состоянии конституционной законности не составлялось. Новый состав Конституционного суда возобновил практику Посланий, начиная с 1997 года.

Сравнивая две модели компетенции Конституционного суда Республики Беларусь — на основе Конституции 1994 г. и на основе новой редакции Конституции образца 1996 года, — можно сделать вывод о том, что после вышеотмеченных преобразований

Конституционный суд из активного и самостоятельного органа конституционного контроля превратился в зависимое от главы государства юридическое учреждение.

Уточнение перечня «уполномоченных субъектов» привело к тому, что длительное время в Конституционный суд вообще никто не обращался. Лишь по прошествии времени от некоторых субъектов начали поступать предложения о проверке конституционности актов.

Изучение материалов, рассмотренных Конституционным судом в 1998 году, позволяет отметить, что проверке были подвергнуты 8 законов и 2 постановления Парламента (речь идет об актах ранее распущенного Верховного Совета), 2 постановления Правительства, 3 постановления Пленума Верховного суда и 5 ведомственных нормативных актов. По результатам рассмотрения 15 нормативных актов были признаны неконституционными.

В 1999 году суд вынес 16 решений, из них 7 — в форме заключений, т.е. решений, которые принимаются в результате судебного разбирательства обращений о проверке конституционности актов.

В 2000 году суд вынес 28 решений. Из этих решений только 3 (!) были приняты по предложениям уполномоченных субъектов. Поводом для вынесения остальных решений послужили обращения граждан и организаций.

Следует отметить, что Закон о Конституционном суде не предусматривает процедуры рассмотрения индивидуальных обращений. Для легализации указанной практики Конституционный суд решением от 18 сентября 1997 г. дополнил свой Регламент статьей 43-1 «Обращение в Конституционный суд иных субъектов» [18].

В соответствии с этой статьей введена упрощенная форма разбирательства индивидуальных обращений, даже без приглашения в судебное заседание представителей государственных органов, принявших нормативный акт, и лиц, направивших обращение в Конституционный суд.

В последующие годы Конституционный суд сосредоточился на рассмотрении обращений граждан и организаций. Руководствуясь сугубо субъективными мотивами, суд отбирал некоторые из обращений и выносил по ним решения. Количество таких решений из года в год увеличивалось, исчисляясь десятками.

По данным председателя Конституционного суда Республики Беларусь П. П. Миклашевича, за период с 2002 по 2007 гг. Конституционный суд вынес более 230 решений [10].

Однако среди этих решений имелись лишь отдельные решения, вынесенные на основании обращений уполномоченных субъектов (президента, правительства, палат парламента, Верховного суда, Высшего хозяйственного суда). К примеру, можно отметить заключение Конституционного суда от 11 марта 2004 г. «О соответствии Конституции Республики Беларусь и международным договорам положений Уголовного кодекса, предусматривающих применение в качестве наказания смертную казнь». В нем суд сделал следующий вывод: «Считать, что часть 3 статьи 24 Конституции позволяет принять решение об объявлении моратория на применение смертной казни или о полной отмене этого наказания» [3].

Вместе с тем, Конституционный суд не высказал своей позиции по существу вопроса, а именно: не признал, что указанная норма Конституции умаляет само право человека на жизнь и противоречит принципам демократического правового государства.

В 2006 году из более, чем 30 решений, принятых Конституционным судом, не имелось ни одного решения в форме заключения, т.е. решения, вынесенного по предложению уполномоченных субъектов [11].

Похожая картина наблюдалась и в 2007 году. В своем послании Конституционный суд «рапортовал» о 30 решениях, однако лишь одно из них было принято в форме заключения (оно касалось конституционности некоторых положений пенсионного законодательства). Остальные решения выносились на основании обращений граждан и организаций [12].

Можно констатировать, что за время своей работы второй состав Конституционного суда (январь 1997 — январь 2008 гг.) не принял каких-либо общественно-значимых или принципиальных решений. Конституционные судьи ни разу не возвысили свой голос при вынесении органами власти сомнительных правовых актов, например, при проведении референдума 2004 года, когда на голосование граждан был поставлен вопрос об отмене ограничений на избрание президентом одного и того же лица. Деятельность Конституционного суда сводилась преимущественно к рассмотрению

отдельных обращений граждан о нарушении их конституционных прав и свобод.

Третий этап — июнь 2008 г. — настоящее время

В феврале 2008 года был сформирован третий состав судей Конституционного суда.

С учетом того, что в Конституционный суд по-прежнему никто из уполномоченных органов не обращался, А. Г. Лукашенко решил расширить его полномочия. 26 июня 2008 г. им был издан декрет № 14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного суда Республики Беларусь» [2].

Сам по себе факт расширения компетенции Конституционного суда президентским актом является беспрецедентным в практике конституционной юстиции Европы. Он является грубым нарушением принципа разделения властей, принципа верховенства Конституции и законов и формой вмешательства в дела судебной власти. Однако ни Конституционный суд, ни другие государственные органы не поставили вопрос о допустимости такой формы расширения полномочий суда.

В пункте 1 президентского декрета установлено, что Конституционный суд Республики Беларусь наделяется следующими дополнительными полномочиями:

1) осуществляет обязательный предварительный контроль конституционности всех законов, принятых нижней палатой парламента и одобренных верхней палатой, — до подписания данных законов Президентом;

2) по предложению Президента излагает позицию о конституционности международных договоров — до подписания президентом нормативных правовых актов о выражении согласия Республики Беларусь на обязательность для нее этих международных договоров;

3) по поручению Президента дает официальное толкование декретов и указов Президента, касающихся конституционных прав, свобод и обязанностей граждан;

4) по предложению верхней палаты парламента (Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь) принимает решение о наличии фактов систематического или грубого нарушения местным Советом требований законодательства;

5) по предложениям Президента, палат парламента, правительства 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.

В дополнение к этим полномочиям в пункте 2 декрета содержится норма, согласно которой по поручению Президента судьи Конституционного суда обязаны проводить проверку «конституционности определенных Главой государства направлений нормотворческой деятельности и правоприменительной практики судов, правоохранительных и иных государственных органов».

В декрете определяются форма и порядок реализации предоставленных полномочий Конституционного суда. Так, решение по итогам предварительной проверки законопроектов, принятых палатами парламента, должно приниматься в пятидневный срок со дня поступления законопроекта в Конституционный суд. В такой же срок должно приниматься решение и по предложению Президента о проверке конституционности международных договоров. Что касается позиции суда относительно документов, «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», то она излагается «в решении, оформленном протокольно».

В пункте 4 декрета отмечается, что официальное толкование декрета или указа Президента, данное Конституционным судом, является обязательным для государственных органов и иных организаций, должностных лиц и граждан.

Еще одно положение содержится в пункте 5 декрета, в соответствии с которым проверка судом конституционности законов не препятствует проверке конституционности этих законов в порядке последующего контроля после вступления их в силу.

Очевидно, что установленные Президентом изменения и дополнения в законодательство о Конституционном суде Республики Беларусь отличаются своеобразием и не вписываются в типичные полномочия конституционных судов

Европы. Исключением является первое из вышеназванных полномочий — о предварительном конституционном контроле законодательных актов. Такая практика имеет место в некоторых странах. Так, во Франции все проекты законов до подписания главой государства подлежат проверке на конституционность в Конституционном совете. В Республике Польша предварительному контролю подлежат законы, принятые парламентом и представленные для подписания президенту, а также международные договоры, подлежащие ратификации.

Рассуждая об особенностях белорусской модели предварительного конституционного контроля, председатель Конституционного суда Республики Беларусь П. П. Миклашевич обращает внимание на то, что этот контроль носит обязательный характер и что он осуществляется на стадии принятия законов парламентом, до подписания их главой государства. Именно эти особенности, по его мнению, не позволяют Конституционному суду вмешиваться в полномочия законодательной власти [9].

Второе из «президентских» полномочий Конституционного суда — об изложении правовой позиции суда о конституционности международных договоров — достаточно широко применяется в практике конституционных судов Европы. Однако здесь возникает вопрос: почему с таким предложением в суд может обращаться только Президент?

На наш взгляд, вышеуказанное полномочие является еще одним подтверждением зависимого положения Конституционного суда. В нынешнем виде — это, по сути, орган при Президенте, который выполняет его поручения и выражает его волю.

Что касается третьего из отмеченных полномочий — по поручению Президента давать официальное толкование декретов и указов президента, касающихся конституционных прав, свобод и обязанностей граждан, то оно представляется нелогичным и, более того, неконституционным.

Прежде всего, как может суд трактовать правовые акты, изданные другим субъектом? Это неизбежно приведет к тенденциозности при изложении позиции суда. Кроме того, согласно части 2 статьи 101 новой редакции Конституции, «не допускается делегирование

полномочий Президенту на издание декретов, предусматривающих ... ограничение конституционных прав и свобод граждан».

По смыслу ряда положений Конституции (ст.ст. 1, 2, 21, 23, 58) получается, что Президент своими актами вообще не может посягать на права и свободы граждан. А в данном случае Конституционному суду предлагается «правильно» истолковать такие посягательства или установление для граждан новых обязанностей.

Нереалистичным представляется четвертое из новых полномочий суда — по предложению президиума Совета Республики Национального собрания принимать решение о наличии фактов систематического или грубого нарушения местным Советом депутатов требований законодательства.

Во-первых, для принятия такого решения суду предстоит собрать необходимую доказательственную базу, что не соответствует функциональному назначению суда. Во-вторых, местные Советы депутатов как представительные органы сохраняют определенную самостоятельность, и поэтому их деятельность не может быть предметом рассмотрения центральных органов власти. В-третьих, Конституционный суд не должен участвовать в формировании правовой базы для последующего решения о роспуске местного Совета верхней палатой парламента (п. 6 ст. 98 Конституции).

Полномочие, указанное в подпункте 1.5 декрета, — излагать 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, — представляется несовместимым с принципом государственного суверенитета государств.

Такое полномочие открывает возможность вторжения белорусского государства в сферу юрисдикции других государств по мотивам защиты «интересов Республики Беларусь». Тем самым, реализация этого полномочия втягивает суд в политическую деятельность и лишает его беспристрастности.

Еще одно полномочие Конституционного суда касается проведения «по поручению Президента Республики Беларусь» проверок

конституционности «определенных Главой государства направлений нормотворческой деятельности и правоприменительной практики судов, правоохранительных и иных государственных органов».

Это — не просто полномочие, а глобальная задача, которая под силу лишь специализированным научным учреждениям. Решение этой задачи связано с изучением не только законодательства, но и практики его применения. В любом случае выполнение такого рода поручений выходит за рамки задач Конституционного суда.

Оценивая полномочия Конституционного суда, предусмотренные декретом от 26 июня 2008 г. №14, можно заключить, что они нацеливают суд на решение несвойственных для органов конституционного контроля задач, втягивают его в осуществление политической деятельности и ставят в еще большую зависимость от Президента.

Как и следовало ожидать, после издания вышеуказанного декрета основным направлением деятельности Конституционного суда стал предварительный контроль конституционности законов, принятых палатами парламента.

Так, в 2008 году суд вынес 124 решения, из них 102 — в порядке предварительного конституционного контроля. Среди проверенных законов — Бюджетный кодекс, кодексы о земле и о недрах, законы «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 др. [13].

В 2009 году Конституционный суд в порядке предварительного контроля проверил 104 закона и признал их конституционными [14], в 2010 году — 129 законов и также признал все соответствующими Конституции Республики Беларусь [15].

Характерная деталь: на протяжении трех лет (2008, 2009, 2010) в Конституционный суд Беларуси не обратился ни один из уполномоченных субъектов. Такая пассивность субъектов может объясняться двумя



причинами: безупречным состоянием конституционной законности в стране или нежеланием руководителей указанных органов ставить под сомнение правовые акты, изданные другими органами. Очевидно, что вторая причина имеет под собой больше оснований.

Деятельность Конституционного суда Беларуси на современном этапе

Определенное представление по этому вопросу можно получить, анализируя Послание Конституционного суда «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2011 году» [2].

Из Послания следует, что в 2011 г. суд рассмотрел на предмет конституционности 109 законов, принятых палатами парламента, но еще не подписанных президентом. В проверенных законах конституционные судьи не усмотрели каких-либо изъянов.

При проверке конституционности законов в порядке осуществления обязательного предварительного контроля суд в ряде случаев формулировал «правовые позиции положительного содержания», которые отражают выявленный конституционно-правовой смысл норм проверяемых законов.

По мнению конституционных судей, правовые позиции выступают своеобразным ориентиром для нормотворческих органов при принятии новых правовых норм, позволяют устранять противоречия, возникающие в законодательстве и правоприменительной практике, способствуют формированию целостного конституционно-правового пространства и обеспечению конституционной законности.

Так, при проверке изменений и дополнений в Налоговый кодекс Республики Беларусь, Конституционный суд в решении от 26 декабря 2011 г. установил следующую правовую позицию. Ее суть заключается в том, что «если налоговые органы и их должностные лица при осуществлении предоставленных им полномочий допустили нарушение прав и законных интересов граждан, то граждане вправе реализовать свое конституционное право на обращение в государственные органы, на судебную защиту путем подачи соответствующей жалобы в порядке, предусмотренном статьями 85 — 87 Налогового кодекса».

Еще одна «правовая позиция» была изложена судом в решении от 29 декабря 2011 г. при проверке конституционности закона

«О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам административно-территориального устройства Республики Беларусь». Суд отметил, что «основания, условия, порядок установления особого режима государственного управления и объявления административно-территориальных единиц закрытыми, а также полномочия соответствующих государственных органов в этой сфере должны определяться в законодательных актах».

В целях выявления конституционно-правового смысла норм проверяемых законов Конституционный суд разъяснил содержание отдельных правовых норм. К примеру, в решении от 28 октября 2011 г., которое касалось проверки Закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь», судьи признали конституционной норму о том, что присутствие граждан в заранее определенном месте, в установленное время для совершения заранее определенного деяния, организованное (в том числе через глобальную компьютерную сеть Интернет или иные информационные сети) для публичного выражения своих общественно-политических интересов или протеста, расценивается как участие в совместном массовом мероприятии.

При проверке конституционности законов, принятых палатами Национального собрания Республики Беларусь, суд не дал принципиальной оценки ряду других новаций в законодательстве, в том числе о запрете пожертвований в избирательные фонды кандидатов в депутаты (в президенты), получавшим иностранную безвозмездную помощь, а также о запрете пожертвований для организаций, зарегистрированных в установленном порядке менее чем за один год до дня внесения пожертвования.

Из решений, принятых Конституционным судом в 2011 году, заслуживает внимания его позиция относительно Закона Республики Польша «О карте поляка». Проверя указанный Закон в рамках полномочий, предоставленных вышеназванным декретом № 14 от 26 июня 2008 г., Конституционный суд пришел к выводу, что некоторые положения проверяемого закона не согласуются с такими принципами международного права, как принцип суверенного равенства государств и

принцип невмешательства в дела, входящие во внутреннюю компетенцию другого государства, то есть Республики Беларусь.

Получается, что Конституционный суд признал, что граждане Республики Беларусь польского происхождения не вправе получать карту поляка и пользоваться теми льготами и преимуществами, которые они могли бы получить по этой карте.

На наш взгляд, такой подход Конституционного суда противоречит статье 58 Конституции, согласно которой никто не может быть понужден как к исполнению обязанностей, не предусмотренных Конституцией Республики Беларусь и ее законами, так и к отказу от своих прав.

В Послании суд снова вынужден констатировать, что соответствующих предложений от уполномоченных субъектов в 2011 г. не поступило. Понять руководителей этих субъектов можно: не хочется им портить отношения с органами, с которыми они находятся в одной связке. Результат инициативы может оказаться весьма печальным, вплоть до снятия с должности. Вот и приходится Конституционному суду «работать» с жалобами граждан о нарушении прав и свобод.

Таких жалоб в 2011 году поступило 837. Они касаются широкого спектра вопросов, в основном, практики применения административного, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного, трудового, пенсионного, гражданско-процессуального законодательства.

Печально, что граждане Республики Беларусь, в отличие от граждан других европейских стран, не имеют права обращаться непосредственно в Конституционный суд, а также то, что уполномоченные субъекты, к которым граждане обращаются с просьбой поставить их вопрос на рассмотрение суда, отказывают в этих просьбах.

Предложения по уточнению компетенции Конституционного суда Беларуси

Изучение компетенции органов конституционного правосудия европейских стран позволяет высказать некоторые предложения по уточнению компетенции Конституционного суда Республики Беларусь.

Прежде всего, следует предоставить право гражданам Республики Беларусь обращаться в Конституционный суд, если конкретный

нормативный акт нарушает их конституционные права и свободы и если предварительно были использованы обычные судебные механизмы защиты.

Такое право гражданам может быть предоставлено специальным законом, как это, например, сделано в Российской Федерации [7].

Представляется целесообразным наделить Конституционный Суд правом толкования Конституции по запросам уполномоченных органов и должностных лиц.

Реализация такого права позволит Конституционному Суду распространить действие Конституции на конкретные жизненные ситуации и сделать ее непосредственно действующим правом. Решения Суда о толковании Конституции имели бы преюдициальное значение для судов, создали бы дополнительные гарантии защиты прав и свобод граждан. Со временем они образовали бы «живую» конституцию.

Следует обсудить вопрос о конституционности декрета Президента Республики Беларусь №14 от 26 июня 2008 г. «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь». Думается, что вопросы, связанные с расширением компетенции Конституционного суда, могут регулироваться только на уровне Конституции и законов Республики Беларусь.

Принципиально важно увеличить круг лиц, которые могут обращаться в Конституционный суд с соответствующими предложениями. В частности, такое право целесообразно предоставить следующим субъектам: 1) судам всех уровней и видов — по вопросам их компетенции; 2) коллегиям адвокатов — по вопросам, связанным с их правозащитной деятельностью; 3) Генеральному прокурору — по вопросам, связанным с осуществлением надзора за законностью; 4) отдельным группам депутатов (например, 1/4 от полного состава палат Парламента); 5) уполномоченному по правам человека (*когда такая должность будет учреждена. — Авт.*); 6) политическим партиям и иным общественным объединениям — по вопросам, связанным с их уставной деятельностью; 7) гражданам — в случае нарушения их прав и свобод в нормативных правовых актах.

**Вывод.** На наш взгляд, расширение компетенции Конституционного суда Республики

Беларусь повысит эффективность его деятельности, возвысит роль суда в системе государственных органов, позволит ему стать более надежным средством защиты Конституции и конституционных прав и свобод граждан.

### *Литература:*

1. Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. — М. : ИНФРА-М, 1999. — С. 293.
2. О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного суда Республики Беларусь : Декрет Президента Республики Беларусь от 26 июня 2008 года № 14 // Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь. — 2008. — № 158. — 1/9829.
3. О соответствии Конституции Республики Беларусь и международным договорам положений Уголовного кодекса, предусматривающих применение в качестве наказания смертную казнь : Заключение Конституционного суда от 11 марта 2004 г. // Вестник Конституционного суда Республики Беларусь. — 2004. — № 1. — С. 89-100.
4. О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О Конституционном суде Республики Беларусь» : Закон от 3 марта 1995 г. // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. — 1995. — № 20. — Ст. 237.
5. О Конституционном суде Республики Беларусь : Закон Республики Беларусь от 30 марта 1994 г. // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. — 1994. — №15. — Ст.220.
6. О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О Конституционном суде Республики Беларусь» : Закон Республики Беларусь от 7 июля 1997 г. // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. — 1997. — №27. — Ст.465.
7. Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан : Закон РФ от 27 апреля 1993 г. №4866-1 // Собрание законодательства РФ. — 1993. — №51. — Ст. 4970.
8. Конституция Республики Беларусь. — Минск : Польша, 1994. — 32 с.
9. Миклашевич П. П. Конституция Республики Беларусь — ориентир совершенствования правовой системы и конституционного контроля / П. П. Миклашевич // Вестник Конституционного суда Республики Беларусь. — 2009. — № 1. — С. 108.
10. Миклашевич П. П. Совершенствование конституционного контроля — важнейшего способа обеспечения верховенства Конституции Республики Беларусь / П. П. Миклашевич // Вестник Конституционного суда Республики Беларусь. — 2008. — № 1. — С. 33.
11. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2006 году : Послание Конституционного суда // Вестник Конституционного суда Республики Беларусь. — 2007. — №1. — С. 18.
12. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2007 году : Послание Конституционного суда // Вестник Конституционного суда Республики Беларусь. — 2008. — №1. — С. 14.
13. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2008 году : Послание Конституционного суда // Вестник Конституционного суда Республики Беларусь. — 2009. — № 1. — С. 20.
14. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2009 году : Послание Конституционного суда // Вестник Конституционного суда Республики Беларусь. — 2010. — № 1. — С. 22.
15. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2010 году : Послание Консти-

туционного суда // Вестник Конституционного суда Республики Беларусь. — 2011. — № 1. — С. 26.

16. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2011 году : Послание Конституционного суда // Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь. — 2012. — №14. — 6/1139.

17. Регламент Конституционного суда Республики Беларусь от 27 мая 1994 г. // Вестник Конституционного суда Республики Беларусь. — 1994. — № 3.

18. Решение Конституционного суда Республики Беларусь о новой редакции Регламента от 18 сентября 1997 г. // Вестник Конституционного суда Республики Беларусь. — 1997. — № 4.

19. Об обеспечении конституционного права граждан на участие в референдуме : Указ Президента Республики Беларусь № 459 от 7 ноября 1994 г. // газета «Рэспубліка», 09.11.1996 г.

### **Пастухов М. І. Компетенція Конституційного суду Білорусії: законодавство та практика**

**Анотація.** Від правильного визначення компетенції державного органу залежить ефективність його діяльності, місце і роль в системі органів влади. Як показує практика, не завжди вдається оптимально вирішити це питання, що викликає необхідність уточнення компетенції. Така ситуація спостерігається у сфері правової регламентації компетенції Конституційного суду Республіки Білорусь. На думку автора, вона має бути змінена і розширена за прикладом інших органів конституційного контролю європейських країн.

**Ключові слова:** компетенція, попередній конституційний контроль, суб'єкти, що мають право звертатися до Конституційного суду, конституційна законність, права людини і громадянина.

### **Pastukhov M. I. Jurisdiction of the Constitutional Court of Belarus: law and practice**

**Summary.** The correct definition of the competence of government agency determines the efficiency of its operations, place and role in the government. The practice shows this issue can not be resolved in the best way, which causes the need to clarify a jurisdiction. The problem has place in the field of legal regulation of the competence of the Constitutional Court of the Republic of Belarus. According to the author's opinion, it should be extended, following examples of other bodies of constitutional control of the European countries.

**Keywords:** competence, a preliminary constitutional control, subjects of appeal to the Constitutional Court, constitutional legality, human rights and civil rights.