

УДК 342.565.2

РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В ОБЕСПЕЧЕНИИ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ НОРМОТВОРЧЕСТВА И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

А.М. СИНИЦЫНА

(Белорусский государственный университет, Минск)

Исследуется влияние Конституционного Суда Республики Беларусь на развитие нормотворчества и правоприменения в конституционных рамках. Особое внимание уделяется анализу практики исполнения актов Конституционного Суда Республики Беларусь государственными органами и их должностными лицами, а также проблемам реализации правовых позиций органа конституционного правосудия. Обосновывается необходимость совершенствования законодательства о конституционном судопроизводстве в части определения срока и исполнения решений Конституционного Суда Республики Беларусь об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключения коллизий и правовой неопределенности.

Ключевые слова: Конституционный Суд Республики Беларусь, конституционализация, нормотворчество, правоприменение, правовые позиции, юридическая сила, правовые пробелы, коллизии, правовая неопределенность.

Введение. Важным условием достижения целей и ценностей правового демократического государства является утверждение конституционной законности, о состоянии которой ежегодно в посланиях Президенту Республики Беларусь и Национальному собранию Республики Беларусь информирует Конституционный Суд Республики Беларусь (далее – Конституционный Суд).

Конституционная законность предполагает принятие всех нормотворческих и правоприменительных решений в полном соответствии с конституционными нормами и принципами, поэтому не совсем верно утверждать, что национальный орган конституционного правосудия единолично ответственен за ее обеспечение [1, с. 10], хотя и наделен в указанной сфере значительными полномочиями. Конституционный Суд при принятии решений руководствуется конституционными принципами, но также, проверяя конкретный нормативный акт, определяет, соответствует ли принципам и нормам Основного Закона установленное в нем правовое регулирование.

Основная часть. Осуществляя предварительный конституционный контроль законов, принятых Парламентом, Конституционный Суд не только предупреждает появление в законодательстве норм, противоречащих Основному Закону государства и вступающих в коллизию с иными нормативными правовыми актами, но также излагает правовые позиции, имеющие своей целью выявление конституционно-правового смысла положений рассмотренных законов с точки зрения норм и принципов Конституции [2, с. 82], что способствует в дальнейшем единообразному пониманию и применению истолкованных нормативных предписаний.

Излагая правовые позиции по особо важным вопросам, затрагивающим интересы государства и общества, и устанавливая допустимость и соразмерность ограничений прав и законных интересов граждан, Конституционный Суд ориентирует законодателя на конституционализацию законотворчества [3, с. 31; 4, с. 35], выступает с предложениями по дальнейшему правовому регулированию общественных отношений [5, с. 95], определяя тем самым вектор совершенствования отдельных отраслей законодательства.

Так, Конституционный Суд в решении от 26 декабря 2013 г. № Р-879/2013 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» обратил внимание на необходимость приведения в соответствие с нормами международного права национального законодательства в части исключения любых изъятий из запрета на высылку, возврат или выдачу иностранцев другому государству, если там существует угроза применения к ним пыток [6, с. 99]. Данная правовая позиция получила свою реализацию в Законе Республики Беларусь от 20 июля 2016 г. № 414-З «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам вынужденной миграции», однако лишь спустя 2,5 года.

Ряд обоснованных предложений, направленных на конституционализацию нормотворчества и правоприменения, высказанных Конституционным Судом в решениях, принятых в рамках обязательного предварительного контроля, также не были своевременно претворены в жизнь. Показательным в этом плане является решение Конституционного Суда от 8 июля 2016 г. № Р-1057/2016 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам противодействия незаконному обороту наркотических

средств, психотропных веществ, их прекурсоров и аналогов», в котором национальный орган конституционного правосудия обратил внимание законодателя и правоприменителей на необходимость в связи с участием Республики Беларусь в Евразийском экономическом союзе (далее – ЕАЭС) выработки единых с иными членами данной международной организации подходов, направленных на обеспечение реализации и соблюдения международно-правовых актов, составляющих право ЕАЭС [7, с. 92].

Учитывая вышеизложенное, можно утверждать, что решения Конституционного Суда, принимаемые в рамках анализируемого полномочия, безусловно, способны оказывать положительное влияние на повышение уровня законотворчества, не вторгаясь в данный процесс, при условии обеспечения оперативности и своевременности их исполнения.

Осуществляя последующий конституционный контроль, Конституционный Суд реагирует на допущенные нормотворцем ошибки в формах, наиболее эффективно позволяющих обеспечить устранение последствий «некачественных» норм на любом этапе их применения. С момента своего основания Конституционный Суд принял более 50 решений, в которых отдельные положения законов и иных нормативных правовых актов были признаны неконституционными [8]. Это стимулировало к повышению в будущем ответственности законодателя и уровня нормотворчества в целом, а также способствовало конституционализации правоприменительной практики.

Огромный потенциал для развития общественных отношений в конституционных рамках имеют решения Конституционного Суда, направленные на устранение пробелов, исключение коллизий и правовой неопределенности. Данные решения принимаются национальным органом конституционного правосудия по собственной инициативе или по результатам анализа обращений граждан и юридических лиц, в которых ставятся вопросы правового характера, и способствуют упреждению нарушений прав и свобод граждан, обеспечению их реализации и защиты.

В 2016 году в Конституционный Суд поступило 744 обращения [9, с. 46], в 2017 году – 602 [10], однако не каждое обращение становится основанием для возбуждения производства по делу об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности, не столько ввиду отсутствия конституционно-правового значения выявленного дефекта, сколько в силу того, что определяющим моментом при их отборе является видение проблемы Конституционным Судом.

В современных реалиях конституционализации нормотворчества и правоприменения в определенной мере препятствует также то, что высказанные по итогам комплексного анализа норм Конституции и иных нормативных правовых актов правовые позиции, выраженные в обоснованных предложениях о необходимости корректировки законодательства, рациональность которых подтверждается, в том числе авторитетом Конституционного Суда [11, с. 88], не всегда своевременно претворяются в жизнь субъектами нормотворчества и правоприменения.

В решении от 10 июля 2014 г. № Р-945/2014 «О правовом регулировании размера оплаты времени вынужденного прогула работнику, восстановленному на прежней работе» Конституционный Суд пришел к выводу о наличии правовой неопределенности применительно к регламентации вопроса зачета выплат, полученных работником при увольнении, при определении размера оплаты времени вынужденного прогула [12, с. 85]. Внесение в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь законопроекта, предполагающего соответствующие изменения в Трудовой кодекс Республики Беларусь, было запланировано на декабрь 2017 года [13].

Однако долгосрочный процесс исполнения решений Конституционного Суда об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности не охватывается единичным случаем. Несмотря на то, что гарантией исполнения актов, принимаемых Конституционным Судом, служит установление ответственности за неисполнение вступивших в законную силу заключений, решений органа конституционного правосудия, меры по устранению правовой неопределенности, коллизий и пробелов в законодательстве иногда не предпринимаются компетентными государственными органами в срок. Причинами установления такой негативной практики являются как пассивная позиция государственных органов и их должностных лиц, так и в ряде случаев недостаточно четко выраженное предложение Конституционного Суда по совершенствованию законодательства.

Например, в решении Конституционного Суда от 18 сентября 2014 г. № Р-946/2014 «О понятии «одинокая мать» в трудовых правоотношениях» была признана необходимость исключения в Трудовом кодексе Республики Беларусь правовой неопределенности относительно круга лиц, охватываемых понятием «одинокая мать», при этом орган конституционного правосудия не высказался относительно целесообразности включения в данный перечень женщин, расторгнувших брак и воспитывающих одного или нескольких детей в возрасте до четырнадцати лет самостоятельно, как это имело место в случае обратившейся в Конституционный Суд гражданки Герашенко В.М.

Препятствием для оперативной реализации на практике правовых позиций Конституционного Суда, высказанных в решениях об устранении пробелов, исключении коллизий и правовой неопределенности, является также несовершенство правового регулирования в части исполнения названной категории решений.

Так, частью семнадцатой статьи 85 и частью пятой статьи 86 Закона «О конституционном судопроизводстве» предусмотрено, что в случае принятия Конституционным Судом решения об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности, являющегося обязательным для рассмотрения государственными органами, должностными лицами, указанные субъекты обязаны не позднее одного месяца после принятия соответствующего решения органа конституционного правосудия рассмотреть его в соответствии с их компетенцией и письменно сообщить Конституционному Суду о результатах рассмотрения. Вместе с тем конкретный срок исполнения данной категории решений не определяется как на законодательном уровне, так и в резолютивной части анализируемой разновидности актов Конституционного Суда.

Кроме того, правоприменители, не учитывая авторитетное мнение Конституционного Суда и возможность прямого действия норм Конституции, ошибочно полагают, что до принятия нового нормативного правового акта или внесения соответствующих изменений и дополнений допустимо применение действующих норм, в которых наличествуют пробелы, коллизии либо правовая неопределенность. Такой вывод, вероятно, является следствием того, что в резолютивной части решений Конституционного Суда об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности соответствующие меры по совершенствованию законодательства предлагается предпринять, как правило, определенному субъекту (Совету Министров, Палате представителей и т.д.), в связи с чем у правоприменителей складывается неверное представление о том, что обязанность исполнения данного решения непосредственно касается только указанных субъектов.

Например, суды общей юрисдикции, несмотря на принятие решения Конституционного Суда от 14 ноября 2012 г. № Р-778/2012 «О возмещении средств, затраченных государством на подготовку выпускников учреждений высшего и иного образования, при их добровольном поступлении на военную службу», в котором указано на необходимость закрепления права выпускников учреждений образования на освобождение от возмещения средств, затраченных государством на их подготовку, при добровольном поступлении на военную службу по контракту, продолжали взыскивать в бюджет стоимость обучения с данной категории выпускников. При этом внимание акцентировалось на рекомендательном характере решения национального органа конституционного правосудия. Полагаем, что такой подход нежелателен.

Согласно частям первой и второй статьи 85 Закона «О конституционном судопроизводстве» решения Конституционного Суда, как и его заключения, являются окончательными, обжалованию и опротестованию не подлежат, они действуют непосредственно и не требуют подтверждения другими государственными органами, иными организациями, должностными лицами. Об обязательности решений Конституционного Суда как об их юридическом свойстве позволяет говорить правовая природа данной категории актов и системный анализ положений статей 7, 116 Основного Закона, иных норм законодательства о конституционном судопроизводстве. На этот счет Конституционным Судом было дано разъяснение в решении от 30 декабря 2013 г. № Р-911/2013 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве», где орган конституционного контроля подтвердил, что заключения и решения Конституционного Суда, в том числе о признании нормативного правового акта соответствующим (не соответствующим) Конституции, являются обязательными для нормотворческих органов и правоприменителей [14, с. 198]. Мнение об обязательном характере решений Конституционного Суда также поддерживается в юридической литературе [15, с. 31].

Вышеизложенное свидетельствует о необходимости своевременного претворения в жизнь правовых позиций Конституционного Суда, адресованных конкретным государственным органам и должностным лицам, и позволяет утверждать об обязанности всех правоприменителей до устранения в нормативном правовом акте пробела, исключения коллизии и правовой неопределенности осуществлять прямое применение норм Конституции с учетом правовой позиции, Конституционного Суда, высказанной в соответствующем решении.

В анализируемом случае при рассмотрении споров по существу судам общей юрисдикции следовало учитывать, что действующим законодательством Республики Беларусь предусмотрена возможность приема на службу по контракту, в том числе лиц, проходящих срочную военную службу (п. 24 Инструкции о порядке организации и проведения отбора граждан Республики Беларусь для поступления на военную службу по контракту и их приема на военную службу по контракту в Вооруженные Силы Республики Беларусь и транспортные войска Республики Беларусь, утвержденной постановлением Министерства обороны Республики Беларусь от 14.03.2014 № 11), поэтому теоретически допустима ситуация, когда лицо в связи с призывом на военную службу освобождается от возмещения средств, затраченных государством на его подготовку в учреждении высшего и иного образования, а спустя несколько месяцев «переводится» на контрактную основу.

Таким образом, не допуская разнородной правоприменительной практики в схожих правоотношениях, судам общей юрисдикции можно было бы исходить из конституционных принципов равенства

и справедливости, руководствоваться приоритетом конституционной обязанности, закрепленной в статье 57 Основного Закона, и, основываясь на правовой позиции Конституционного Суда, обязывать учреждения образования освобождать лиц, не отработавших по распределению и добровольно поступивших на военную службу на условиях контракта, от возмещения средств, затраченных государством на их подготовку в качестве молодых специалистов, равно как и лиц, призванных на срочную военную службу в Вооруженные Силы Республики Беларусь, иные войска и воинские формирования Республики Беларусь.

В целях совершенствования национального законодательства по анализируемому вопросу полагаем возможным обратить внимание на подход, закрепленный в Федеральном конституционном законе Российской Федерации (далее – РФ) от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде» (в редакции от 28.12.2016). Так, в части пятой статьи 79 указанного Закона декларируется, что с момента вступления в силу постановления Конституционного Суда РФ о признании нормативного акта либо отдельных его положений соответствующими Конституции РФ в данном Конституционном Судом РФ истолковании не допускается применение либо реализация каким-либо иным способом нормативного акта или отдельных его положений в ином истолковании. При этом суды общей юрисдикции, арбитражные суды при рассмотрении дел после вступления в силу постановления Конституционного Суда РФ не вправе применять нормативный акт или отдельные его положения в истолковании, расходящемся с данным Конституционным Судом РФ, даже в случаях, когда производство по делу возбуждено до вступления в силу данного постановления [16].

Принимая во внимание вышеизложенное, считаем необходимым в Законе «О конституционном судопроизводстве» определить срок исполнения государственными органами и должностными лицами решений Конституционного Суда об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности, подтвердив тем самым обязательный характер данных решений.

В названных целях часть пятую статьи 86 Закона «О конституционном судопроизводстве» необходимо изложить в следующей редакции: *«В случае принятия решения Конституционного Суда, предусмотренного частью семнадцатой статьи 85 настоящего Закона, и если в этом решении Конституционного Суда не указано иное, соответствующие государственные органы, должностные лица не позднее трех месяцев после принятия решения Конституционного Суда обязаны устранить в нормативном правовом акте пробел, исключить коллизию и правовую неопределенность путем внесения изменения и (или) дополнения в этот нормативный правовой акт либо принятия (издания) нового нормативного правового акта с тем же предметом правового регулирования»*. Данная мера будет способствовать своевременному исключению из правовой системы нормативных положений, обремененных правовыми пробелами, коллизиями и правовой неопределенностью, а также более эффективному упреждению нарушения основных прав и свобод граждан, созданию единообразной правоприменительной практики.

Заключение. Подводя итог, следует отметить, что Конституционный Суд посредством разъяснения отдельных положений Основного Закона, определения правового смысла конкретных норм, закрепленных в законодательных актах, и недопущения принятия, а также применения неконституционных актов способствует утверждению верховенства права, соблюдению государственными органами, их должностными лицами норм Конституции и иных нормативных правовых актов и препятствует их выходу за пределы конституционных рамок и своих полномочий, тем самым создавая основу для конституционализации нормотворчества и правоприменительной практики в Республике Беларусь.

ЛИТЕРАТУРА

1. Василевич, Г.А. Конституционное правосудие : учеб. пособие для студентов учреждений высш. образования по специальности «Правоведение» / Г.А. Василевич. – Минск : Изд. центр БГУ, 2014. – 278 с.
2. Козырева, Л.Г. Влияние правовых позиций Конституционного Суда на правоприменительную практику в экономической сфере / Л.Г. Козырева // Вестн. Конституционного Суда Респ. Беларусь. – 2012. – № 3. – С. 82–87.
3. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2013 году : решение Конституционного Суда Респ. Беларусь, 20 янв. 2014 г., № Р-915/2014 // Вестн. Конституционного Суда Респ. Беларусь. – 2014. – № 1. – С. 28–51.
4. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2014 году : решение Конституционного Суда Республики Беларусь, 20 янв. 2015 г., № Р-975/2015 // Вестн. Конституционного Суда Респ. Беларусь. – 2015. – № 1. – С. 30–55.
5. Данилюк, С.Е. Актуальные проблемы уголовной политики в контексте конституционных требований: опыт предварительного контроля / С.Е. Данилюк // Вестн. Конституционного Суда Респ. Беларусь. – 2012. – № 3. – С. 88–97.

6. О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» : решение Конституционного Суда Респ. Беларусь, 26 дек. 2013 г., № Р-879/2013 // Вестн. Конституционного Суда Респ. Беларусь. – 2013. – № 4. – С. 97–100.
7. О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров и аналогов» : решение Конституционного Суда, 8 июля 2016 г., № Р-1057/2016 // Вестн. Конституционного Суда Респ. Беларусь. – 2016. – № 3. – С. 88–96.
8. Сергеева, О.Г. Влияние решений Конституционного Суда на нормотворческую деятельность в Республике Беларусь [Электронный ресурс] / О.Г. Сергеева // Выступление на междунар. науч.-практ. конф. «Направления совершенствования нормотворческой деятельности». – Минск, 11 дек. 2013 г. – Режим доступа: <http://www.kc.gov.by/main.aspx?guid=21175>. – Дата доступа: 25.02.2018.
9. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2016 году : решение Конституционного Суда Респ. Беларусь, 18 янв. 2017 г., № Р-1084/2017 // Вестн. Конституционного Суда Респ. Беларусь. – 2017. – № 1. – С. 5–57.
10. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2017 году [Электронный ресурс] : решение Конституционного Суда Респ. Беларусь, 23 янв. 2018 г., № Р-1120/2018. – Режим доступа: <http://www.kc.gov.by/main.aspx?guid=30045>. – Дата доступа: 01.03.2018.
11. Чигринов, С.П. Правовые позиции Конституционного Суда как источник права / С.П. Чигринов // Конституционный контроль: состояние, проблемы, перспективы : сб. докл. и тез. выступлений на науч.-практ. конф. – Минск : «Изд-во “БДП”», 2009. – С. 86–89.
12. О правовом регулировании размера оплаты времени вынужденного прогула работнику, восстановленному на прежней работе : решение Конституционного Суда Респ. Беларусь, 10 июля 2014 г., № Р-945/2014 // Вестн. Конституционного Суда Республики Беларусь. – 2014. – № 3. – С. 78–86.
13. Об утверждении плана подготовки законопроектов на 2017 год : Указ Президента Респ. Беларусь, 31 дек. 2016 г., № 520 // КонсультантПлюс. Беларусь [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
14. О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве» : решение Конституционного Суда Респ. Беларусь, 30 дек. 2013 г., № Р-911/2013 // Вестн. Конституционного Суда Респ. Беларусь. – 2013. – № 4. – С. 194–199.
15. Василевич, Г.А. Юридические последствия актов Конституционного Суда Республики Беларусь / Г.А. Василевич // Право.by. – 2016. – № 2 (40). – С. 27–35.
16. О Конституционном Суде Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный конституционный закон, 21 июля 1994 г., № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2016). – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4172/. – Дата доступа: 23.02.2018.

Поступила 12.04.2018

THE ROLE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE REPUBLIC OF BELARUS IN THE SUPPORT OF THE CONSTITUTIONALIZATION OF RULEMAKING AND ENFORCEMENT

A. SINITSYNA

This article is a research of the influence of the Constitutional Court of the Republic of Belarus on the development of rulemaking and enforcement within the constitutional framework. Particular attention is paid to the analysis of practice execution of acts of the Constitutional Court of the Republic of Belarus by public authorities and their officials, and also to the problems which are connected with realization of legal positions of the constitutional body justice. It justifies the need to improve the legislation on constitutional proceedings in the field of determining the length of a term and in the field of the execution of decisions of the Constitutional Court of the Republic of Belarus on elimination of gaps in normative legal acts, elimination of conflict and legal uncertainty.

Keywords: *Constitutional Court of the Republic of Belarus, constitutionalization, rulemaking, enforcement, legal positions, legal force, legal gaps, conflicts of law, legal uncertainty.*