

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ:
ДОКТРИНА, НОРМАТИВНАЯ МОДЕЛЬ, ПРАКТИКА****РЕСПУБЛИКАНСКИЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ СЕМИНАР***(Гродно, 28 ноября 2014 года)*

Республиканский научно-практический семинар «**Законодательная деятельность в Республике Беларусь: доктрина, нормативная модель, практика**» проходил в Гродненском государственном университете им. Я. Купалы. Организаторами семинара выступили Министерство образования Республики Беларусь и УО «Гродненский государственный университет имени Я. Купалы». В работе семинара приняли участие ведущие ученые и практики Республики Беларусь, представители большинства вузов страны, а также зарубежные гости из России, Украины, Литвы. Полоцкий государственный университет представляли заведующий кафедрой теории и истории государства и права, кандидат юридических наук, доцент **А.Н. Пугачев**, декан юридического факультета **И.В. Вегера**, которая на секционном заседании выступила с сообщением на тему «*Изменение, дополнение и отмена декретов Президента в аспекте реализации Парламентом законодательных полномочий*». Преподаватель кафедры теории и истории государства и права **П.В. Соловьев** поделился соображениями по вопросу о «*Конституционно-правовом закреплении принципов нормотворчества*», что является одним из проблемных аспектов его кандидатской диссертации.

На пленарном заседании 28 ноября с докладами выступили: **Басюк И.А.**, профессор кафедры теории и истории государства и права УО «ГрГУ имени Я. Купалы», доктор исторических наук: «*Беларускія мысліцелі аб некаторых метадалагічных прынцыпах праватворчасці*»; **Черевач В.О.**, заместитель председателя Комиссии по законодательству Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь: «*Деятельность комиссии по законодательству Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь по развитию и совершенствованию белорусского законодательства*»; **Воронович Т.В.**, судья Конституционного Суда Республики Беларусь: «*Реализация принципов и норм Конституции Республики Беларусь*»; **Гуцин И.В.**, доктор юридических наук, профессор кафедры трудового и социального права УО ГрГУ имени Я. Купалы: «*Социальный кодекс: миф или реальность?*»; **Ключко Р.Н.**, доцент кафедры уголовного права и криминологии, кандидат юридических наук, доцент УО «ГрГУ имени Я. Купалы»: «*Уголовно-правовые меры борьбы с экстремизмом*»; **Седельник В.В.**, заведующий кафедрой теории и истории государства и права УО «ГрГУ имени Я. Купалы», кандидат юридических наук, доцент: «*Качественные характеристики закона: социальный и формально-юридический аспекты*»; **Хатеневич Т.Г.**, доцент кафедры уголовного права и криминологии, кандидат юридических наук, доцент УО «ГрГУ имени Я.Купалы»: «*Социальная обусловленность и правовые основания освобождения от уголовной ответственности и наказания в контексте уголовной политики Республики Беларусь*».

В пленарном заседании *автором данной публикации* была заявлена тема: «*Конституционный Суд и законотворческий процесс*», и Вашему вниманию представлены **основные положения доклада**. В европейских правовых системах статус института судебного конституционного контроля чрезвычайно высок, решения конституционных судов по юридической силе идут вслед за конституцией. Объем закрепленных полномочий позволяет говорить об их важнейшем значении не только для эффективного функционирования государственной власти (нормоконтроль, толкование конституции, разрешение споров о компетенции, принятие к рассмотрению индивидуальных жалоб граждан, вынесение решений по запросам судов), но и всей политической системы (подтверждение законности проведения выборов и референдумов, проверка конституционности организации и деятельности политических партий).

Как показывает зарубежный опыт, в современных государствах предпринимаются все меры по обеспечению реальной независимости конституционных судов и каждого судьи в отдельности, категорически пресекается любое вмешательство в сферу конституционного правосудия. Этого нельзя сказать о Беларуси. Достаточно изучить порядок формирования Конституционного Суда, механизмы приостановления полномочий судей и освобождения их от должности.

По своей значимости и распространенности полномочия конституционных судов можно классифицировать на основные и дополнительные. Ведущие ученые, занимающиеся проблематикой конституционного контроля (Н.В. Витрук, Ж.И. Овсепян, Б.С. Эбзеев, О.Е. Кутафин, Н.С. Бондарь), к основным относят: толкование основного закона; нормоконтроль (предварительный и последующий, причем последний выступает куда более значимым средством охраны конституции); защиту прав и свобод граждан (через институт конституционной жалобы и прямые запросы судов общей и специальной юрисдикции в конституционный суд); разрешение споров о компетенции между высшими органами государственной власти.

Дополнительными принято считать: содействие законотворчеству; участие в процедурах импичмента; дачу экспертных заключений по конституционным вопросам; участие в проверке конституционности политических партий и общественных организаций; решения относительно проводимых выборов и референдумов; осуществление учредительно-регистрационных актов по вопросам конституционного значения.

Относительно Беларуси констатируем следующее: основные функции не закреплены за Конституционным Судом либо не реализуются. Поясним. Конституционный Суд не вправе давать официальное нормативное толкование Основного Закона (это прерогатива Палаты представителей, но она этим видом деятельности не занимается, хотя потребность огромная). Статистика говорит о том, что Конституционный Суд Республики Беларусь не выполняет основную функцию, предписанную Основным Законом – последующего контроля нормативных правовых актов (2002 – 2 заключения, 2003 – 1, 2004 – 4, 2005 – 1, 2006 – 2, 2007 – 1, с 2008 г. – Конституционный Суд этим видом деятельности не занимается). Участие в законотворческом процессе по предварительному контролю не может заменить полноценный нормоконтроль, поскольку комментирование законопроектов в судебных заседаниях никогда и нигде не рассматривается основной функцией конституционного правосудия. Не предусмотрен в Беларуси институт конституционной жалобы, а механизм обращения в Конституционный Суд заинтересованных лиц через уполномоченных субъектов (перечисленных в ч. 4 ст. 116 Основного Закона) показал полную неэффективность. Суды общей юрисдикции не могут напрямую обращаться с запросами о конституционности нормативных правовых актов в Конституционный Суд. Не предусмотрена в нашей стране и арбитражная функция конституционного правосудия (признаем, что при существующей форме правления и политическом режиме это не актуально).

С 2008 г. Конституционный Суд реализует лишь одну функцию – предварительного контроля законов (по сути – законопроектов), прошедших одобрение Советом Республики до их подписания Президентом. Напомним, что существуют и иные формы участия конституционных судов в законотворческом процессе, но в Беларуси они не предусмотрены либо не реализуются на практике: последующий (репрессивный) контроль нормативных актов; нормативное толкование Основного Закона; формирование собственной правовой позиции в актах нормативного свойства; законотворческая инициатива (которую не следует смешивать с нормотворческими инициативами); устранение пробелов и коллизий в законодательстве (это имеет место, например, в Венгрии и Португалии). Еще раз отметим, что содействие законотворчеству нельзя рассматривать основной и тем более приоритетной функцией конституционного правосудия.

В 2008 г. Декретом № 14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь» вопреки Основному Закону (ст. 116 Конституции: «Компетенция, организация и порядок деятельности Конституционного Суда определяются *законом*» – [курсив наш. – А.П.]) изменился объем компетенции Конституционного Суда. Из множества предоставленных полномочий реализуется одно – обязательный предварительный контроль всех (!) законопроектов. Содействие законотворческому процессу всегда рассматривалось второстепенной функцией органов конституционного правосудия, к тому же «тотальный» нормоконтроль законопроектов – явление исключительное в истории конституционной юстиции. В 2014 г. «декретный» объем компетенции был продублирован Законом «О конституционном судопроизводстве», но по сути ничего не изменилось.

Нет ясности в вопросе о юридической силе решений Конституционного Суда. В ст. 2 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» расплывчато говорится об актах Конституционного Суда. Очевидно, что нормативный характер свойствен лишь заключениям Конституционного Суда, вынесенным в порядке последующего нормоконтроля. Более того, из ключевых нормативных правовых актов отраслевого законодательства лишь Гражданский Кодекс Республики Беларусь признает акты Конституционного Суда источниками права. Очевидно, что итоговые заключения Конституционного Суда имеют прямое отношение к тем отраслям, где выявлен и «дисквалифицирован» неконституционный нормативный правовой акт. Таковы законодательные походы всех без исключения европейских государств.

С 2008 г. Конституционный Суд рассмотрел более 700 законопроектов. Все они признаны соответствующими Основному Закону. Такая безупречная «конституционная стерильность» подвергшихся экспертизе актов ставит под вопрос необходимость участия в этом процессе Конституционного Суда. Однако по ряду законопроектов у Конституционного Суда должны были возникнуть обоснованные сомнения. 10 июня 2008 г. Конституционный Суд единогласно проголосовал о полном соответствии Основному Закону законопроекта «Об использовании атомной энергии». Между тем, ст. 18 Конституции без всяких оговорок (военный либо мирный атом) гласит: «Республика Беларусь ставит целью сделать свою территорию безъядерной зоной». Пример не единичный, особенно при решении вопросов, затрагивающих конституционные права и свободы белорусских граждан.

Поражает воображение продуктивность Конституционного Суда, принимающего в судебных заседаниях решения по предварительному контролю законопроектов. Так, 01.07.2008 рассмотрено 17, 08.07.2008 – 10, 10.07.2008 – 13, 02.07.2014 – 6 дел. Напомним, что по каждому законопроекту предусмотрено свое слушание с соблюдением всех юридических процедур (четырёхэлементная структура решения, свой судья – докладчик, «пакетный» принцип запрещен). Мировая история таких примеров «скострельности» не знает.

Не получила практического воплощения ст. 112 Основного Закона. По инициативе судов дела в порядке последующего инцидентного нормоконтроля в Конституционном Суде не рассматриваются, уполномоченные субъекты вопреки смыслу конституционной нормы не обращаются с соответствующими предложениями в Конституционный Суд, хотя основания к тому имеются. Как отмечается в Послании Конституционного Суда «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2013 году», «по информации, предоставленной Конституционному Суду Администрацией Президента Республики Беларусь, палатами Парламента, Советом Министров Республики Беларусь, в 2013 г. в уполномоченные органы поступило 88 инициативных обращений граждан и юридических лиц, в которых ставились вопросы о необходимости проверки конституционности отдельных норм кодексов, законов и подзаконных актов. Однако предложений на основании инициативных обращений граждан и организаций в Конституционный Суд не поступало.

Отсутствие предложений уполномоченных органов в определенной мере связано с недостаточным правовым регулированием косвенного доступа к конституционному правосудию. В принятом Национальным собранием в декабре 2013 г. Законе «О конституционном судопроизводстве» механизм косвенного доступа к конституционному правосудию в полной мере не урегулирован. По-прежнему нуждаются в решении вопросы законодательной регламентации пределов оценки уполномоченным органом инициативного обращения, достаточности оснований для внесения в Конституционный Суд соответствующего запроса.

Проблемным является также отсутствие надлежащего правового механизма инициирования конституционного контроля нормативных правовых актов, подлежащих применению при рассмотрении конкретных дел в судах общей юрисдикции. Действующий механизм реализации статьи 112 Конституции, закрепленный в части второй ст. 7 Кодекса о судостроительстве и статусе судей, не решает должным образом вопрос о возможности направления судом общей юрисдикции преюдициального запроса в Конституционный Суд о конституционности нормативного правового акта, подлежащего применению в конкретном деле» (Из Послания 2014 г.).

Уже тот факт, что Конституционный Суд видит в происходящем серьезную проблему, является позитивным моментом и заслуживающей уважения официальной позицией Конституционного Суда Беларуси. Есть надежда, что при условии благоприятных для страны государственно-правовых и политических реформ Конституционный Суд займет достойное место в системе государственной власти, сможет полноценно и целенаправленно реализовывать заложенный в этом институте огромный юрисдикционный и правозащитный потенциал, найдет себя в ряду европейских органов конституционного правосудия.

*А.Н. Пугачёв, кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой теории
и истории государства и права
Полоцкого государственного университета*