

КОНСТИТУЦИОННОЕ, АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

УДК 342

ВНЕСЕНИЕ ОБРАЩЕНИЙ В КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД КАК ВАЖНЕЙШАЯ СТАДИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

*канд. юрид. наук, доц. А.Н. ПУГАЧЕВ
(Полоцкий государственный университет)*

Рассматриваются проблемы инициирования конституционного судопроизводства. Анализируется юридический статус заявителей ходатайств в Конституционный Суд Республики Беларусь. Делается вывод о том, что принципиально не должны различаться перечень субъектов, имеющих право законодательной инициативы в Парламенте, и перечень субъектов по обращению в Конституционный Суд.

Стадия **внесения обращений в Конституционный Суд с 1997** года является обязательной для конституционного судопроизводства. По ранее действовавшему Закону «О Конституционном Суде Республики Беларусь» 1994 года [1] конституционное судопроизводство могло быть возбуждено по инициативе самого органа судебного конституционного контроля (ст. 5 Закона «О Конституционном Суде Республики Беларусь» 1994 года).

Исходя из духа и буквы Основного Закона (ст. 40), в Конституционный Суд может обратиться любой субъект права (гражданин, организация, государственный орган) вне зависимости от того, предоставлено ему такое право законом или нет. Но последствия таких обращений будут разными. Конституционный Суд обязан принять к рассмотрению лишь то обращение, которое исходит от субъекта, которому такое право предоставлено Конституцией и Законом «О Конституционном Суде Республики Беларусь».

В соответствии со статьёй 6 Закона «О Конституционном Суде Республики Беларусь» предложения о проверке конституционности акта вправе внести в Конституционный Суд:

- Президент Республики Беларусь;
- Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь;
- Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь;
- Верховный Суд Республики Беларусь;
- Высший Хозяйственный Суд Республики Беларусь;
- Совет Министров Республики Беларусь.

Таким образом, правом инициирования возбуждения разбирательства дела располагают шесть субъектов. Другие государственные органы, общественные объединения, а также граждане могут выступить лишь с соответствующей инициативой перед указанными шестью субъектами, которые обладают законным правом на внесение предложений о проверке конституционности акта. Предложенный законодателем перечень не оптимальный и, как показала практика Конституционного Суда, не эффективный.

Необходимо принимать во внимание то, что статус заявителей ходатайств в Конституционный Суд, которых традиционно именуют как субъекты права на обращение в органы конституционного контроля, следует квалифицировать двояко. Это - заявители ходатайства и одновременно, с учётом ближайших либо отдалённых юридических последствий такого обращения (отмена, изменение нормативного акта), своего рода субъекты права законодательной инициативы.

Следовательно, принципиально не должны различаться перечень субъектов, имеющих право законодательной инициативы в Парламенте, и перечень субъектов по обращению в Конституционный Суд. Субъекты второй категории (по обращению в Конституционный Суд) отличаются от традиционных. И в то же время процесс в Конституционном Суде является и своеобразным правотворчеством, а следствием инициативы обращения в Конституционный Суд могут быть изменения не только в оспариваемых нормативных актах, но и в актах, основанных на них.

Таким образом, субъекты, обращающиеся в Конституционный Суд, занимают промежуточное положение между обычными заявителями ходатайств в суд, преследующими цель охраны и защиты субъективных интересов, и субъектами законодательной инициативы. Все инициативы можно разделить на две группы:

- связанные с принятием Конституционным Судом решений о противоконституционности оспариваемых актов;
- иные дела, не связанные с нормоконтролем (в частности, о даче заключения о наличии фактов систематического или грубого нарушения палатами Парламента Конституции Республики Беларусь).

Относительно субъектов первой группы оптимальным видится следующий перечень: Президент, Правительство, не менее 40 депутатов Парламента, Генеральный прокурор, Уполномоченный по правам человека (в случае учреждения такого института), Верховный Суд, Высший Хозяйственный Суд, Высший Административный Суд (в случае учреждения), суд (в порядке реализации ст. 112 Конституции Республики Беларусь), гражданин либо группа лиц (в случае подачи индивидуальной либо коллективной конституционной жалобы).

Исходя из изученной европейской теории и практики конституционного правосудия в качестве заявителей ходатайств нами не рассматриваются спикер Парламента (глава любой из палат) и парламентские комиссии ввиду их определённой юридической несамостоятельности и производной парламентской правосубъектности.

Судья Конституционного Суда В.В. Подгруша делает тонкое замечание по поводу чрезвычайно жёсткой конструкции нормы статьи 116 Конституции относительно того, что право на заявление ходатайства предоставлено палатам Парламента в целом, но не группам депутатов или постоянным комиссиям: «Такое требование фактически исключает право, например, части депутатов, голосовавших против законопроекта, инициировать проверку конституционности этого акта. Требования, например, Регламента Палаты представителей о необходимости голосования предложения в Конституционный Суд простым большинством голосов от полного состава, делает такую процедуру практически неосуществимой» [2, с. 21].

Преыдущее (1994 - 1996 гг.) законодательство о Конституционном Суде в качестве инициаторов конституционного судопроизводства рассматривало Председателя Верховного Совета, постоянные комиссии, не менее 70 депутатов Верховного Совета, Генерального прокурора (кому как ни этому должностному лицу должно «болеть» за конституционную законность). Как видим, аналогов по такому перечню действующее законодательство не предусматривает.

Об особенностях инициирования конституционного судопроизводства Верховным Судом и Высшим Хозяйственным Судом пишут такие авторы, как Н.В. Сильченко, В.В. Подгруша, Е.М. Царенко [3, с. 66; 4, с. 65; 5, с. 92; 6, с. 11].

Особый интерес вызывает изучение вопроса о перспективах закрепления за Генеральным прокурором Республики Беларусь права инициировать конституционное судопроизводство. Выяснение вопроса об объеме названного полномочия актуально в связи с тем, что в правотворческой и правоприменительной практике имеются определенные «подвижки», фактически направленные на закрепление и реализацию права Генерального прокурора обращаться в Конституционный Суд. Речь, в частности, идет о Решении Конституционного Суда от 25.04.2001 г. «О соответствии Конституции статьи 37 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях и практике ее применения» и Решении Конституционного Суда от 11.06.2001 г. «О внесении дополнений в Регламент Конституционного Суда Республики Беларусь».

Например, А.С. Сенько [7, с. 17] считает, что в рамках действующего белорусского законодательства Генеральному прокурору данное право не может быть предоставлено в полном объеме (т.е. возможность ставить вопрос о конституционности любого акта, указанного в статье 116 Конституции Республики Беларусь), а речь можно вести лишь об усеченном праве Генерального прокурора обращаться в Конституционный Суд. Свою позицию автор объясняет следующим образом: нормы статьи 125 Основного Закона определяют, что Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры осуществляют надзор за исполнением законов, декретов, указов и иных нормативных актов министерствами и другими подведомственными Совету Министров органами, местными представительными и исполнительными органами, предприятиями, организациями и учреждениями, общественными объединениями и должностными лицами. Отсюда делается вывод о том, что Генеральный прокурор не вправе инициировать конституционное правосудие в отношении нормативных актов, изданных (принятых) органами и должностными лицами, не входящими в очерченный круг объектов прокурорского надзора, однако, поскольку такая ситуация не отвечает современным требованиям, Генеральному прокурору все же должно быть предоставлено право обращаться в Конституционный Суд в полном объеме, *но только при условии внесения дополнений в статью 116 Конституции Республики Беларусь*, где Генеральный прокурор будет указан в качестве субъекта обращения в Конституционный Суд.

Такой подход в большей степени соответствует требованиям конституционной законности и элементарной юридической техники, нежели любая (пусть даже очень прогрессивная и целесообразная) деятельность Конституционного Суда, направленная на какое-либо произвольное изменение собственного статуса, и тем более на корректирование объема компетенции конституционных органов, в том числе и Генерального прокурора Республики Беларусь.

Иная позиция сформулирована О.С. Курьлевой [8, с. 65] в связи с рассмотрением проблемы о возможности проверки правоположений судебной практики с точки зрения их конституционности и законности. Ученый предлагает через внесение в Закон «О Конституционном Суде Республики Беларусь», который определяет его компетенцию, расширить круг органов, наделенных правом надзора и контроля за соблюдением законодательства в соответствующей области (прокуратуры, профсоюзов, госинспекции труда и других органов, наделенных правом надзора и контроля за соблюдением законодательства).

Предложенный перечень уполномоченных субъектов, пожалуй, несколько велик, но проблема видится в ином. Возможно ли без изменения действующей редакции статьи 116 Конституции Республики Беларусь откорректировать статус Конституционного Суда в сфере его полномочий? С нашей точки зрения такое решение проблемы юридически выглядело бы неверным.

Что касается необходимости взаимодействия судебной системы и единой централизованной системы органов прокуратуры, то по данному вопросу интересные аргументы приводит российский автор Е.А. Николаев [9, с. 17]. Смысл его рассуждений сводится к тому, что судебная система как система судов - особым образом учреждаемых органов судебной власти, обладающих в силу своей природы и требований закона связанной компетенцией, - не может проявлять себя по собственной инициативе. Находясь в латентном состоянии, она «возбуждается» (так у автора - А. П.) при обращении к ней в предусмотренной законом форме в той степени, которая необходима и достаточна для решения любого дела в пределах своей компетенции. И чтобы обрести гарантии полноты своего осуществления, в том числе в форме судебного нормоконтроля, судебная система как пассивный элемент должна быть дополнена активным элементом, которым и являются органы прокуратуры.

Именно такая комбинация полномочий гарантирует самодостаточную полноту судебной власти в обеспечении конституционной законности и (шире) - правозаконности деятельности всех субъектов нормотворчества. Такое решение проблемы, надо признать, как раз и соответствует понятию системного подхода.

Согласно белорусскому законодательству, любое из предложений о проверке конституционности акта должно содержать:

- сведения об инициаторе (инициаторах) предложения, подтверждающие полномочия на его внесение в Конституционный Суд;
- название международного договора или нормативного акта, который подлежит проверке, сведения об источниках его опубликования (получения);
- основания для рассмотрения вопроса в Конституционном Суде;
- позицию стороны, её правовое обоснование со ссылкой на соответствующие нормы законодательства;
- перечень прилагаемых документов.

Изложение всех процедурных и технических моментов этой стадии конституционного судопроизводства подробно отражено в действующем Регламенте Конституционного Суда [10].

ЛИТЕРАТУРА

1. О Конституционном Суде Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 30 марта 1994 г. // Вести. Конст. Суда Респ. Беларусь. - 1994. - № 1.
2. Подгруша В.В. Законодательство о конституционном контроле в Республике Беларусь: состояние и перспективы совершенствования / Правовое государство. Конституционный Суд: Материалы междунар. семинара / TRANSFORM. - Мн., 2000. - С. 17-24.
3. Сільчанка М.У. Праблемы забеспячэння сістэмнасці судовай улады ў Рэспубліцы Беларусь // Конституционное правосудие в Республике Беларусь: пятилетний опыт, проблемы и перспективы: Тез. докл. науч. конф., Минск, 27 апр. 1999 г. / Конституционный Суд Республики Беларусь. - Мн., 1999. - С. 66-69.
4. Сільчанка М.У. Аб удакладненні месца і ўзмацненні ролі Канстытуцыйнага Суда у сістэме судовай улады Рэспублікі Беларусь // Вести. Конст. Суда Респ. Беларусь. - 1999. - № 3. - С. 65 - 69.
5. Подгруша В.В. Некоторые проблемы инициирования конституционного судопроизводства // Конституционное правосудие в Республике Беларусь: пятилетний опыт, проблемы и перспективы: Тез. докл. науч. конф., Минск, 27 апреля 1999 г. / Конституционный Суд Республики Беларусь. - Мн., 1999.-С. 92-96.
6. Царенко Е.М. Конституция Республики Беларусь и общие суды // Конституционное правосудие в Республике Беларусь: пятилетний опыт, проблемы и перспективы: Тез. докл. науч. конф., Минск, 27 апреля 1999 г. / Конституционный Суд Республики Беларусь. - Мн., 1999. - С. 11-15.
7. Сенько А.С. О содержании права Генерального прокурора инициировать конституционное правосудие // Конституционный процесс и развитие политической системы общества: Материалы междунар. науч.-практ. конф., Минск, 2002 г. Мн.: «ФУСТ» БГУ, 2002. - С. 17-18.
8. Курылева О.С. Судебная практика как объект конституционного контроля в Республике Беларусь // Вести. Конст. Суда Респ. Беларусь. - 2003. - №1. - С. 56 - 66.
9. Николаев Е.А. Принцип разделения власти и проблемы государственного строительства // Право и политика. - 2003. - № 12. - С. 12-21.
10. Регламент Конституционного Суда Республики Беларусь от 18 сентября 1997 г. № Р 58/97 // Вести. Конст. Суда Респ. Беларусь. - 1997. - № 4.