

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 342 (476)

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУДЕБНОГО КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

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

Рассмотрены нормативные основы организации и функционирования Конституционного Суда Республики Беларусь в сравнении с законодательством некоторых европейских стран. Выявлены принципы нормативной регламентации при определении юридического статуса органов судебного конституционного контроля. Определена нормативная база правового регулирования в трехуровневой системе: через соответствующие нормы Конституции Республики Беларусь; специальное законодательство о Конституционном Суде; нормы, которые содержатся в законодательных и иных нормативных актах самого различного уровня и содержания.

Как показывает зарубежный опыт, в тех странах, где конституционный контроль осуществляется специализированными судебными (Австрия, Германия, Россия) либо квазисудебными (Франция, Казахстан) органами, нормативное регулирование их организации и деятельности достаточно обширно. Объясняется это тем, что значение таких органов очень велико для функционирования государства и они стоят в одном ряду с деятельностью парламента, президента, правительства, что подразумевает конституционный уровень такого правового регулирования. Не случайно в конституциях содержатся специальные, довольно подробные главы или разделы о судебном конституционном контроле. Практически повсеместно отдельные аспекты организации органов судебного конституционного контроля освещаются и в иных частях конституции, посвященных, например, основным правам и свободам человека, их гарантиям, выборам, референдумам, импичменту глав государства и пр. Поэтому конституционные нормы, регулирующие отношения с участием конституционного суда, указывает Н.В. Витрук [1, с. 49], можно разделить на 3 группы:

- 1) общие нормы, т.е. относящиеся ко всем судам, ко всей судебной власти;
- 2) специальные нормы, посвященные непосредственно конституционному суду;
- 3) отсылочные нормы.

Нормативную основу организации и функционирования органов судебного конституционного контроля также составляют акты, принимаемые самими этими органами. Речь идет прежде всего о регламентах, хотя конституционные суды могут принимать и другие акты, регулирующие различные аспекты своей внутренней жизни, работы аппарата и персонала.

Нормативная регламентация во многом зависит от того, к какой ветви власти, контрольно-надзорной либо судебной, отнесен конституционный суд. Поэтому, исходя из выяснения природы конституционного суда, можно выделить два основных подхода к нормативному регулированию его организации и функционирования.

В первом случае конституционному суду отводится особая роль в системе сдержек и противовесов за рамками судебной власти, где он и рассматривается в качестве самостоятельного механизма государственной власти (Болгария, Литва, Молдова, Украина) и поэтому отношения, связанные с созданием, организацией и деятельностью конституционного суда, регулируются в самостоятельной структурной части Основного Закона государства.

Во втором случае природа конституционного суда рассматривается через понимание его как составной части судебной системы, т.е. специализированного суда, имеющего особую компетенцию, связанную с осуществлением конституционного контроля (Армения, Грузия, Россия, Чехия).

Конституционный Суд Республики Беларусь в 1994 - 96 гг. соответствовал первому варианту регламентации, но в настоящее время в связи с принятием в 1996 г. фактически новой Конституции Беларуси, должен рассматриваться в рамках второго подхода.

Нормативная база правового регулирования судебного конституционного контроля в Республике Беларусь расположена в трехуровневой системе:

1. Соответствующие нормы Конституции Республики Беларусь.
2. Специальное законодательство о Конституционном Суде.

3. Нормы, которые содержатся в законодательных и иных нормативных актах самого различного уровня и содержания.

1. По Конституции Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями) нормы о Конституционном Суде в специальный раздел не выделены. О Конституционном Суде говорится в статье 116 главы 6 раздела IV Конституции. В статье 112 этой же главы говорится о полномочиях общих и специальных судов в отношении осуществления судебного конституционного контроля. Отдельные вопросы статуса Конституционного Суда определяются в главе 3 (О назначении на должность Председателя и судей Конституционного Суда); главе 4 (О полномочиях Совета Республики в отношении дачи согласия на назначение Президентом Председателя и судей Конституционного Суда.) Можно констатировать, что Основной Закон институту судебного конституционного контроля уделил незначительное количество норм, предпочтя основной объем конституционного регулирования перенести в область специального законодательства.

Такое решение вопроса не вполне укладывается в рамки европейской правовой традиции. В том случае, указывает Е.Б. Абросимова [2, с. 16], если в государстве существует обособленная система конституционной юстиции, основные законы наибольшее внимание уделяют именно конституционному суду, трибуналу или квазисудебному органу, осуществляющему функции конституционного контроля или надзора (Австрия, Албания, Италия, Польша, Франция, Германия, Россия и др.). Обычно объемы регулирования, посвященные этому органу, равны или превышают соответствующие объемы регулирования судебной власти в целом.

Необходимо обратить внимание, что в этом случае конституции подробно регулируют все аспекты правового статуса: порядок формирования судейского корпуса этих судов и отставки судей, компетенцию суда, виды решений и их последствия, определяют основы процедуры обращения в конституционные суды, систему взаимоотношений этого суда с другими органами государственной власти, включая иные суды.

2. В статье 116 Конституции содержится ссылка на специальный закон о Конституционном Суде. Регламент Конституция не упоминает, ссылка на него содержится в тексте самого закона о Конституционном Суде. Следовательно, по юридической силе регламенту придается второстепенное значение. В специальном (конституционном) Законе «О Конституционном Суде Республики Беларусь» (с изменениями и дополнениями от 7.07.1997 г.) получили конкретную регламентацию основополагающие нормы и принципы, касающиеся организации и функционирования судебного конституционного контроля.

Указанный закон включает в себя значительный блок материально-правовых норм, не ограничиваясь вопросами конституционного процесса и судебных процедур. Правовое регулирование гармонично по своему характеру, все стадии конституционного процесса охватываются нормативным актом. Характерной особенностью Закона «О Конституционном Суде Республики Беларусь» является то, что он в определенном единстве содержит как нормы статусного характера, так и нормы, регламентирующие конституционное судопроизводство (процессуальные нормы), а также нормы, регулирующие отношения организационного характера по обеспечению деятельности Конституционного Суда. Это, заметим, очень удобно при применении норм закона о Конституционном Суде, а с точки зрения юридической техники способствует тому, чтобы нормы не дублировались и не повторялись через различные нормативные правовые акты.

Как показывает практика многих постсоветских республик, организация и деятельность конституционного суда может регулироваться двумя и более законами.

Так, в Молдове приняты два закона - Закон «О Конституционном Суде Республики Молдова» и «Кодекс конституционной юрисдикции Республики Молдова». В Грузии, например, проблемы материального и процессуального характера регулируются тремя законами: «О Конституционном Суде Грузии»; «О Конституционном судопроизводстве в Республике Грузия»; «О гарантиях социальной защиты членов Конституционного Суда Грузии». Последний закон, по нашим наблюдениям, вообще не имеет аналогов как в европейской, так и мировой практике. Дело в том, что, как правило, вопросы финансового, социально-бытового, материально-технического, информационного обеспечения деятельности конституционных судов и конституционных судей решаются во всевозможных актах Главы государства, правительства и т.п. Республика Беларусь здесь не является исключением.

Нелогичным нам представляется то, что для Закона «О Конституционном Суде Республики Беларусь» не предусмотрен особый порядок его принятия, внесения изменений и дополнений. Предлагаемая повышенная «жесткость» закона такого уровня вполне оправдана. Напомним, что в большинстве европейских государств такие законы именуются «органическими», т.е. составляющими единое целое с Основным Законом. Они занимают более высокое место в иерархии норм, нежели обычные (текущие) законы, для изменения которых действительно не требуется никаких специальных процедур.

3. Помимо специального Закона о Конституционном Суде нормы о конституционном контроле содержатся в иных нормативных актах. Наибольшая масса норм сосредоточена в Регламенте Конституционного Суда, который принят Конституционным Судом в соответствии со статьями 4 и 50 Закона «О Конституционном Суде Республики Беларусь» от 18.09.1997 г. Указанный Регламент регулирует поря-

док конституционного судопроизводства (т.е. в нем минимально содержание материальных норм), определяет правила судебной процедуры и этикета, особенности делопроизводства, требования к работникам Секретариата Конституционного Суда, состав и порядок деятельности Научно-консультативного Совета и некоторые другие вопросы, относящиеся к деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь (но исключительно в рамках осуществления полномочий, предусмотренных Конституцией и Законом о Конституционном Суде).

Заслуживает особого внимания вопрос соотношения правового регулирования судебного конституционного контроля с законодательством об общем и специальном судоустройстве и судопроизводстве. В большинстве нормативных актов данной отрасли о точках соприкосновения деятельности Конституционного Суда с общей судебной системой и хозяйственными судами практически ничего не говорится. Содержатся лишь единичные нормы, касающиеся некоторых аспектов процедуры передачи дел, связанных с оспариванием нормативных актов. Например, в Законе Республики Беларусь «О хозяйственных судах Республики Беларусь» это статьи 12 и 15; в Законе «О судоустройстве и статусе судей в Республике Беларусь» это статья 47, в Хозяйственном процессуальном кодексе - статья 15. Впрочем, некоторые постановления пленумов посвящены проблеме подготовки вопросов по обращениям в Конституционный Суд с предложениями о проверке конституционности нормативных актов (в частности, Постановление Пленума Высшего Хозяйственного Суда № 37 от 29.10.1997 г.).

Ряд законов упоминает о юридической силе актов Конституционного Суда, когда решаются вопросы иерархии нормативных актов в системе законодательства. Например, статья 3 Гражданского кодекса Республики Беларусь упоминает об актах Конституционного Суда как источниках гражданско-правового регулирования, а Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» от 10.01.2000 г. среди видов нормативных правовых актов Республики Беларусь предусматривает и акты Конституционного Суда.

В статье 76 этого же закона вновь подчеркивается функциональное назначение Конституционного Суда - осуществлять контроль за конституционностью нормативных правовых актов.

Закон «О Конституционном Суде Республики Беларусь» принципиально отличается от аналогичных законов, регулирующих деятельность конституционной юстиции в зарубежных странах (Австрии, Испании, Германии) тем, что в нем не содержится указаний на возможность применения норм уголовного и гражданско-процессуального законодательства в конституционном процессе в случае пробельности собственно конституционного судопроизводства. Думается, проблемы такого плана могут возникнуть перед Конституционным Судом по вопросам явки в суд, формальных требований процесса, исчисления сроков, языка судебного заседания, отказа от обращения и т.п. Словом, все же необходимо предусмотреть в белорусском законодательстве положения о возможности использования обычной судебной процедуры. Что касается некоторых аспектов статуса судей Конституционного Суда (в частности, дисциплинарной ответственности судей), не обойтись без отсылки к нормам, относящимся к законодательству о дисциплинарном производстве.

Те или иные стороны деятельности Конституционного Суда также могут регулироваться и другими законами (законом о бюджете, налоговым законодательством и т.д.).

Особенно ярко проявляется дискреционная власть Конституционного Суда, когда речь идет о формировании нормативной базы из актов, принимаемых самим Конституционным Судом. Важнейшим из таковых является Регламент Конституционного Суда. Это важное дополнение к Закону «О Конституционном Суде Республики Беларусь» можно рассматривать как своеобразный конституционно-процессуальный кодекс. Он предметно обусловлен данным законом, призван органично его дополнить.

В самом Регламенте Конституционного Суда Республики Беларусь ничего не говорится о том, как может быть изменен или дополнен данный документ. Например, в Российской Федерации предложения об изменении и дополнении Регламента Конституционного Суда Российской Федерации могут быть внесены любым судьей Конституционного Суда с соответствующими обоснованиями. Рассмотрение предложений о внесении изменений и дополнений в Регламент производится в пленарном заседании Конституционного Суда Российской Федерации, и по каждому предложению о внесении изменений и дополнений в Регламент Конституционный Суд принимает отдельное решение.

Конституционный Суд Республики Беларусь уполномочен принимать не только Регламент, но и иные нормативные акты, которые необходимы для эффективной его работы. Такие специальные ссылки предусмотрены в самом законе о Конституционном Суде. Например, статья 51 Закона предусматривает, что положение о Научно-Консультативном Совете утверждается самим Конституционным Судом, а статья 93 Регламента Конституционного Суда говорит о том, что Конституционный Суд рассматривает и утверждает Положение о Секретариате Конституционного Суда, его структуру и штатное расписание, Инструкцию о порядке делопроизводства в Конституционном Суде, Правила внутреннего трудового распорядка и иные документы, относящиеся к деятельности Конституционного Суда.

Достаточно проблемным в юридической литературе остается вопрос о том, являются ли источниками конституционного судебного процессуального права собственно решения конституционных судов. В этой связи небесспорной представляется позиция, высказанная российскими авторами А.Н. Кокотовым и М.С. Садиковым, смысл которой сводится к тому, что «в своих правовых позициях конституционные суды зачастую формулируют «недостающие» процедурные элементы, устанавливают новые правила конституционного судебного процесса, определяют пределы собственной компетенции Суда и т.п.» [3, с. 23].

Вряд ли можно согласиться с заключительной частью высказывания. Очевидно, что никакой судебный орган не вправе определять пределы своей компетенции, иначе судебское усмотрение вполне может перерасти в судебский произвол, а это совершенно неприемлемое явление для правового государства.

Представляется возможным сделать вывод о том, что источники права, регламентирующие организацию и деятельность Конституционного Суда Республики Беларусь, представляют собой вполне согласованную систему, в которой не обнаруживается явных коллизий между юридическими нормами. Связи нормативных актов легко прослеживаются исходя из их юридической силы, чего, к сожалению, нельзя сказать о системе права Республики Беларусь в целом.

В то же время можно предположить, что в случае коренного реформирования института судебного конституционного контроля могут произойти существенные изменения в ряде отраслей белорусского законодательства. Впрочем, события могут развиваться и по обратному «сценарию».

ЛИТЕРАТУРА

1. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: Учеб. пособие. - М., ЮНИТИ, 1998. - 383 с.
2. Абросимова Е.Б. Судебная власть в Российской Федерации: система и принципы. - М.: Институт права и публичной политики, 2002. - 160 с.
3. Конституционный судебный процесс: Учебник для вузов / Отв. ред. М.С. Саликов. - М.: НОРМА, 2003.-416 с.