

АНАЛИЗ

практики рассмотрения Конституционным Судом Республики Беларусь обращений об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности (по материалам РПОО «Белорусский Хельсинкский Комитет»)

Выводы:

1. Существующая в настоящее время система судебной защиты конституционных прав и свобод граждан продолжает оставаться неэффективной и нуждается в совершенствовании.

2. Введенная в 2014 года процедура об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности не повысила эффективность защиты конституционных прав и свобод граждан, хотя анализ работы Конституционного Суда с момента вступления в силу Закона «О конституционном судопроизводстве» свидетельствует о потребности граждан и организаций в разрешении Конституционным Судом проблем, связанных с наличием в нормативных правовых актах пробелов, коллизий и правовой неопределенности.

3. По 159 обращениям граждан и организаций об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности принято только 10 решений, что составляет менее 7% от общего числа обращений по данной категории. Это свидетельствует о том, что Конституционный Суд произвольно, по своему усмотрению, использует свою компетенцию по рассмотрению подобных обращений, как и до введения новой процедуры.

4. Практика рассмотрения поступивших в КС обращений об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности показывает, что Секретариат злоупотребляет своими функциями по организационному и материально-техническому обеспечению деятельности КС. Так, Секретариат фактически подменяет функции Конституционного Суда по разрешению вопроса о наличии в деле пробелов, коллизий или правовой неопределенности, выходя за рамки своих полномочий, определенных Кодексом о судоустройстве статусе судей и Регламентом Конституционного Суда.

5. Ответы гражданам и организациям по поступившим обращениям об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности, направляемые за подписью начальника Секретариата, не содержат мотивов отказа в возбуждении производства по делу, что не способствует развитию правовой культуры и не повышает авторитет Конституционного Суда, как органа конституционного контроля.

I

17 апреля 2014 года вступил в силу Закон Республики Беларусь [«О конституционном судопроизводстве»](#) (далее – Закон), заменивший ранее действовавший Закон от 30 марта 1994 года «О Конституционном Суде Республики Беларусь».

Новый Закон определил основные принципы конституционного судопроизводства, упорядочил процедуру ведения судопроизводства по отдельным категориям дел, отнесенных к компетенции Конституционного Суда, уточнил положения о правомочном составе суда в судебном заседании, правах сторон и других участников процесса, о судебных документах, о процессуальных сроках, судебных расходах и решениях. В Законе более подробно описана процедура рассмотрения инициативных обращений граждан, объединений и других организаций уполномоченными органами (ч. 4 ст. 116 Конституции, абз. 3 ст. 1, ст.ст. 28, 29 Закона).

Особый интерес представляет новая компетенция Конституционного Суда по **рассмотрению дел об устранении в нормативных правовых актах (далее – НПА) пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности**. Правом обращения в Конституционный Суд для возбуждения производства по делу впервые наделены субъекты, не указанные в ч. 4 ст. 116 Конституции Республики Беларусь: **государственные органы, иные организации, а также граждане (их общественные объединения) и индивидуальные предприниматели** (ч. 1 ст. 158 Закона). Производство по делу может быть возбуждено Конституционным Судом и по собственной инициативе (ч. 2 ст. 158 Закона).

Следует обратить внимание, что указанный вид осуществления конституционного судопроизводства в порядке последующего контроля не подразумевает проверку конституционности НПА. В рамках данного вида конституционного судопроизводства в действующем законодательстве выявляются пробелы, коллизии, правовая неопределенность и принимаются меры по их устранению. При установлении таких обстоятельств, Конституционный Суд возбуждает дело и принимает решение. В резолютивной части решения излагается вывод о наличии в НПА пробелов, коллизий и правовой неопределенности, а также формулируется предложение конкретному государственному органу, должностному лицу в соответствии с их компетенцией о необходимости устранения в этих актах пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности (ч. 2 ст. 160 Закона).

Действия по подготовке и проведению заседания по данной категории дел определены [Регламентом](#) Конституционного Суда Республики Беларусь, утвержденным решением КС от 08.04.2014 г. № Р-916/2014 (далее – Регламент).

По результатам рассмотрения Председателем Конституционного Суда либо его заместителем справки судьи Конституционного Суда, заключения Секретариата, подготовленных в соответствии с Инструкцией об организации работы с обращениями граждан и юридических лиц в Конституционном Суде, *может быть* дано поручение судье Конституционного Суда для изучения в двухмесячный срок вопроса о наличии оснований для рассмотрения Конституционным Судом дела об устранении в НПА пробелов и принятия соответствующего решения (п. 51 Регламента).

Необходимо особо отметить, что среди различных видов правового анализа наиболее сложным является поиск аргументов, выработка позиции с обоснованием наличия в нормативном правовом акте пробелов, коллизий и правовой неопределенности. Это требует четкого понимания правовой сути указанных выше терминов, глубокого изучения правоприменительной практики, выявления проблемных мест в законодательстве и путей их устранения (см. [Практическое пособие](#), подготовленное БХК).

Ранее, до вступления в силу Закона «О конституционном судопроизводстве», Конституционный Суд также рассматривал обращения граждан, общественных объединений, индивидуальных предпринимателей и принимал по ним решения, руководствуясь ст. 40 и ч. 1 ст. 116 Конституции. Так, по инициативе БХК Конституционный Суд рассматривал вопросы о праве на альтернативную службу ([Решение](#) № Р-98/2000 от 26.05.2000 г.); о праве осужденных к лишению свободы на судебное обжалование примененных к ним мер взыскания ([решение](#) № Р-111/2001 от 02.04.2001 г.). Ныне эти решения КС реализованы: 1) в Законе «Об альтернативной службе»; 2) путем внесения изменений и дополнений в уголовно-исполнительное и уголовно-процессуальное законодательство.

II

По данным Конституционного Суда (см. ежегодные [Послания](#) о состоянии конституционной законности), в 2014-2017 гг. ему поступило **2709** обращений граждан и юридических лиц, в том числе: в 2014 – 760; в 2015 – 791; 2016 – 744; в 2017 – 602. По [сведениям](#) КС, из указанного количества обращений в **159** содержалась информация о

наличии в НПА пробелов, коллизий и правовой неопределенности, в том числе, **8** обращений направлены БХК.

Из общего числа обращений, в которых содержалась информация о пробелах, коллизиях и правовой неопределенности, с момента вступления в силу Закона «О конституционном судопроизводстве» КС принял **10** решений: в 2014 – 3; в 2015 – 2, в том числе одно – по обращению БХК ([Решение](#) КС от 9 июля 2015 г. «О праве граждан, выступающих свидетелями в уголовном процессе, на юридическую помощь»); в 2016 – 2; в 2017 – 3. Таким образом, всего за указанный период (4 года) только **6,2%** обращений, направленных в соответствии с новой процедурой, привели к принятию Конституционным Судом решений в порядке главы 24 Закона.

Следует отметить, что за аналогичный период до вступления Закона в силу – с 2010 по 2013 год включительно Конституционный Суд принял **16** решений по обращениям граждан и организаций, в которых ставились вопросы о пробелах, коллизиях и правовой неопределенности. Очевидно, что Закон «О конституционном судопроизводстве» был призван регламентировать сложившуюся практику принятия Конституционным Судом решений по такого рода обращениям с целью создания условий для эффективной реализации права на судебную защиту конституционных прав и свобод граждан. Однако, как показывает практика, в связи с принятием данного Закона ситуация качественно не изменилась.

Кроме того, как вытекает из Посланий КС, в последние пятнадцать-двадцать лет фактически не работает и косвенный доступ граждан к конституционному правосудию. Субъекты, указанные в ч. 4 ст. 116 Конституции (Президент, палаты Парламента, Совет Министров, Верховный Суд), крайне редко направляли в КС предложения по инициативным обращениям. Указанная практика за четыре года характеризуется следующими данными:

Годы	Количество инициативных обращений, поступивших к уполномоченным органам	Из них направлено в КС	Уполномоченный орган	Принято по ним заключений КС
2014	101	1	Палата представителей	1
2015	59	0	-	0
2016	72	0	-	0
2017	72	0	-	0

Из таблицы видно, что при столь значительном количестве инициативных обращений предусмотренная статьей 116 Конституции обязанность КС осуществлять контроль за конституционной законностью из-за пассивности уполномоченных органов оказалась выхолощенной.

Предполагалось, что важной формой последующего конституционного контроля по защите прав и свобод человека, реализации принципа верховенства права и соблюдения конституционной законности должны служить правила, закрепленные в ст. 112 Конституции: *«Суды осуществляют правосудие на основе Конституции и принятых в соответствии с ней иных нормативных актов. Если при рассмотрении конкретного дела суд придет к выводу о несоответствии нормативного акта Конституции, он принимает решение в соответствии с Конституцией и ставит в установленном порядке вопрос о признании данного нормативного акта неконституционным»*. Вместе с тем, установленный порядок оказался столь сложным и несовершенным, что суды общей юрисдикции данное конституционное правило ни по одному из рассмотренных дел не применили.

III

Анализ деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь по рассмотрению дел о наличии в НПА пробелов, коллизий и правовой неопределенности показывает, что и в самом Законе «О конституционном судопроизводстве», и в практике его применения имеются существенные недостатки, снижающие эффективность заложенных и ожидаемых возможностей в укреплении конституционной законности в стране, и, как результат, – продолжает оставаться неэффективной система судебной защиты конституционных прав и свобод граждан.

При анализе Закона можно прийти к выводу, что производство по делам об устранении в НПА пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности осуществляется в соответствии с общим порядком, установленным в разделе III Общих правил конституционного судопроизводства. Данному порядку следует и предварительный контроль (ст. 101), и последующий контроль (ст. 123), и реализация Конституционным Судом иных полномочий (ст. ст. 136, 142, 145, 151, 156). В этих статьях, как и в ст. 159, относящейся к особенностям производства об устранении пробелов, указывается, что оно осуществляется, как правило, с использованием **письменной формы в соответствии с порядком конституционного судопроизводства**, определенным Законом и иными законодательными актами с учетом особенностей дела. Каких-либо исключений, позволяющих отступить от общего установленного порядка конституционного судопроизводства (Раздел 3 Закона), в главе 24 Закона не содержится.

В соответствии со статьей 158 Закона поступившее в КС обращение, в котором имеется информация о пробелах в НПА, **является основанием для возбуждения производства по делу**.

Между тем, в Регламенте, которым регулируются вопросы организационного обеспечения деятельности Суда, в частности, в главе 10, прописана длительная и рутинная работа по рассмотрению поступившего обращения на протяжении более двух месяцев, которая **содержит ничем не ограниченные дискреционные полномочия Председателя суда (его заместителя)** по принятию соответствующего решения о возбуждении производства по делу или об отказе в его возбуждении.

Как показывает анализ ответов Конституционного Суда, полученных БХК на обращения в порядке главы 24 Закона «О конституционном судопроизводстве», КС, отказывая в возбуждении производства по делу, направляет ответы с тремя типами формулировок:

- 1) оснований для возбуждения производства по делу в соответствии с частью первой статьи 158 Закона «О конституционном судопроизводстве» не установлено;
- 2) в обращении ставятся вопросы о несоответствии нормативных правовых актов Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь;
- 3) пробелов, коллизий, правовой неопределенности в нормативных правовых актах не выявлено.

При этом в ответах КС нет ссылок на статью 33 Закона «О конституционном судопроизводстве», в которой перечислены основания для отказа в возбуждении производства по делу. Из этого можно сделать вывод о том, что, по мнению КС, положения статьи 33 Закона не применяются к производству по делу об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности.

Кроме того, на практике в абсолютном большинстве случаев заявители получают из КС ответы не за подписью руководства Суда, а за подписью начальника Секретариата, в которых коротко излагаются вышеприведенные формулировки. Таким образом, не судьи КС, а сотрудники Секретариата решают вопрос о наличии в обращении информации о пробелах, коллизиях и правовой неопределенности в НПА, их конституционно-правовое значение.

В подобных ответах не содержится мотивированный анализ ошибочности доводов авторов обращения о наличии пробелов в НПА, не оцениваются другие заслуживающие внимания обоснования, не приводятся аргументы в пользу позиции Конституционного Суда

об отказе в возбуждении дела. Столь формальный подход, на наш взгляд, не служит правовому просвещению граждан и не повышает авторитет Конституционного Суда как органа, стоящего на защите конституционных прав и свобод граждан. При этом, как следует из переписки с БХК, КС четко проводит позицию: их ответы (действия, бездействие) обжалованию не подлежат ни в порядке, установленном Законом «Об обращениях граждан и юридических лиц», ни в судебном, ни в ином порядке.

Так, в [ответе](#) от 07.04.2015 г. (исх. № 01-02-34/4) начальника Секретариата А.В. Каравая указывается: *«нормы Закона, регулирующие принятие Конституционным Судом определения об отказе в возбуждении производства по делу, распространяются исключительно на предложения, внесенные инициаторами... Граждане и юридические лица к числу инициаторов не отнесены»*. Между тем, как мы полагаем, Секретариат Конституционного Суда отвечает лишь за внутреннюю организацию работы Суда и не наделен правом принимать подобные решения по обращениям, направленным в порядке ст. 158 Закона, и тем более давать толкование нормам закона.

С другой стороны, в [ответе](#) от 30.01.2015 г. (исх. КС № 01-02-34/4) заместитель Председателя КС Сергеева О.Г. сообщает: *«принятие определения об отказе в возбуждении производства по делу в порядке ст. 158 Законом не предусмотрено»* (имелось в виду обращение БХК). Однако свою позицию правовой аргументацией не сопровождает. В этом же ответе она указывает: *«порядок обжалования ответов на обращения, регламентированные ст. 20 Закона Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц», в силу требования пункта 1 ст. 2 данного Закона не распространяется на обращения, подлежащие рассмотрению в соответствии с законодательством о конституционном судопроизводстве»*. Столь противоречивая позиция приводит к тому, что в одних случаях, отказывая в возбуждении производства по делу, Конституционный Суд ссылается на то, что не связан с процедурой, урегулированной главой 24 Закона и главой 10 Регламента. То есть обратившимся отказывают в правосудии без вынесения соответствующего процессуального решения, так как обращение рассматривается в порядке законодательства об обращениях граждан и юридических лиц.

В то же время, ссылаясь на то, что *«в Республике Беларусь для граждан и организаций установлен лишь косвенный доступ к конституционному правосудию»*, обратившимся отказывают в ознакомлении с материалами предварительного рассмотрения обращения (пп. 49-51 Регламента) и обжаловании ответа Секретариата руководству Конституционного Суда (исх. КС № 01-02-34/4 от 30.01.2015 г.).

По нашему глубокому убеждению, при рассмотрении обращений в порядке главы 24 Закона «О конституционном судопроизводстве» Конституционному Суду следует руководствоваться следующим:

1) если признать, что действия Секретариата КС по рассмотрению обращений граждан являются своеобразным фильтром, с тем, чтобы отдельные из них не рассматривать в порядке конституционного судопроизводства (т.к. в них не содержится информация о наличии в НПА пробелов – ст. 158 Закона), то такой порядок должен предусматривать возможность заявителя ознакомиться с материалами предварительного рассмотрения и обжаловать ответ Секретариата руководителям КС в соответствии с законодательством об обращениях граждан;

2) в случае, если в обращении гражданина или организации содержится информация о наличии в нормативных правовых актах пробелов, коллизий и правовой неопределенности, Секретариат после регистрации обращения готовит заключение на имя председателя КС, который поручает судье КС в двухмесячный срок изучить, есть ли основания для принятия Конституционным Судом соответствующего решения (п. 51 Регламента). При наличии соответствующих оснований КС возбуждает производство по делу с вынесением определения;

3) если будет установлено, что в соответствующих нормативных правовых актах отсутствуют пробелы, коллизии и правовая неопределенность, или они не имеют столь

значимого конституционно-правового значения, Суд выносит мотивированное определение об отказе в возбуждении производства по делу, которое направляется автору обращения;

4) в случае, если Конституционный Суд при рассмотрении обращения, направленного в порядке ст. 158 Закона, придет к выводу, что выявленные в НПА пробелы, коллизии и правовая неопределенность не имеют столь значимого конституционно-правового значения, то по решению Председателя КС вносятся предложения в нормотворческие органы по их устранению в соответствии с ч. 1 ст. 72 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (пункт 54.1. Регламента).

Такой порядок будет соответствовать требованиям части 3 статьи 10 Закона «Об обращениях граждан и юридических лиц» и служить целям реализации и защиты конституционных прав и свобод граждан. О направлении предложений должен быть проинформирован заявитель. Однако такая практика в КС отсутствует по необъяснимым причинам.

Таким образом, из анализа Закона и предписаний Регламента следует, что при рассмотрении обращений граждан (их объединений), индивидуальных предпринимателей, иных организаций, направленных в КС в порядке ст. 158 Закона, должны быть приняты следующие решения:

1) **о возбуждении производства по делу об устранении в НПА пробелов** (в судебном заседании принимается письменное определение КС);

2) **о внесении предложений в нормотворческие органы** по устранению пробелов в правовом регулировании в соответствии с ч. 1 ст. 72 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», если они не имеют конституционно-правового значения (решение принимает Председатель КС на основании п. 54. 1. Регламента и об этом информируется заявитель);

3) при отсутствии в обращении (невыявлении) пробелов, коллизий, правовой неопределенности в НПА, подтвержденных справкой судьи КС, Заключением работников Секретариата, рассмотренных Председателем КС либо его заместителем, если они не нашли оснований для рассмотрения Конституционным Судом дела в порядке главы 24 Закона, КС выносит мотивированное определение **об отказе в возбуждении производства по делу и направляет его заявителю** (основание: часть 1 статьи 33, статья 159 Закона «О конституционном судопроизводстве»).

IV

Для того, чтобы продемонстрировать, что в направляемых нами в КС обращениях в порядке главы 24 Закона имелись заслуживающие внимания обоснования о наличии в нормативных правовых актах пробелов, коллизий и правовой неопределенности, приведем несколько примеров обращений БХК в Конституционный Суд.

1. Одним из первых обращений, направленных в КС по новой процедуре судопроизводства об исключении в НПА пробелов, стало [обращение](#) о недостатках законодательного регулирования в практике использования двух государственных языков. В обращении БХК отмечалось, что имеющиеся в них пробелы, коллизии, правовая неопределенность привели к заметному доминированию русского языка во всех сферах государственной и общественной жизни страны в ущерб белорусскому. Так, нормотворческие органы и законодатели принимают и публикуют законы в абсолютном большинстве на русском языке, в том числе относящиеся к правам и свободам граждан, что не обеспечивает конституционных гарантий белорусскоговорящих на их ознакомление на родном языке (ст.ст. 7, 17 Конституции). Практически отсутствует широкое сквозное обучение на языке титульной нации, нет ни одного национального высшего учебного заведения, где бы преподавание основных дисциплин велось на белорусском языке. Отмеченное состояние дел нарушает принцип равенства всех перед законом, позволяет

оправдывать повсеместное применение русского языка и свидетельствует о прямой или косвенной дискриминации белорусов по языковому признаку (ст. 22 Конституции).

В обращении БХК подчеркивалось: причиной тому является то, что в законодательных актах **отсутствует правовой механизм, который бы обеспечил необходимый баланс в использовании двух государственных языков**, а там, где это необходимо, приоритетное изучение и использование языка титульной нации с учетом сложившихся исторических, демографических и лингвистических особенностей развития Беларуси как независимого государства.

Несмотря на наличие достаточно обоснованной информации о пробелах в НПА, содержащейся в обращении, и признание данного факта, Конституционный Суд указал, что оснований для возбуждения производства по делу не установлено и **предложил БХК самостоятельно обратиться с предложениями** *«аб вызначэнні ў заканадаўстве дадатковых механізмаў на рэалізацыі права грамадзян на карыстанне беларускай мовай...ў Парламент – прадстаўнічы і заканадаўчы орган Рэспублікі Беларусь»* (исх. №01-02-04/267 от 17.09.2014; №01-02-04/267 от 28.11.2014).

2. В другом обращении БХК, направленном в КС в ноябре 2014 г., ставились вопросы об устранении пробелов в правовых актах, регулирующих исполнение решений международных органов (организаций) по правам человека, в которые граждане имеют право обратиться **в порядке ст. 61 Конституции**. Указывалось, что юридические последствия использования международных средств защиты прав и свобод человека, гарантированных Конституцией и международными договорами Республики Беларусь, должны получить свою реализацию в рамках национальных юрисдикционных процедур. Отсутствие нормативного регулирования возможных восстановительных мер по жалобам заявителей, признанных обоснованными, к примеру, Комитетом по правам человека ООН в рамках Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах, не обеспечивает обязанность государства по принятию мер *«для полного осуществления прав и свобод граждан»* (статьи 21 и 59 Конституции), а также противоречит смыслу статьи 61 Конституции. Вопреки данным предписаниям и установленному Законом *«О конституционном судопроизводстве»* порядку, при очевидности имеющихся в НПА пробелов, Конституционный Суд в своем ответе указал, что *«оснований для возбуждения производства по делу в соответствии со статьей 158 Закона «О конституционном судопроизводстве» не установлено»* и вновь рекомендовал обратиться к соответствующим нормотворческим органам (исх. 01-02-04/267 от 30.12.2014 г.).

3. В обращении в КС по вопросам наличия пробелов и коллизий в нормативных правовых актах, направленных на реализацию права граждан на социальное обеспечение в старости БХК поставил следующие вопросы. Так, после принятия нескольких Указов Президента (2013-2016 годы), приведших к резкому увеличению страхового стажа с 5 лет до 15, к 2025 году – до 20 лет, граждане, которым было отказано в назначении пенсии на общих основаниях, стали обращаться в БХК. Изучение показало, что при издании указов не были учтены гарантии и обязательства государства на пенсионное обеспечение на общих основаниях для военнослужащих и приравненных к ним лиц, которые проходили службу, но были уволены до достижения сроков выслуги лет; лиц, в отношении которых время выполнения социальных функций включалось в трудовой стаж без уплаты соответствующих страховых взносов, что давало, однако, им право на трудовую пенсию по возрасту при наличии страхового стажа не менее 5 лет (матери, родившие и воспитавшие детей в возрасте до 3-х лет; лица, ухаживающие за детьми-инвалидами, за престарелыми в возрасте 80 лет и старше, инвалидами I группы и другие уязвимые категории). Многим из них (в 2015 году их, по сведениям Минтруда, оказалось около одной тысячи), достигшим пенсионного возраста, комиссии по назначению пенсии отказали в ее получении. При этом они не могли рассчитывать и на получение социальной пенсии, т.к. возраст для ее получения также был отодвинут на 5 лет: для мужчин – при достижении 65 лет, для женщин – 60 лет. Их трудоустройство для выработки необходимого страхового стажа являлось весьма

проблематичным. Эти лица государством были фактически оставлены без средств к существованию.

В обращении отмечалось, что Указы Президента от 03.09.2013 г. № 389, от 08.12.2014 г. № 570, от 31.12.2015 г. № 534, от 11.04.2016 г. № 137 за короткое время резко и существенно изменили правила и условия получения пенсии по старости на общих основаниях (увеличен пенсионный возраст, наличие необходимого страхового стажа и др.). В результате у многих граждан оказались нереализованными права на государственное обеспечение, в том числе по обязательствам, взятым Беларусью по международным договорам.

Кроме того, нормы Указов вступили в коллизию с Законами, принятыми Парламентом по его исключительной компетенции (ст. 97, 98 Конституции), привели к нарушению принципов о соблюдении равенства и недискриминации (ст. 22 Конституции). В течение более двух лет одни и те же вопросы в сфере пенсионного обеспечения по-разному регулировались в соответствующих Указах Президента Республики Беларусь и в Законе Республики Беларусь «О пенсионном обеспечении».

Как известно, пенсионные права граждан формируются задолго до их выхода на пенсию. Исследование данных указов показало, что **ретроактивные меры государственного регулирования пенсионного (социального) обеспечения фактически повлекли официальную отмену или приостановление действия законодательства, необходимого для непрерывного осуществления права на справедливое социальное обеспечение в старости, гарантированное ст. 47 Конституции**, а также нарушили принцип предсказуемости законодательства (см. [Решение](#) КС от 29.06.2017 г. № Р-1092/2017 (п. 7); [Решение](#) КС 18.01.2017 г. № Р-1084/2017 (п.1.2.) [Решение](#) КС 27.12.2016 г. № Р-1080/2016 (п. 2.2.) и др.).

Несмотря на очевидное наличие пробелов и коллизий в правовом регулировании пенсионных правоотношений, Конституционный Суд не принял мер по их разрешению. В своем [ответе](#) КС указал, что *«в обращении ставятся вопросы о несоответствии правовых актов Президента Республики Беларусь Конституции Республики Беларусь и международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь»* и рекомендовал обратиться в Администрацию Президента и Парламент для внесения изменений в пенсионное законодательство (исх. №01-02-02/57 от 03.08.2016).

Следует отметить, что еще до обращения в Конституционный Суд БХК направил соответствующие предложения об устранении выявленных в НПА пробелов в Администрацию Президента, Палаты Парламента, Совет Министров, но положительного разрешения они не нашли. Однако инициированная БХК общественная дискуссия, развернувшаяся в том числе в СМИ, в глобальной сети Интернет, работа по направлению писем в адрес заинтересованных министерств и ведомств (Минобороны, МВД, МЧС, Минтруда), соответствующих жалоб граждан в суды, принудили органы государственной власти в срочном порядке пойти на изменения в законодательстве и значительно смягчить возникшую проблему (имеется в виду издание Указа Президента Республики Беларусь от 29.06.2017 № 233 «О пенсионном обеспечении отдельных категорий граждан» и работа по внесению изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О пенсионном обеспечении»).

Кроме приведенных выше в настоящем анализе примеров, БХК в порядке статьи 158 Закона «О конституционном судопроизводстве» в период с 2014 по 2017 годы направил в КС обращения:

- о [пробелах](#) в НПА, регулирующих работу судебных заседателей при осуществлении правосудия;
- о [наличии](#) коллизий в законодательстве, регулирующем предоставление отпуска по уходу за ребенком до достижения возраста трех лет отцам, в том числе, отцам-военнослужащим;

- об устранении пробелов и правовых коллизий в нормах КоАП и ПИКоАП, регулирующих задержание и применение ареста к некоторым категориям граждан;
- о коллизиях в Декрете Президента Республики Беларусь от 02.04.2015 № 3 «О предупреждении социального иждивенчества» (в старой редакции).

Отметим, тематика обращений в КС основана на конкретных судебных делах, проведенных с участием БХК, изучении практики работы общественных приемных, по результатам мониторингов и кампаний в сфере обеспечения прав и свобод человека. В них указывалось на наличие пробелов, коллизий и правовой неопределенности в НПА, которые препятствуют полноценной и эффективной защите конституционных принципов верховенства права, законности и правопорядка.

По этим обращениям КС также не возбудил производство по делу в порядке статьи 158 Закона. Возможно, действия Конституционного Суда продиктованы несовершенством Закона «О конституционном судопроизводстве», который позволяет ему принимать ничем не обоснованные произвольные решения, лишая граждан права на судебную защиту конституционных прав и свобод посредством отказа в доступе к конституционному судопроизводству.

На наш взгляд, у государственных органов, в том числе у КС, не может быть усмотрения в делах, связанных с реализацией гражданами своих прав. Закон наделил Конституционный Суд компетенцией по рассмотрению обращений граждан и юридических лиц об устранении в нормативных правовых актах пробелов, коллизий и правовой неопределенности, и **он обязан рассмотреть вопрос по существу в рамках конституционного судопроизводства с обоснованием наличия или отсутствия таких пробелов, коллизий и правовой неопределенности в законодательстве.** То есть при наличии в обращении заявителей информации о пробелах, коллизиях или правовой неопределенности, оно должно быть рассмотрено Конституционным Судом с вынесением мотивированного определения о возбуждении либо об отказе в возбуждении производства по делу.

Возможность принятия решения по усмотрению не соответствует требованию ч. 1 ст. 112 Конституции, согласно которой *«Суды осуществляют правосудие на основе Конституции и принятых в соответствии с ней иных нормативных актов».* Кроме того, в соответствии со ст. 59 Конституции Конституционный Суд, как и другие государственные органы, которым доверено исполнение государственных функций, обязан в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности. В противном случае выхолащивается суть конституционного права граждан на судебную защиту, в том числе путем предоставленного законом права прямого обращения в Конституционный Суд.

По итогам данного анализа **следует признать, что ни одна из форм доступа граждан к конституционному правосудию эффективно не работает, тем самым граждане лишаются права на судебную защиту своих конституционных прав и свобод, связанных с недостатками нормативных правовых актов.**

V

Ратифицировав Международный пакт о гражданских и политических правах Республика Беларусь обязалась *«обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и развивать возможности судебной защиты»* (подпункт «b» пункта 3 статьи 2), а также *«обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда они предоставляются»* (подпункт «с» пункта 3 статьи 2).

Необходимо также отметить, что Республика Беларусь является одним из 193 государств-членов Организации Объединенных Наций, официально принявшими новую

программу в области устойчивого развития, озаглавленную «[Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года](#)». Данная повестка дня включает 17 целей и 169 задач. Ожидается, что страны возьмут на себя ответственность и создадут свои национальные механизмы, содействующие достижению 17 целей. Одной из Целей устойчивого развития является Цель № 16 – Мир, правосудие и эффективные институты. Среди задач Цели № 16 – задача 16.3: содействовать верховенству права на национальном и международном уровнях и обеспечить всем равный доступ к правосудию.

В связи с этим представляется важным создать на национальном уровне эффективную систему защиты конституционных прав и свобод посредством прозрачного и предсказуемого доступа к судебной защите в случаях несоответствия отдельных нормативных правовых актов Конституции и международным договорам Республики Беларусь.

В целях повышения эффективности конституционного контроля, создания условий для реализации права на судебную защиту, когда нарушение прав и свобод связано с недостатками нормативных правовых актов, предлагаем Конституционному Суду и законодателям принять к рассмотрению следующие **рекомендации**:

1. В порядке реализации ст. 60 Конституции необходимо законодательно решить вопрос о праве граждан на прямое обращение в Конституционный Суд с обращением о проверке нормативного правового акта на предмет его конституционности, если он затрагивает их права и свободы (прямой доступ к конституционному правосудию).

2. До введения данной процедуры необходимо принять меры по совершенствованию процедуры принятия Конституционным Судом решений по обращениям, в которых ставятся вопросы об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности, с тем чтобы обеспечить получение заявителем мотивированного определения с изложением правовой позиции КС о наличии или отсутствии пробелов, коллизий или правовой неопределенности.

3. Установить в Регламенте Конституционного Суда (Глава 10) порядок, предусматривающий возможность заявителей обжаловать Председателю Конституционного Суда ответ Секретариата, в котором признано, что внесенное предложение не подведомственно КС. Данная мера позволит исключить произвольные отказы Секретариата в рассмотрении обращения, направленного в порядке конституционного судопроизводства в соответствии с главой 24 Закона.

4. Внести изменения и дополнения в Кодекс о судостроительстве и статусе судей, в Гражданский процессуальный и Хозяйственно-процессуальный кодексы Республики Беларусь нормы, регламентирующие порядок реализации требований ч. 2 ст. 112 Конституции, предусматривающие обязательное разрешение письменного ходатайства процессуальной стороны, участвующей в деле, о применении изложенного в указанной статье Конституции правила, принятие по нему соответствующего мотивированного постановления в совещательной комнате. Данный порядок должен предусматривать право заинтересованной стороны по делу на подачу частной жалобы (принесение частного протеста) на вынесенное постановление и рассмотрение ее (его) в суде кассационной (апелляционной) инстанции до рассмотрения дела по существу.

Председатель
юридической комиссии

Г.П. Погоняйло