

РЕШЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

18 января 2017 г.
Минск

Г.

О состоянии конституционной законности
в Республике Беларусь в 2016 году

Конституционный Суд Республики Беларусь в составе председательствующего – Председателя Конституционного Суда Миклашевича П.П., заместителя Председателя Сергеевой О.Г., судей Бойко Т.С., Вороновича Т.В., Данилюка С.Е., Карпович Н.А., Козыревой Л.Г., Подгруши В.В., Рябцева Л.М., Тиковенко А.Г., Чигринова С.П., рассмотрев в судебном заседании вопрос о состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2016 году,

руководствуясь статьями 22 и 24 Кодекса Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей, статьями 74, 79, 84, 161–163 Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве»,

РЕШИЛ:

1. Принять Послание Конституционного Суда Республики Беларусь Президенту Республики Беларусь и палатам Национального собрания Республики Беларусь «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2016 году» (прилагается).

2. Опубликовать Послание Конституционного Суда Республики Беларусь Президенту Республики Беларусь и палатам Национального собрания Республики Беларусь «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2016 году» в соответствии с законодательными актами.

Председательствующий –
Председатель Конституционного
Суда Республики Беларусь
П.П.Миклашевич

№ Р-1084/2017

**Президенту
Республики Беларусь**

**Палате представителей
Национального собрания
Республики Беларусь**

**Совету Республики
Национального собрания
Республики Беларусь**

**ПОСЛАНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ
БЕЛАРУСЬ**

***О СОСТОЯНИИ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЗАКОННОСТИ
В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ В 2016 ГОДУ***

Верховенство права объединяет важнейшие ценности цивилизованного человечества и выступает базовым принципом международного права и национальных конституций, которым руководствуются современные демократические государства.

Верховенство права означает связанность государства правом, основными правами и свободами человека и гражданина. Как принцип конституционного строя Республики Беларусь, верховенство права обязывает государство, все его органы и должностных лиц действовать в пределах Конституции Республики Беларусь и принятых в соответствии с ней актов законодательства.

В соответствии с принципом верховенства права и нормами действующего на конституционной основе избирательного законодательства в сентябре 2016 года состоялись выборы в Национальное собрание Республики Беларусь. Народ как единственный источник государственной власти таким образом уполномочил новый состав Парламента выполнять конституционную функцию – принимать законы как нормативные правовые акты,

регулирующие наиболее важные общественные отношения, направленные на достижение конституционных целей.

В системе правовых ценностей законы выступают эффективной конституционно-правовой формой выражения, организации и защиты прав и свобод. При этом из принципа верховенства права вытекает обязанность принятия законов с правовым содержанием, то есть правовых законов, определяющих баланс свободы, власти, конституционных ценностей на началах равенства и справедливости.

Верховенство права предполагает правовую охрану Конституции, наличие конституционного контроля, обеспечивающего непротиворечивость конституционным положениям законотворческого процесса и правоприменительной деятельности. Конституционный Суд Республики Беларусь, реализуя свои полномочия, утверждает верховенство Конституции, конституционную законность, защищает права и свободы человека и гражданина посредством конституционного правосудия.

I

Важнейшими условиями развития Республики Беларусь как правового государства, эффективного функционирования государственной власти, обеспечения и гарантирования прав и свобод человека и гражданина являются соблюдение и укрепление конституционной законности, проявляющейся прежде всего в соответствии законов Конституции. На утверждение конституционной законности направлена деятельность Конституционного Суда, который на основании Конституции, Кодекса о судеоустройстве и статусе судей и Закона «О конституционном судопроизводстве» осуществляет полномочие по проведению обязательного предварительного контроля конституционности законов, принятых Национальным собранием, до подписания их Президентом Республики Беларусь.

Конституционный Суд в 2016 году в порядке осуществления обязательного предварительного контроля проверил конституционность 53 законов, руководствуясь конституционным принципом верховенства права, исходя из необходимости последовательной и эффективной реализации конституционных ценностей, защиты прав и свобод человека и гражданина. При этом учитывались обязательства Республики Беларусь по соблюдению

международно-правовых актов, в том числе составляющих право Евразийского экономического союза.

1. Согласно Конституции государство обязано принимать все доступные ему меры для создания внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь, предусмотренных Конституцией; законы издаются на основе и в соответствии с Конституцией.

Исходя из конституционных положений, Конституционный Суд посредством выявления конституционно-правового смысла норм законов формулировал правовые позиции, констатируя, что законодательная деятельность должна основываться на верховенстве права, важнейшими составляющими которого являются законность, правовая определенность, запрещение произвола, доступ к правосудию в независимых и беспристрастных судах, соблюдение прав и свобод человека и гражданина, недискриминация и равенство всех перед законом.

1.1. О соблюдении и реализации в законотворческом процессе принципа верховенства права и его важнейшего элемента – доступности правосудия, выражающейся в гарантировании каждому права на судебную защиту компетентным, независимым и беспристрастным судом, констатировано в ряде решений Конституционного Суда, вынесенных в порядке осуществления обязательного предварительного контроля конституционности законов.

Так, основываясь на положениях статей 2, 6, 21, 60 и главы 6 «Суд» Конституции, а также положениях Всеобщей декларации прав человека (статья 8) и Международного пакта о гражданских и политических правах (статья 14), Конституционный Суд при проверке конституционности Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в законы Республики Беларусь по вопросам судостроительства и судопроизводства» в решении от 14 декабря 2016 г. пришел к выводу о том, что положения статьи 1 данного Закона направлены на развитие и обеспечение конституционного права каждого на судебную защиту своих прав и свобод, а также определенных Конституцией в качестве гарантий компетентной, независимой и беспристрастной судебной защиты таких принципов осуществления правосудия, как независимость судей и подчинение их только закону; коллегиальное, а в предусмотренных законом случаях – единоличное рассмотрение дел судьями в судах и открытое разбирательство дел во всех судах;

состязательность и равенство сторон в процессе; обязательность судебных постановлений для всех граждан и должностных лиц. Вносимые статьей 1 Закона в Кодекс о судоустройстве и статусе судей изменения и дополнения имеют целью дальнейшее создание механизмов реализации права каждого на судебную защиту для более эффективной защиты прав, свобод и законных интересов посредством правосудия, отвечающего конституционно определенным критериям.

При оценке конституционности новой редакции части четвертой статьи 22 Кодекса о судоустройстве и статусе судей, касающейся инициативных обращений граждан, индивидуальных предпринимателей и организаций, направляемых уполномоченным органам для возможного внесения в Конституционный Суд предложений о проверке конституционности нормативных правовых актов, сделан вывод о том, что устанавливаемое правовое регулирование инициативных обращений, означающее переход от абстрактного к конкретному конституционному нормоконтролю, направлено на более полную реализацию положения Конституции об осуществлении контроля за конституционностью нормативных актов в государстве, возложенного на Конституционный Суд, на усиление роли конституционного контроля в защите конституционных ценностей, обеспечении верховенства Конституции и ее непосредственного действия.

Конституционный Суд также указал, что косвенный доступ граждан к конституционному правосудию признан Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией) важным инструментом обеспечения индивидуальных прав человека на конституционном уровне. Несмотря на зависимость эффективности косвенного доступа от способности уполномоченных органов выявлять потенциально неконституционные нормативные акты и их готовности обращаться с заявлением в конституционный суд или орган равной юрисдикции, достоинством косвенного доступа граждан является хороший уровень информированности органов, уполномоченных направлять жалобы в конституционный суд, и наличие у них необходимых юридических навыков, позволяющих сформулировать корректный запрос (решение Венецианской комиссии от 17–18 декабря 2010 г.).

При осуществлении предварительного контроля конституционности новой редакции статьи 1 Закона Республики Беларусь «О противодействии экстремизму» в решении от 12 апреля 2016 г. Конституционный Суд отметил, что устанавливаемый Законом судебный порядок признания материалов и организаций экстремистскими, исключая аналогичные полномочия других государственных органов и должностных лиц, является дополнительной гарантией защиты прав и свобод человека, предусмотренной статьей 60 Конституции, и соответствует международно-правовым стандартам в области отправления правосудия (статьи 8 и 10 Всеобщей декларации прав человека, статья 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, статья 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод), при соблюдении которых обеспечиваются демократическая практика и законность.

В решении Конституционного Суда от 6 июля 2016 г., принятом в результате проверки конституционности положений Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-исполнительный кодекс Республики Беларусь», указано, что в развитие норм Конституции о праве каждого на судебную защиту (часть первая статьи 60) и об установлении принципа верховенства права (часть первая статьи 7), а также во исполнение ряда ранее принятых решений Конституционного Суда уточняется порядок обжалования в суд решений о применении мер взыскания к осужденным к аресту, лишению свободы. Исходя из того, что порядок рассмотрения таких жалоб в суде урегулирован Гражданским процессуальным кодексом Республики Беларусь (далее – ГПК), в Законе определяется соответствующая взаимосвязь законодательных положений и тем самым устраняется коллизия с нормами Уголовно-исполнительного кодекса Республики Беларусь (далее – УИК).

В ряде решений при выявлении конституционно-правового смысла положений законов Конституционный Суд исходил из того, что в государстве, основывающемся на верховенстве права, значительная роль отводится обеспечению законности и правопорядка. При этом принцип законности в законотворческом процессе означает верховенство закона над подзаконными правовыми актами, а также необходимость строгого и неукоснительного соблюдения законов всеми субъектами права, в том числе органами

государственной власти, должностными и иными лицами, которые осуществляют государственные функции и обязаны действовать в пределах предоставленных им прав и возложенных на них обязанностей, что в конечном итоге способствует укреплению конституционного правопорядка.

Так, проверяя конституционность норм Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Республики Беларусь, Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях и Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях», закрепляющих порядок ведения административного процесса по делам о нарушениях требований, содержащихся в технических регламентах Таможенного союза и Евразийского экономического союза, Конституционный Суд в решении от 8 июля 2016 г. указал, что наделение определяемых Законом государственных органов и должностных лиц полномочиями по составлению протоколов и рассмотрению дел об указанных административных правонарушениях соответствует выполняемым этими органами задачам и функциям, обязанности государства по созданию необходимых правовых условий для соблюдения данных требований, что согласуется с конституционным положением об обеспечении Республикой Беларусь законности и правопорядка.

В решении Конституционного Суда от 13 октября 2016 г. «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об исполнительном производстве» отмечено, что при закреплении принципов исполнительного производства законодатель исходил прежде всего из верховенства Конституции, которая обладает высшей юридической силой, означающей, что законы, декреты, указы и иные акты государственных органов издаются на основе и в соответствии с Конституцией. Так, осуществление исполнительного производства на основе принципа законности, предполагающего неукоснительное исполнение всеми органами государственной власти, должностными лицами, гражданами и организациями требований Конституции, законов и других нормативных правовых актов, вытекает из положений части первой статьи 1, части второй статьи 2, частей первой и второй статьи 7 Конституции; принципы равноправия и добросовестности сторон исполнительного производства, а также уважения чести и

достоинства гражданина основаны на положениях статьи 22, части первой статьи 25, статей 28 и 53 Конституции.

При осуществлении контроля конституционности Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам декларирования доходов и имущества» были оценены нормы Закона Республики Беларусь «О декларировании физическими лицами доходов и имущества по требованию налоговых органов», закрепляющие компетенцию Совета Министров Республики Беларусь по правовой регламентации ряда вопросов в сфере декларирования. В решении Конституционного Суда от 27 декабря 2016 г. констатировано, что данные нормы основываются на соответствующих положениях статьи 107 Конституции. Одновременно Конституционный Суд обратил внимание на необходимость в процессе реализации возлагаемых на Совет Министров полномочий осуществлять правовое регулирование таким образом, чтобы не затрагивались права физических лиц, подлежащие установлению, корректировке, отмене только на уровне закона, с соблюдением требований части первой статьи 23 Конституции, допускающей возможность ограничения прав и свобод личности только в случаях, предусмотренных законом, и в конституционно значимых интересах, а также статьи 28 Конституции, закрепляющей право каждого на защиту от незаконного вмешательства в его личную жизнь.

Таким образом, реализация принципа верховенства права в законотворческом процессе посредством соблюдения и развития конституционных ценностей, принципов и норм при регулировании общественных отношений является главным условием обеспечения верховенства Конституции, защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина, утверждения конституционной законности.

1.2. Неотъемлемой составляющей верховенства права в законотворческой деятельности является принцип правовой определенности, с учетом которого Конституционный Суд в ряде решений формулировал правовые позиции, направленные на устранение в законодательных актах коллизий, пробелов и правовой неопределенности, формирование правовой системы, где нормативные правовые акты находятся во взаимосвязи, согласуются между собой, обеспечиваются ясность, точность и логическая согласованность правовых норм. Неукоснительное соблюдение законодателем принципа правовой определенности способствует правовой безопасности и

предсказуемости правового регулирования, повышает гарантии государственной защиты конституционных прав и свобод личности, служит важным инструментом поддержания доверия граждан к государственной власти и ее институтам.

Проверяя конституционность 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 решении от 8 июля 2016 г. Конституционный Суд указал на правовую коллизию отдельных норм данного Закона с положениями Закона Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации». Так, согласно проверяемому Закону порядок формирования и ведения Единой системы учета лиц, потребляющих наркотические средства, психотропные вещества, их аналоги (далее – Единая система учета), устанавливается Советом Министров Республики Беларусь, порядок обмена сведениями о лицах, включенных в эту систему, – Министерством здравоохранения Республики Беларусь совместно с Министерством внутренних дел Республики Беларусь, в то время как в соответствии с частью третьей статьи 18 Закона «Об информации, информатизации и защите информации» порядок получения, передачи, сбора, обработки, накопления, хранения и предоставления информации о частной жизни физического лица и персональных данных, а также пользования ими устанавливается законодательными актами Республики Беларусь.

Конституционный Суд неоднократно отмечал, что сведения, на основании которых можно установить личность человека, относятся к персональным данным (информации ограниченного доступа), требующим в связи с их характером соблюдения процедуры обработки или использования таких данных во избежание нарушения права на неприкосновенность частной жизни. Учитывая, что Единая система учета предполагает наличие в ней сведений о частной жизни и персональных данных, требование защиты которых вытекает из части третьей статьи 34 Конституции, в целях соблюдения конституционного принципа верховенства права Конституционный Суд указал законодателю на необходимость устранения выявленной правовой коллизии и регламентирования вопросов обеспечения конфиденциальности такой информации непосредственно в Законе Республики Беларусь «О наркотических средствах, психотропных

веществах, их прекурсорах и аналогах» для усиления защиты конституционных прав и законных интересов лиц, включенных в Единую систему учета, предупреждения излишнего вторжения в их личную жизнь со стороны государства и третьих лиц.

При проверке конституционности Закона Республики Беларусь «Об оценке соответствия техническим требованиям и аккредитации органов по оценке соответствия» Конституционный Суд в решении от 13 октября 2016 г. осуществил оценку норм, предоставляющих право соответствующим органам и должностным лицам при проведении проверок в ходе осуществления контроля (надзора) в пределах своей компетенции в случаях выявления определенных нарушений выносить предписания о приостановлении (запрете) деятельности проверяемых субъектов, с учетом правовой позиции, изложенной им в решении от 25 мая 2016 г. «О правовом регулировании приостановления деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Суть правовой позиции заключается в том, что приостановление деятельности в зависимости от цели и оснований применения может выступать в качестве разных по своей правовой природе мер административного правового принуждения. При этом отсутствие в Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее также – КоАП) положений об ответственности за нарушения законодательства, выражающейся в административном приостановлении деятельности как виде административного взыскания, а в Процессуально-исполнительном кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее также – ПИКоАП) – такой меры обеспечения административного процесса, как временный запрет деятельности, свидетельствует о наличии правовой неопределенности законодательного регулирования соответствующих отношений. На необходимость устранения правовой коллизии указано в решении Конституционного Суда от 27 декабря 2016 г., принятом в результате осуществления контроля конституционности положений Закона Республики Беларусь «О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь». В решении отмечено, что комплексный анализ норм проверяемого Закона свидетельствует о том, что, корректируя правовое регулирование социальных льгот по плате за пользование отдельными жилищно-коммунальными услугами, в том числе устанавливая социальную льготу по плате за техническое обслуживание лифта для Героев Беларуси, Героев

Советского Союза и Героев Социалистического Труда, полных кавалеров орденов Отечества, Славы, Трудовой Славы, ветеранов и лиц, пострадавших от последствий войн, законодатель основывался на изменениях в правовом регулировании структуры платы за жилищно-коммунальные услуги, которые предусмотрены иными принятыми позднее законодательными актами Республики Беларусь, в частности Указом Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2015 г. № 535 «О предоставлении жилищно-коммунальных услуг», но не нашли отражения в соответствующих положениях Жилищного кодекса Республики Беларусь. В связи с этим в целях реализации конституционного принципа верховенства права, соблюдения полноты, точности и согласованности норм о правах и обязанностях субъектов жилищных отношений, более полного обеспечения ясности и доступности для граждан законодательных требований, касающихся платы за жилищно-коммунальные услуги, понятности содержания предоставляемых им в этой области социальных льгот Конституционный Суд обратил внимание законодателя на необходимость исключения коллизии нормативных правовых актов посредством внесения в Жилищный кодекс изменений, касающихся структуры платы за жилищно-коммунальные услуги.

Таким образом, правовые позиции Конституционного Суда о необходимости устранения в проверяемых законах выявленных правовых коллизий, пробелов и иных дефектов правового регулирования позволяют преодолевать конституционно-правовую неопределенность норм законов без признания их неконституционными и, следовательно, способствуют формированию правоприменительной практики на конституционно-правовой основе. Такая деятельность Конституционного Суда направлена на достижение эффективного конституционно-правового регулирования и укрепление конституционной законности.

1.3. В ряде решений Конституционный Суд формулировал правовые позиции, адресованные правоприменителям, с целью недопущения неконституционного применения отдельных положений законов, которое на практике может привести к нарушению конституционных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

Так, в решении от 12 апреля 2016 г. «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь»

при оценке конституционности нормы Закона «О противодействии экстремизму», устанавливающей судебный порядок признания материалов и организаций экстремистскими, Конституционный Суд обратил внимание судов общей юрисдикции на необходимость обеспечения верховенства права и конституционных положений, гарантирующих основные права и свободы граждан, при принятии указанных решений, а равно при рассмотрении конкретных уголовных дел о преступлениях экстремистской направленности. При этом Конституционный Суд исходил из того, что критика каких-либо действий представителей государственной власти или иных должностных лиц является неотъемлемым атрибутом демократического государства, поскольку это необходимо для обеспечения открытости государственных органов, повышения эффективности их работы и качества обеспечения жизнедеятельности населения, в связи с чем такая критика сама по себе не должна рассматриваться как проявление экстремизма, если она не переходит грань, отделяющую гарантируемые каждому свободу мнений, убеждений и их свободное выражение (часть первая статьи 33 Конституции) от совершения противоправных действий, предусмотренных проверяемым Законом.

Основываясь на принципах и нормах Конституции, в частности статье 28 Конституции, согласно которой каждый имеет право на защиту от незаконного вмешательства в его личную жизнь, в том числе от посягательства на тайну его корреспонденции, телефонных и иных сообщений, на его честь и достоинство, в единстве с частью третьей статьи 34 Конституции, закрепляющей, что пользование информацией может быть ограничено законодательством в целях защиты чести, достоинства, личной и семейной жизни граждан и полного осуществления ими своих прав, Конституционный Суд сформулировал ряд правовых позиций, направленных на защиту персональных данных и иной информации о физическом лице.

Так, в решении Конституционного Суда от 14 декабря 2016 г. «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в законы Республики Беларусь по вопросам судостроительства и судопроизводства» дана оценка конституционности норм о полномочиях судьи на доступ, в том числе удаленный, к информационным системам государственных органов и иных организаций, содержащим персональные данные, на получение безвозмездно без письменного

согласия физических лиц от государственных органов, иных организаций сведений из информационных систем, содержащих персональные данные, по письменному запросу или на основании соглашения о предоставлении персональных данных, заключенного Верховным Судом Республики Беларусь с собственником (владельцем) информационного ресурса, а также полномочиях исполнительного комитета после предварительного отбора кандидатов в народные заседатели запрашивать и получать в установленном порядке на безвозмездной основе от государственных органов и иных организаций без письменного согласия граждан сведения из информационных систем, содержащих персональные данные, данные о роде занятий и иные сведения о кандидатах в народные заседатели, по письменному запросу или на основании соглашения о предоставлении персональных данных, заключенного с собственником (владельцем) информационного ресурса (системы). В названном решении указано, что, разрешая третьим лицам пользоваться персональными данными в соответствующих случаях независимо от согласия обладателя этих данных, законодатель ограничивает право данного лица в рамках конституционного права на защиту его личной жизни по своему усмотрению распространять и (или) предоставлять такую информацию, разрешать или ограничивать доступ к ней, определять порядок и условия такого доступа. Конституционный Суд считает, что предусматриваемые Законом случаи пользования персональными данными третьими лицами без выяснения воли обладателя таких данных отвечают конституционным положениям, поскольку определены законом в интересах национальной безопасности, защиты прав и свобод других лиц, соразмерны таким интересам и обоснованны. При этом Конституционный Суд обратил внимание правоприменителей на то, что для защиты гражданина от неоправданного произвольного вмешательства в его личную жизнь реализация полномочий по доступу, включая удаленный, к информационным системам, содержащим персональные данные, без письменного согласия физических лиц возможна только в случаях, предусмотренных законом, должна иметь правомерные цели и быть необходимой для их достижения.

Аналогичные выводы, касающиеся защиты персональных данных и иной информации о физическом лице, сформулированы Конституционным Судом в адрес правоприменителей и в других

решениях при оценке конституционности норм, регулирующих сходные общественные отношения (решения от 2 июня 2016 г. № Р-1037, от 6 июля 2016 г. № Р-1050, от 8 июля 2016 г. № Р-1057 и от 27 декабря 2016 г. № Р-1078).

В результате осуществления контроля конституционности дополнений и изменений, вносимых в Закон Республики Беларусь «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», в решении от 29 декабря 2016 г. Конституционный Суд выразил правовую позицию, согласно которой с учетом особой важности соблюдения прав и законных интересов несовершеннолетних, особенностей их интеллектуального, духовно-нравственного и психофизиологического развития, обостренного чувства независимости и восприятия любой несправедливости при реализации положений Закона, предусматривающих возможность проведения личного досмотра и досмотра вещей названных лиц, в каждом конкретном случае необходимо придерживаться определяемой законодателем цели таких досмотров, а именно выявления и изъятия предметов и веществ, запрещенных к хранению и использованию в соответствующих специальных учреждениях, в том числе способных причинить вред здоровью; соблюдения лицами, проводящими досмотры, конституционных гарантий обеспечения достоинства личности и недопущения унижающего его достоинство обращения, а также защиты от посягательства на достоинство (части первая и третья статьи 25, статья 28 Конституции).

При проверке конституционности положений статей 65–67 Закона Республики Беларусь «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной защиты, убежища и временной защиты в Республике Беларусь» в решении от 11 июля 2016 г. Конституционный Суд отметил, что в соответствии с Заключением Исполнительного комитета УВКБ ООН по международной защите № 96 (LIV) 2003 года любая высылка должна осуществляться гуманно, с соблюдением прав человека, а главным соображением в этом случае должны быть наилучшие интересы детей. Исходя из международно-правовых стандартов, требующих соблюдения прав детей на особую защиту и помощь, Конституционный Суд указал, что при принятии в отношении иностранцев, на иждивении которых находятся дети, решений об утрате либо аннулировании статуса беженца или дополнительной защиты, а также утраты или лишения убежища правоприменителю

следует руководствоваться также принципом обеспечения наилучших интересов ребенка.

Таким образом, основываясь на принципах и нормах Конституции, необходимости гарантирования государством прав и свобод человека и гражданина, учитывая, что Конституция предоставляет законодателю определенные дискреционные полномочия по регулированию общественных отношений, Конституционный Суд в целях повышения эффективности законодательного регулирования излагал правовые позиции, направленные на обеспечение верховенства права и верховенства Конституции. Правовые позиции, адресованные правоприменителям, формулировались прежде всего для того, чтобы субъекты правоотношений при исполнении законов не искажали выявленный в решениях Конституционного Суда конституционно-правовой смысл норм законов, не допускали подмены одной конституционной ценности другой или их умаления.

2. Соблюдение и защита конституционных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина являются одним из главных элементов принципа верховенства права в правовом демократическом государстве, а также показателем состояния конституционной законности и правопорядка в обществе и государстве. В то же время законодатель, исходя из своих конституционных полномочий, вправе устанавливать ограничения и запреты, руководствуясь при этом принципом пропорциональности, с учетом которого Конституционный Суд оценивает конституционность такого законодательного регулирования. При проверке вводимых законодателем ограничений в отношении отдельных прав и свобод в решениях Конституционного Суда формулировались правовые позиции, в том числе в адрес правоприменителей, с целью уяснения конституционно-правового смысла устанавливаемых ограничений, обеспечения должного баланса между конституционными правами и свободами личности и интересами государства и общества.

Так, Конституционным Судом дана оценка конституционности дополнения, вносимого в статью 13 Закона Республики Беларусь «О борьбе с терроризмом», согласно которому лица, проводящие контртеррористическую операцию, имеют право входить беспрепятственно, при необходимости с повреждением запирающих устройств и других предметов, в любое время суток в жилище или иные законные владения граждан, в помещения и (или) иные объекты государственных органов и иных организаций и осматривать их при

преследовании лиц, подозреваемых в совершении акта терроризма, создании террористической организации, незаконного вооруженного формирования, руководстве ими либо участии в их деятельности с последующим сообщением об этом прокурору в течение 24 часов. В решении от 21 июня 2016 г. Конституционный Суд отметил, что проведение указанных мероприятий сопряжено с вмешательством в личную жизнь граждан и в определенной мере ограничивает предусмотренные Конституцией права на защиту от незаконного вмешательства в личную жизнь (статья 28) и на неприкосновенность жилища и иных законных владений (статья 29). Вместе с тем, по мнению Конституционного Суда, такое ограничение является объективно обусловленным и вынужденным средством, необходимым для достижения социально оправданной цели борьбы с терроризмом, поскольку в соответствии с частью первой статьи 23 Конституции оно допустимо в интересах национальной безопасности, общественного порядка, здоровья населения, прав и свобод других лиц. Одновременно Конституционный Суд обратил внимание правоприменителей на необходимость неукоснительного соблюдения требований разумной соразмерности допустимых и оправданных ограничений прав и свобод личности целям защиты конституционных основ безопасности общества и государства путем достижения баланса защищаемых ценностей.

Проверяя конституционность вносимых изменений и дополнений в УИК, Конституционный Суд, учитывая конституционные полномочия законодателя, в решении от 6 июля 2016 г. констатировал, что правовое регулирование, направленное на привлечение осужденных в установленном законом порядке к обязательному труду, не может рассматриваться как произвольное возложение на них дополнительных обязанностей, поскольку назначение судом осужденному наказания в виде лишения свободы предопределяет необходимость и возможность использовать в силу закона в качестве одного из основных средств исправления осужденных их привлечение к общественно полезному труду. В связи с этим предусматриваемые в законодательном порядке требования, обязанности и запреты объективно оправданны, обоснованны, соответствуют конституционно значимым целям, согласуются с частью первой статьи 23 Конституции. При этом Конституционный Суд обратил внимание правоприменителей на необходимость при реализации положений проверяемого Закона, определяющих порядок

и условия исполнения и отбывания осужденными наказания и иных мер уголовной ответственности, исходить из того, что основой правового статуса таких лиц является общий правовой статус личности, закрепленный в разделе II Конституции, за исключением изъятий, необходимых для достижения целей уголовного наказания с учетом гарантий защиты прав, свобод и законных интересов осужденных, установленных законом условий применения в отношении их наказания и иных мер уголовной ответственности, гарантий социальной справедливости, их социальной, правовой и иной защищенности.

Таким образом, при осуществлении контроля за конституционностью законодательных положений об ограничениях и запретах Конституционный Суд основывается на сформулированных ранее и не утрачивающих актуальности правовых позициях, согласно которым введение ограничений и запретов для выполнения государством своих конституционных функций и обязанностей не должно осуществляться законодателем произвольно, быть несправедливым и необоснованным. Соблюдение принципа пропорциональности при установлении ограничений и запретов позволяет достичь баланса между конституционными правами и свободами личности и публичными интересами государства и общества. Законодатель обязан также учитывать, что любые ограничения конституционных прав и свобод должны не только быть юридически допустимыми, но и отвечать требованиям справедливости и соразмерности конституционно признаваемым целям таких ограничений, то есть вводиться исходя из верховенства Конституции и с соблюдением принципа верховенства права, имеющего значение универсальной ценности, на которой базируются гарантии прав и свобод личности.

3. В Конституции устанавливается, что Республика Беларусь обладает верховенством и полнотой власти на своей территории, самостоятельно осуществляет внутреннюю и внешнюю политику; в соответствии с нормами международного права может на добровольной основе входить в межгосударственные образования и выходить из них.

С учетом взятых Республикой Беларусь международных обязательств продолжается процесс гармонизации национального законодательства в рамках Евразийского экономического союза (далее также – ЕАЭС), что предполагает внесение соответствующих

изменений и дополнений в законодательство Республики Беларусь. При оценке конституционности таких изменений и дополнений Конституционный Суд, основываясь на принципах и нормах Конституции, в ряде решений формулировал правовые позиции в адрес законодателя и правоприменителей с учетом соотношения международного и национального права.

Так, при проверке конституционности Закона Республики Беларусь «О карантине и защите растений» в решении от 6 июля 2016 г. Конституционный Суд обратил внимание на норму, устанавливающую, что если иное не предусмотрено международно-правовыми актами, составляющими право Евразийского экономического союза, то ввоз в Республику Беларусь подкарантинной продукции с высоким фитосанитарным риском допускается при наличии фитосанитарного сертификата на такую продукцию. Конституционный Суд считает, что законодательное требование о наличии при ввозе в Республику Беларусь подкарантинной продукции с высоким фитосанитарным риском соответствующего сертификата направлено на обеспечение гарантий реализации прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду (часть первая статьи 45 и часть первая статьи 46 Конституции), а также на выполнение конституционной обязанности государства принимать соответствующие меры по охране окружающей среды, вытекающей из части второй статьи 46 Конституции.

Конституционный Суд проверил конституционность изменений и дополнений, вносимых в Уголовный кодекс Республики Беларусь и КоАП, предусматривающих соответственно уголовную ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологических, гигиенических требований и процедур, установленных техническими регламентами Таможенного союза, ЕАЭС, либо санитарных норм и правил, гигиенических нормативов, повлекшее по неосторожности заболевания или отравления людей, и административную ответственность за аналогичные действия, не повлекшие указанных последствий, а также административную ответственность за нарушение требований таких технических регламентов. В решении от 8 июля 2016 г. Конституционный Суд пришел к выводу о том, что предусматриваемое правовое регулирование обусловлено необходимостью дальнейшего развития евразийской экономической интеграции и призвано способствовать решению общих задач, стоящих перед

государствами – членами данного межгосударственного образования, по устойчивому экономическому развитию, всесторонней модернизации и усилению конкурентоспособности национальных экономик в рамках глобальной экономики. Исходя из актуальности вопросов соотношения национального и наднационального права, Конституционный Суд обратил внимание законодателя на необходимость при дальнейшем совершенствовании нормативно-правового регулирования соответствующих отношений учитывать также право ЕАЭС, обеспечивая единые принципы и подходы к гармонизации и унификации законодательства.

В ходе проверки конституционности изменений, вносимых в статьи 10 и 15 Закона «О наркотических средствах, психотропных веществах, их прекурсорах и аналогах», в решении от 8 июля 2016 г. Конституционный Суд отметил, что правовое регулирование отношений, связанных с указанными объектами, на территории Республики Беларусь осуществляется не только национальным законодательством, но и правовыми актами, составляющими нормативную правовую базу ЕАЭС. Такое правовое регулирование основывается на норме части второй статьи 8 Конституции, согласно которой Республика Беларусь в соответствии с нормами международного права может на добровольной основе входить в межгосударственные образования и выходить из них. Конституционный Суд также констатировал, что порядок ввоза на таможенную территорию ЕАЭС и вывоза с его таможенной территории наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, порядок перемещения и перевозки данных средств предусматриваются в ряде международно-правовых актов, обязательных для применения Республикой Беларусь. Участие Беларуси в ЕАЭС предопределяет необходимость выработки на законодательном уровне и в правоприменительной практике единых подходов.

В решении от 13 октября 2016 г., вынесенном в результате проверки конституционности Закона Республики Беларусь «Об оценке соответствия техническим требованиям и аккредитации органов по оценке соответствия», отмечено, что технические регламенты ЕАЭС, решения постоянно действующего органа – Евразийской экономической комиссии, принятые в рамках ее полномочий, признаются в Республике Беларусь актами, регулирующими отношения в области оценки соответствия

техническим требованиям технических регламентов ЕАЭС. Вместе с тем с учетом верховенства Конституции и положения преамбулы Договора о Евразийском экономическом союзе, предусматривающего необходимость безусловного соблюдения всеми его сторонами принципа верховенства конституционных прав и свобод человека и гражданина, Конституционный Суд считает, что устанавливаемый названным Законом приоритет права ЕАЭС в регулировании соответствующих отношений не должен приводить к нарушению прав и свобод граждан, гарантированных Конституцией.

При выработке правовых позиций, связанных с гармонизацией и унификацией национального и наднационального законодательства, Конституционный Суд исходит из верховенства Конституции, необходимости обеспечения верховенства права на национальном и международном уровнях, признания государством общепризнанных принципов международного права, недопущения снижения гарантированности и защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина.

II

Конституционный Суд в соответствии с частью четвертой статьи 116 Конституции и частью первой статьи 22 Кодекса о судостроительстве и статусе судей по предложениям Президента Республики Беларусь, Палаты представителей, Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, Верховного Суда Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь дает заключения о конституционности нормативных актов в порядке осуществления последующего конституционного контроля.

В 2016 году уполномоченные субъекты с предложениями о проверке конституционности нормативных правовых актов в Конституционный Суд не обращались. Это свидетельствует о том, что в настоящее время органы государственной власти всех уровней в ходе подготовки и принятия законов находят конструктивные решения по урегулированию общественных отношений при неукоснительном соблюдении конституционных предписаний.

В соответствии с частью четвертой статьи 22 Кодекса о судостроительстве и статусе судей граждане, в том числе индивидуальные предприниматели, организации вправе обращаться с инициативой о внесении предложений, рассмотрение которых

подведомственно Конституционному Суду, к органам, обладающим правом внесения в Конституционный Суд таких предложений.

В 2016 году в Администрацию Президента Республики Беларусь, Палату представителей и Совет Республики Национального собрания, Совет Министров поступило 72 инициативных обращения. В обращениях ставились вопросы о несоответствии, по мнению заявителей, Конституции отдельных положений нормативных правовых актов, которые могли бы стать предметом рассмотрения в Конституционном Суде. Однако предложений, основанных на инициативных обращениях, от уполномоченных субъектов в Конституционный Суд не поступало.

В целях повышения действенности косвенного доступа к конституционному правосудию Законом Республики Беларусь от 22 декабря 2016 года «О внесении изменений и дополнений в законы Республики Беларусь по вопросам судостроительства и судопроизводства» в Кодекс о судостроительстве и статусе судей и Закон «О конституционном судопроизводстве» внесен ряд изменений и дополнений, в том числе связанных с совершенствованием процедуры изучения и отбора содержащихся в инициативных обращениях граждан и организаций вопросов, подлежащих проверке Конституционным Судом. Уточнение правовой регламентации порядка направления инициативных обращений, их рассмотрения и внесения уполномоченными органами основанного на инициативном обращении предложения в Конституционный Суд направлено на эффективное использование косвенного доступа к конституционному правосудию для усиления гарантий защиты конституционных прав и свобод граждан.

III

Согласно абзацу восьмому части третьей статьи 22 Кодекса о судостроительстве и статусе судей к компетенции Конституционного Суда относится принятие решений об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности. Основанием для возбуждения производства по таким делам в соответствии с частью первой статьи 158 Закона «О конституционном судопроизводстве» являются поступившие в Конституционный Суд обращения государственных органов, иных организаций, а также граждан, в том числе индивидуальных

предпринимателей, содержащие информацию о наличии в нормативных правовых актах пробелов, коллизий и правовой неопределенности.

В 2016 году в Конституционный Суд от граждан и юридических лиц поступило 744 обращения, в том числе письменных – 417, электронных – 148, устных – 179. В обращениях поставлено более 780 вопросов правового характера, в частности о проверке конституционности нормативных правовых актов, о внесении изменений и дополнений в нормативные правовые акты, об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности, о толковании нормативных правовых актов, об исполнении и толковании решений Конституционного Суда.

1. С учетом конституционно-правового значения поставленных в ряде обращений вопросов Конституционным Судом в 2016 году приняты решения о необходимости устранения законодателем пробела в правовом регулировании права на обжалование решений налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц, а также правовой неопределенности в правовом регулировании приостановления деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

1.1. В решении Конституционного Суда от 26 апреля 2016 г. «О праве на обжалование решений налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц» обращено внимание на то, что лицо, указанное в акте проверки налогового органа как допустившее своими действиями (бездействием) нарушение налогового законодательства, но прекратившее трудовые отношения с организацией-должником, в соответствии с Налоговым кодексом Республики Беларусь (далее – НК) права на обжалование такого решения в настоящее время не имеет.

В то же время согласно Конституции государство обязано обеспечить реализацию конституционного права на обращение в государственные органы (статья 40) и доступ к правосудию каждому лицу (статья 60), чьи права и законные интересы затрагиваются решениями налоговых органов, действиями (бездействием) их должностных лиц.

По мнению Конституционного Суда, отсутствие в законодательстве Республики Беларусь у других лиц, чьи права и законные интересы затрагиваются решением налогового органа, в

отличие от лиц, определенных в статье 85 НК, права на обжалование такого решения ограничивает их право на судебную защиту, не обеспечивает справедливость судебного решения, в связи с чем не соблюдается баланс публично-правовых и частноправовых интересов. Нормативно-правовая регламентация, при которой возможность инициирования оценки судом законности актов налоговых органов зависит от усмотрения иных лиц, не обеспечивает верховенство норм Конституции, гарантирующих каждому право на судебную защиту, не позволяет всем заинтересованным лицам надлежащим образом защищать свои права и законные интересы, не способствует своевременности и эффективности восстановления нарушенных прав. Конституционный Суд признал, что действующее правовое регулирование обжалования решений налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц не может быть признано достаточным для обеспечения полной и эффективной судебной защиты прав и свобод как необходимого элемента конституционно-правового режима, основанного на принципах верховенства права и правового государства. Снижение уровня гарантий судебной защиты лиц, права и законные интересы которых, по их мнению, нарушаются решениями налоговых органов, по сравнению с лицами, право которых на оспаривание таких решений установлено в законодательном порядке, нельзя признать справедливым и соразмерным конституционно защищаемым интересам.

В целях соблюдения конституционных принципов верховенства права и законности, реализации конституционного права каждого на судебную защиту Конституционный Суд признал необходимым устранение законодателем пробела конституционно-правового регулирования права на обжалование решений налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц путем внесения в НК изменений и дополнений, предусматривающих право каждого лица на обжалование решений налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц, если, по мнению лица, такие решения, действия или бездействие нарушают его права и законные интересы.

1.2. В решении Конституционного Суда от 25 мая 2016 г. «О правовом регулировании приостановления деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» отмечено, что предусмотренное Конституцией право каждого на судебную защиту (часть первая статьи 60) выступает гарантией реализации всех

других конституционных прав и свобод и носит универсальный характер.

При установлении правового регулирования приостановления деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, административной ответственности, в том числе при определении составов административных правонарушений и видов административных взысканий, а также мер обеспечения административного процесса, законодатель в силу статей 21, 23, 97 и 98 Конституции обязан исходить из недопустимости отмены или умаления прав и свобод человека и гражданина, признаваемых и гарантируемых в соответствии с Конституцией, а также из возможности их ограничения только законом соразмерно конституционно значимым целям в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц.

Для повышения уровня защиты прав и свобод граждан в сфере правоотношений, связанных с административной ответственностью, законодательные механизмы в этой сфере должны соответствовать вытекающей из статей 21, 22, 23 и 60 Конституции обязанности государства в полной мере обеспечивать осуществление права на судебную защиту, которая должна быть справедливой, компетентной и эффективной. По мнению Конституционного Суда, отсутствие в Кодексе об административных правонарушениях положений об ответственности за нарушения законодательства, выражающейся в административном приостановлении деятельности как виде административного взыскания, а в Процессуально-исполнительном кодексе об административных правонарушениях – такой меры обеспечения административного процесса, как временный запрет деятельности, свидетельствует о наличии правовой неопределенности законодательного регулирования соответствующих отношений. Это может приводить к нарушению прав субъектов хозяйствования, поскольку право на судебную защиту включает в себя не только право на обращение в суд, но и гарантированную государством возможность получения реальной судебной защиты, а также конкретные гарантии оценки законности действий (бездействия) уполномоченных субъектов с точки зрения соблюдения ими норм законов, обоснованности приостановления деятельности, то есть его соответствия конституционным требованиям справедливости и соразмерности, а также правовой безопасности.

Конституционный Суд считает, что устранение правовой неопределенности в правовом регулировании приостановления деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в законодательных актах путем установления в КоАП административной ответственности за нарушения законодательства, выражающейся в административном приостановлении деятельности как виде административного взыскания, а в ПИКоАП – такой меры обеспечения административного процесса, как временный запрет деятельности, направлено на реализацию принципов и норм Конституции.

В целях соблюдения конституционных принципов верховенства права и законности, равенства всех перед законом Конституционный Суд признал необходимым устранение законодателем правовой неопределенности в конституционно-правовом регулировании приостановления деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

2. Кроме того, на основании поступивших в 2016 году обращений Конституционным Судом внесены предложения в нормотворческие органы по устранению пробелов в правовом регулировании в соответствии с частью первой статьи 72 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь».

2.1. Так, по результатам анализа вопроса о правовом регулировании возмещения средств, затраченных государством на подготовку рабочего (служащего) в учреждениях профессионально-технического образования, в предложении Конституционного Суда отмечено, что одним из важнейших конституционных прав, обусловленных природой Республики Беларусь как социального государства, является право каждого на образование. Формулировку «средства, затраченные государством на подготовку», закрепленную в пункте 1 статьи 88 Кодекса Республики Беларусь об образовании, во взаимосвязи с определениями общего среднего и профессионально-технического образования, предусмотренными в статьях 152 и 168 данного Кодекса, следует понимать как средства, затраченные государством на профессиональную подготовку гражданина как специалиста (рабочего, служащего). Осуществляемое в соответствии с Кодексом об образовании правовое регулирование в части определения размера возмещения в республиканский и (или) местные бюджеты средств, затраченных государством на подготовку

такого специалиста, не должно противоречить конституционно значимым целям и принципам, умалять или ограничивать права и законные интересы граждан, нарушать справедливый баланс частных и публичных интересов, что может быть обеспечено путем установления особенностей возмещения средств лицами, получившими в учреждении профессионально-технического образования наряду с квалификацией рабочего, служащего также общее среднее образование.

С целью надлежащего гарантирования конституционного права на бесплатность общего среднего образования, обеспечения и реализации конституционного принципа равенства всех перед законом Совету Министров предложено принять меры по закреплению дифференцированного порядка возмещения средств, затраченных государством на подготовку рабочего, служащего в государственном учреждении профессионально-технического образования с одновременным получением им общего среднего образования, заключающегося в недопустимости включения средств, затраченных государством на получение учащимся общего среднего образования, в общую сумму, подлежащую возмещению.

Данное предложение Конституционного Суда реализовано в постановлении Совета Министров Республики Беларусь от 7 декабря 2016 г. № 998 «О внесении изменений и дополнений в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 22 июня 2011 г. № 821».

2.2. В предложении Конституционного Суда относительно правового регулирования отдельных ограничений в сфере борьбы с коррупцией обращено внимание на то, что согласно части второй статьи 17 Закона Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» руководители государственных организаций и организаций, в уставных фондах которых 50 и более процентов долей (акций) находится в собственности государства и (или) его административно-территориальных единиц, вправе осуществлять педагогическую деятельность только в части реализации содержания образовательных программ. При этом в данной норме не учитывается осуществление специфической педагогической деятельности, закрепленной в Законе Республики Беларусь «О физической культуре и спорте». Кроме того, в части первой статьи 255 Трудового кодекса Республики Беларусь установлен запрет на выполнение оплачиваемой работы на условиях совместительства, а в части второй статьи 17 Закона «О борьбе с коррупцией» – на выполнение иной оплачиваемой работы, не

связанной с исполнением служебных (трудовых) обязанностей по месту основной службы (работы). Из этого усматривается, что данные законодательные акты закрепляют ограничения, различные с точки зрения как используемых формулировок, так и объема таких ограничений. Одновременно установлено, что отдельными государственными органами по-разному понимается суть указанных ограничений.

Исходя из конституционного принципа верховенства права, в целях недопущения необоснованного ограничения права граждан на труд Конституционный Суд предложил Совету Министров устранить правовую неопределенность в части второй статьи 17 Закона «О борьбе с коррупцией» относительно сути предусмотренного в ней ограничения, а также рассмотреть вопрос о закреплении в установленном порядке в данной норме в качестве исключения из запрета на выполнение работ, наряду с педагогической деятельностью, педагогической деятельности в сфере физической культуры и спорта.

2.3. При анализе правовой регламентации некоторых вопросов предоставления отсрочки от призыва на военную службу Конституционный Суд установил, что действующее правовое регулирование не позволяет гражданам, получившим высшее образование II ступени в феврале месяце, воспользоваться отсрочкой от призыва на срочную военную службу, службу в резерве для продолжения образования в аспирантуре (адъюнктуре), докторантуре, поскольку требуемые документы, подтверждающие прием документов в аспирантуру (докторантуру), не могут быть ими представлены в феврале – мае в связи с началом их приема с 1 августа. Это не согласуется с конституционным принципом равенства, а также не обеспечивает реализацию таких принципов государственной политики в сфере образования, определенных статьей 2 Кодекса об образовании, как приоритет прав человека, гарантия конституционного права каждого на образование, обеспечение равного доступа к получению образования.

Для обеспечения конституционного права граждан на образование Конституционный Суд предложил Совету Министров в установленном порядке принять меры по закреплению в законодательстве с учетом конституционного принципа равенства всех перед законом правового механизма реализации права на отсрочку от призыва на срочную военную службу, службу в резерве

для продолжения образования в аспирантуре (адъюнктуре), докторантуре.

Таким образом, в рамках своей компетенции по устранению в нормативных правовых актах пробелов, исключению в них коллизий и правовой неопределенности Конституционный Суд, исходя из верховенства права, принял ряд решений и сформулировал правовые позиции, адресованные Парламенту, а также направил предложения Совету Министров по устранению пробелов правового регулирования в целях реализации и защиты конституционных прав и свобод граждан.

IV

Своевременное и полное исполнение решений Конституционного Суда влияет на эффективность и действенность конституционного правосудия. В соответствии со статьей 24 Кодекса о судоустройстве и статусе судей заключения и решения Конституционного Суда являются окончательными, обжалованию и опротестованию не подлежат, действуют непосредственно и не требуют подтверждения другими государственными органами, иными организациями, должностными лицами, вступают в силу со дня их принятия, если в этих актах не установлен иной срок. Согласно части семнадцатой статьи 85 Закона «О конституционном судопроизводстве» решения Конституционного Суда об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности являются обязательными для рассмотрения государственными органами, должностными лицами в соответствии с их компетенцией.

1. В течение 2016 года исполнены решения Конституционного Суда об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности, принятые на основании абзаца восьмого части третьей статьи 22 Кодекса о судоустройстве и статусе судей.

1.1. Так, в решении от 23 марта 2010 г. «О равных гарантиях реализации права граждан на защиту от безработицы» Конституционный Суд пришел к выводу о том, что законодательное регулирование отношений по прекращению трудового договора в части определения оснований, влияющих на размер стипендий и возможность назначения пособия по безработице, нуждается в

уточнении, поскольку гражданам, относящимся к одной и той же категории (уволенные с работы по причинам, не связанным с совершением ими виновных действий, и признанные безработными), не обеспечивается равная защита от безработицы, что не согласуется с принципами равенства и справедливости.

Данное решение исполнено путем принятия Закона Республики Беларусь от 18 июля 2016 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О занятости населения Республики Беларусь». В соответствии с этим Законом из числа лиц, которым указанная стипендия назначается в уменьшенном размере, и лиц, которым может быть отказано в назначении пособия по безработице, исключен ряд категорий граждан, в том числе прекративших трудовой договор, заключенный на неопределенный срок, по желанию работника при наличии обстоятельств, исключающих или значительно затрудняющих продолжение работы, а также в случаях нарушения нанимателем законодательства о труде, коллективного договора, соглашения, трудового договора (статьи 23 и 24 Закона «О занятости населения Республики Беларусь»).

1.2. В решении от 26 апреля 2016 г. «О праве на обжалование решений налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц» Конституционный Суд констатировал, что отсутствие в законодательстве Республики Беларусь у других лиц, чьи права и законные интересы затрагиваются решением налогового органа, в отличие от лиц, определенных в статье 85 НК, права на обжалование такого решения ограничивает их право на судебную защиту, не обеспечивает справедливость судебного решения, в связи с чем не соблюдается баланс публично-правовых и частноправовых интересов. В целях соблюдения конституционных принципов верховенства права и законности, реализации конституционного права каждого на судебную защиту Конституционный Суд признал необходимым устранить выявленный пробел конституционно-правового регулирования права на обжалование решений налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц путем внесения соответствующих изменений и дополнений в НК.

Законом Республики Беларусь от 18 октября 2016 года «О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Республики Беларусь» статья 85 НК изложена в новой редакции, согласно которой каждое лицо имеет право обжаловать решения налоговых органов, в том числе требования (предписания) об

устранении нарушений, действия (бездействие) их должностных лиц, если такое лицо полагает, что такие решения или действия (бездействие) нарушают его права и (или) законные интересы.

2. Законодателем учтен также ряд правовых позиций, содержащихся в решениях Конституционного Суда, принятых в порядке обязательного предварительного контроля конституционности законов.

2.1. При рассмотрении в порядке обязательного предварительного контроля конституционности Закона Республики Беларусь «Аб унясенні дапаўненняў і змяненняў у Закон Рэспублікі Беларусь «Аб ахове гісторыка-культурнай спадчыны Рэспублікі Беларусь» Конституционный Суд в решении от 28 апреля 2012 г. отметил, что норма статьи 53 Закона Республики Беларусь «Аб ахове гісторыка-культурнай спадчыны Рэспублікі Беларусь», допускающая возможность принудительного прекращения права собственности (права владения) на бесхозяйственно содержащую материальную историко-культурную ценность, не в полной мере согласуется со статьей 49 этого Закона и статьей 241 Гражданского кодекса Республики Беларусь, устанавливающей, что бесхозяйственно содержащиеся культурные ценности по решению суда могут быть изъяты у собственника путем выкупа государством или продажи с публичных торгов.

Указанная несогласованность правовых норм устранена законодателем в Кодексе Республики Беларусь о культуре от 20 июля 2016 года, пунктом 4 статьи 71 которого предусмотрено, что порядок выкупа историко-культурных ценностей, которые содержатся бесхозяйственно, определяется этим Кодексом и гражданским законодательством, а пункт 4 статьи 75 названного Кодекса изложен в соответствии с нормой статьи 241 Гражданского кодекса.

2.2. В решении от 26 декабря 2013 г. «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» Конституционный Суд указал на необходимость соблюдения пункта 1 статьи 3 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10 декабря 1984 года, согласно которому не допускается высылать, возвращать или выдавать какое-либо лицо другому

государству, если существуют серьезные основания полагать, что ему может угрожать там применение пыток, не только применительно к норме части первой статьи 17¹ Закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», но и при реализации части второй этой статьи, установившей некоторые исключения из общего правила.

Правовая позиция Конституционного Суда учтена в Законе Республики Беларусь от 20 июля 2016 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам вынужденной миграции». Изложенная данным Законом в новой редакции статья 17¹ Закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» не предусматривает исключений из правила о том, что иностранные граждане и лица без гражданства не могут быть выдворены за пределы Республики Беларусь в иностранное государство, где им угрожают пытки.

2.3. В решении от 16 декабря 2015 г. «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь» Конституционный Суд обратил внимание на то, что согласно части второй статьи 36 Закона Республики Беларусь «О здравоохранении» судебно-психиатрическая экспертиза проводится в целях установления психического состояния лица по уголовным и гражданским делам, делам об административных правонарушениях, делам, связанным с осуществлением предпринимательской и иной хозяйственной (экономической) деятельности, материалам проверок по заявлениям (сообщениям) о преступлениях, а также в других случаях, предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь.

Вместе с тем статьей 31 Закона Республики Беларусь «Об оказании психиатрической помощи» исключается возможность проведения судебно-психиатрической экспертизы в рамках хозяйственного процесса по делам, связанным с предпринимательской и иной хозяйственной (экономической) деятельностью, в то время как нормы Хозяйственного процессуального кодекса Республики Беларусь допускают возможность назначения судом такой экспертизы в необходимых случаях при рассмотрении дел.

Возникшая в указанной ситуации правовая неопределенность в законодательном определении категорий дел, по которым может

проводиться судебно-психиатрическая экспертиза, и установлении возможности проведения данного вида экспертизы в других случаях, предусмотренных законодательными актами, потребовала корректировки законодательных положений.

Законом Республики Беларусь от 21 октября 2016 года «О внесении дополнения и изменений в Закон Республики Беларусь «О здравоохранении» уточнено, что судебно-психиатрическая экспертиза по экономическим делам не проводится, и тем самым обеспечена согласованность положений статьи 36 Закона «О здравоохранении» со статьей 31 Закона «Об оказании психиатрической помощи».

2.4. Ряд правовых позиций Конституционного Суда, изложенных в решении от 8 июля 2013 г. «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный и Уголовно-исполнительный кодексы Республики Беларусь», реализован в Законе Республики Беларусь от 19 июля 2016 года «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-исполнительный кодекс Республики Беларусь».

2.4.1. В названном решении Конституционный Суд пришел к выводу о наличии коллизии норм ГПК и УИК, регулирующих процессуальные сроки обжалования осужденными к аресту и лишению свободы в судебном порядке решения должностного лица исправительного учреждения о применении к ним мер взыскания.

Данная коллизия устранена путем внесения в статьи 61 и 113 УИК дополнений, в соответствии с которыми обжалование в суд решения должностного лица о наложении взыскания производится в порядке, установленном ГПК.

2.4.2. Конституционный Суд указал также, что норма Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный и Уголовно-исполнительный кодексы Республики Беларусь» об осуществлении требований о взыскании денежных сумм, вытекающих из обязанностей осужденных возмещать ущерб (компенсировать вред), причиненный исправительному учреждению в результате их противоправных действий, путем совершения исполнительной надписи не в полной мере учитывает норму Конституции, гарантирующую судебную защиту прав и свобод каждому (часть первая статьи 60), поскольку для установления обязанности осужденного возместить такой ущерб (компенсировать вред) необходимо доказывание в том числе наличия вреда и его

размера, противоправности действий осужденного, причинной связи между этими действиями и наступившим вредом, что возможно только в результате судебного разрешения соответствующего иска.

В целях устранения выявленной коллизии в часть 2 статьи 97 УИК внесено изменение, исключая возможность осуществления требования о взыскании с осужденных денежных сумм для возмещения ущерба (компенсирования вреда), причиненного исправительному учреждению в результате их противоправных действий, путем совершения исполнительной надписи.

2.4.3. В решении Конституционного Суда обращено внимание законодателя и на то, что при устранении пробела в законодательстве в части возможности задержания осужденного к общественным работам, скрывшегося с места жительства и объявленного в розыск, не определены места и порядок содержания таких лиц.

В результате изложения в новой редакции части 2 статьи 28 УИК получил правовую регламентацию ряд вопросов, в том числе установлено, что задержанный осужденный помещается в изолятор временного содержания территориального органа внутренних дел.

2.5. Анализируя нормы Закона «О конституционном судопроизводстве», регулирующие порядок рассмотрения уполномоченными органами поступивших инициативных обращений, Конституционный Суд в решении от 30 декабря 2013 г. акцентировал внимание данных органов на то, что, принимая решение о внесении соответствующего предложения в Конституционный Суд либо об отказе в его внесении, они не вправе подменять Конституционный Суд и рассматривать конституционность нормативного правового акта или его отдельных положений, а должны решать вопрос о наличии оснований для внесения в Конституционный Суд предложения, когда имеются сомнения в конституционности правовых норм, проверка которых в силу положений статьи 116 Конституции относится только к компетенции Конституционного Суда.

Данная правовая позиция учтена в Законе от 22 декабря 2016 года. Согласно новой редакции статьи 28 Закона «О конституционном судопроизводстве» государственный орган, рассматривающий инициативное обращение, не вправе делать вывод о конституционности нормативного правового акта; основанием для внесения предложения в Конституционный Суд является наличие сомнений уполномоченного органа в конституционности такого акта.

Конституционный Суд обращает внимание уполномоченных органов на необходимость своевременного и полного исполнения решений Конституционного Суда. Затягивание процесса исполнения отдельных его решений, в которых указывалось на дефекты правового регулирования, сопряжено с длительным сохранением в правовой системе норм, имеющих правовые пробелы, коллизии, правовую неопределенность, что на практике может привести к нарушению прав, свобод и законных интересов граждан.

В связи с этим Конституционный Суд считает целесообразным установить на законодательном уровне конкретные сроки исполнения решений Конституционного Суда, принятых по результатам рассмотрения дел об устранении в нормативных актах пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности.

V

1. Конституционный Суд отмечает, что согласно официально выраженной позиции Организации Объединенных Наций, у истоков создания которой стояла и Беларусь, господство права – это понятие, выступающее как принцип управления, в соответствии с которым все лица, учреждения и структуры, государственные и частные, в том числе само государство, функционируют под действием законов, которые публично приняты, в равной степени исполняются, независимо реализуются судебными органами и совместимы с международными нормами и стандартами в области прав человека.

Для утверждения верховенства права необходимы меры, обеспечивающие соблюдение принципов примата права, равенства и ответственности перед законом, разделения властей, процессуальной и правовой транспарентности, недопущения произвола.

Республика Беларусь, по оценке независимых международных организаций, устойчиво занимает достойное место в глобальном рейтинге стран мира по индексу верховенства права, включающего такие контрольные показатели, как ограничение полномочий институтов власти, отсутствие коррупции, порядок и безопасность, защита основных прав, прозрачность институтов власти, соблюдение законов, гражданское и уголовное правосудие, опережая по данному индексу все страны, входящие в Содружество Независимых Государств.

2. Конституционным Судом в 2016 году в порядке обязательного предварительного контроля проверены 53 закона, принятые Палатой представителей Национального собрания и одобренные Советом Республики Национального собрания, до их подписания Президентом Республики Беларусь, положения которых признаны в целом соответствующими Конституции.

В то же время при оценке конституционности норм законов Конституционный Суд в ряде случаев выявил коллизии и правовую неопределенность отдельных положений законов, в связи с чем сформулировал в своих решениях адресованные законодателю правовые позиции, направленные на устранение дефектов правового регулирования в целях обеспечения верховенства права, реализации конституционных положений в законотворческой деятельности.

При этом выработаны правовые позиции Конституционного Суда и в адрес органов правоприменения, ориентирующие на исполнение законов с учетом выявленного конституционно-правового смысла, указывающие на недопущение подмены на практике одной конституционной ценности другой или их умаления.

3. Важнейшим индикатором обеспечения верховенства права являются стабильность и последовательность законодательства, при этом законодательные акты должны быть способны адаптироваться к меняющимся обстоятельствам и складывающейся новой ситуации в социально-экономическом развитии, отвечать правомерным ожиданиям граждан, субъектов правоотношений, соответствовать принципу предсказуемости.

Принятие законодательных решений должно основываться на началах открытости, транспарентности, доступности для обсуждения, на всестороннем анализе регулирующего воздействия и оценки последствий принятия правовых предписаний.

Конституционный Суд считает необходимым на государственном уровне выработать действенный механизм изучения и оценки регулирующего воздействия законодательных актов на достижение целей социально-экономического и общественно-политического развития страны.

4. Для утверждения верховенства права необходимо разумное обеспечение системности и комплексности правового регулирования отношений в различных сферах жизнедеятельности общества и государства. При этом на уровне законов следует избегать избыточного правового регулирования, излишней детализации

отдельных положений и неоправданно частой терминологической корректировки.

Конституционный Суд полагает, что в современных условиях в целях дальнейшего повышения эффективности законодательства необходимо выработать новые подходы к кодификации, определив критерии правового регулирования на уровне законов и уровне подзаконных актов.

5. Верховенство права предполагает, что деятельность государственной власти должна быть направлена на защиту достоинства личности, которое является врожденным, неотъемлемым и неотчуждаемым свойством человека. Достоинство как важнейшая социально-культурная характеристика сущности человека, а также конституционно-правовая и нравственно-этическая категория выступает одним из стержневых факторов демократического социального правового государства.

Для обеспечения защиты человека, его прав и свобод и гарантий их реализации как высшей ценности и цели общества и государства Конституционный Суд считает необходимым дальнейшее совершенствование правовой регламентации доступа к конституционному правосудию посредством преюдициального запроса судов общей юрисдикции о конституционности нормативного правового акта, подлежащего применению в конкретном деле.

6. Конституционный Суд, исходя из сущности верховенства права, констатирует, что интеграционный процесс в рамках Евразийского экономического союза как межгосударственного образования имеет сложную и неоднозначную политико-правовую природу. С одной стороны, государства-члены делегируют наднациональным органам право принятия решений, обязательных для исполнения всеми субъектами межгосударственного объединения исходя из международно-правового принципа *pacta sunt servanda* (договоры должны соблюдаться). С другой стороны, государства-члены получают возможность расширять сферу своего внешнеполитического влияния для продвижения национальных интересов, в том числе в экономически выгодных целях, достижение которых возможно лишь совместными усилиями.

При этом для обеспечения верховенства Конституции в условиях формирования наднационального права требуется реальный механизм гарантий соблюдения принципа субсидиарности в

отношениях с наднациональными органами. В целях достижения гармоничного сочетания и баланса наднациональных и национальных интересов необходимо на государственном уровне разработать концепцию унификации законодательства в рамках Евразийского экономического союза.

7. Верховенство права как базовый принцип современной цивилизации, международного правопорядка и универсальная гуманистическая ценность находится в основе белорусской конституционно-правовой доктрины, практической деятельности органов государственной власти по укреплению конституционной законности.

Обеспечение и соблюдение верховенства права являются гарантией развития демократии, реализации прав и свобод человека, утверждения Республики Беларусь как демократического правового государства.

Настоящее Послание принято на заседании Конституционного Суда Республики Беларусь 18 января 2017 г.

Председательствующий –
Председатель Конституционного
Суда Республики Беларусь
П.П.Миклашевич