

## РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В СТАНОВЛЕНИИ СОЦИАЛЬНОГО ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

**Григорий Алексеевич Василевич,  
профессор, доктор юридических наук**

Беларусский государственный университет, факультет права,  
кафедра Конституционного права, ул. К. Маркса 32, 220016 г. Минск  
Телефон (017) 2274660  
Факс. (017) 2278012

*Pateikta 2000 m. balandžio 3 d.  
Parengta spausdinti 2000 m. rugsėjo 11 d.*

*Recenzavo Lietuvos teisės akademijos Teisės fakulteto Teisės filosofijos katedros vedėjas doc. dr. A. Vaišvila ir  
šios katedros doc. dr. V. Šlapkauskas*

### **Краткое содержание**

*В статье рассматривается практика Конституционного Суда Республики Беларусь в системе средств защиты социальных прав граждан. Автор обосновывает идею, что правовой акт, который был признан Конституционным Судом неконституционным, может определенный срок (недольше 18 месяцев) сохранить свою юридическую силу. Конституция Республики Беларусь не предусматривает непосредственного права граждан обращаться с жалобами в Конституционный Суд. Однако, опираясь на общие положения Конституции, закрепляющие право граждан обращаться с жалобами в любую государственную институцию и получать юридически мотивированные ответы, Конституционный Суд принимает и обсуждает такие жалобы, а также принимает решения рекомендательного характера. В этих решениях излагаются правовые аргументы, которые должны быть рассмотрены теми институциями, в адрес которых они обращены.*

*В таком случае действует не юридическая сила правового акта, принятого Конституционным Судом, а сила его аргументов.*

Конституция Республики Беларусь закрепляет, что наше государство является социальным (ст. 1). Эта норма по существу обязывает властные структуры проводить активную социальную политику, осуществлять меры по стабилизации экономики. Тем более, что в статье 2 Конституции предусмотрено, что человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства.

В действующей Конституции Республики Беларусь почти половина статей посвящена правам, свободам и обязанностям граждан. В переходный период особенно важное значение приобретают социально-экономические и социально-культурные права граждан. Это право на труд, на справедливую его оплату, на объединение в профсоюзы, на отдых, на жилище, на охрану здоровья, на достойный жизненный уровень гражданина и его семьи, на социальное обеспечение в старости, в случае болезни, инвалидности и в других случаях, предусмотренных законом, право на образование, на участие в культурной жизни. К этой категории прав относят и право собственности, хотя нередко в юридической литературе оно рассматривается как неотъемлемое, неотчуждаемое право каждого человека.

Уже сам перечень этих прав свидетельствует о их значимости в повседневной жизни каждого гражданина.

Если в западных странах идея социального государства стала активно развиваться лишь после создания экономического потенциала, то в странах недавно образованных необходимо осуществлять одновременно преобразования и в политической, и в экономической, и социальной сферах.

Мы не можем рассматривать социально-экономические и социально-культурные права как права „второго поколения”, ведь у нас на протяжении многих десятилетий основные заботы по обеспечению занятости, образования, медицинского обслуживания, предоставления жилья (пусть и после длительного нахождения в очереди) брало государство. Трудно вдруг сказать людям, что государство снимает в себя какие-либо обязанности в этой сфере.

Осуществление социальной функции нынешние органы государственной власти начали в условиях правовой разрегулированности, что по существу обусловлено событиями конца 80-х — начала 90-х годов. К нам перешли не только собственность СССР, находящаяся на территории республики, но и долги, в том числе и перед населением, например, по облигациям внутреннего беспроцентного займа 1990 года на приобретение товаров длительного пользования. Конституционный Суд в своем заключении от 21 июня 1995 года исходил из необходимости выполнения государством взятых обязательств перед гражданами, поэтому предложил Правительству выполнить обязательства по государственному целевому беспроцентному займу СССР 1990 года в отношении граждан-владельцев, не принявших условия их погашения, предусмотренные постановлением Правительства.

Если для реализации многих неотъемлемых прав человека со стороны государства требуются незначительные финансовые вливания, то в отношении обеспечения социально-экономических и социально-культурных прав и свобод действуют совершенно иные принципы, что накладывает огромную ответственность на Конституционный Суд при принятии им решений по вопросам социально-экономического характера. В этом отношении показательны заключения Конституционного Суда об оплате за время вынужденного прогула, о праве на судебную защиту главных специалистов, работающих в предприятиях коллективной формы собственности, принятые в 1994, 1995 годах, о выполнении обязательств по уплате налогов (решения, принятые в 1997, 1998 годах).

В Конституции имеются нормы, которые и Конституционному Суду (при разрешении конкретных дел), и иным государственным органам следует еще уяснить в целях единообразного и правильного их трактования. Например, согласно части второй ст. 21 Конституции каждый имеет право на достойный уровень жизни, включая достойное питание, одежду, жилье и постоянное улучшение для этого условий. Государство взяло на себя обязанность гарантировать права и свободы граждан Беларуси, закрепленные в Конституции. Уже есть примеры, когда после внесения изменений в КЗоТ с учетом этой конституционной нормы в суды обращались граждане с соответствующими требованиями.

Как следует трактовать эти конституционные нормы — как нормы — цели или как конкретное субъективное право каждого на обеспечение уже в данный момент соответствующими материальными благами?

В социально-экономической сфере решения Конституционного Суда должны быть не менее взвешенными, чем при рассмотрении иных дел. Беларусь, как и абсолютное большинство вновь образованных государств, пока не может выполнять свои социальные обязанности на том уровне, которые выполняются такими социальными государствами, как Германия или Швеция. На содержание решения Конституционного Суда не может не оказывать влияния уровень экономического развития государства.

В принципе это не исключают и международные документы. Так, в ст. 2 ратифицированного Республикой Беларусь Международного пакта об экономических,

социальных и культурных правах предусмотрено, что каждое участвующие в названном Пакте государство обязуется в индивидуальном порядке, в порядке международной помощи и сотрудничества принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер. Из этого можно сделать несколько выводов: 1) обеспечение социально-экономических прав зависит от имеющихся ресурсов государства; при этом они должны использоваться в максимальных пределах; 2) государство должно стремиться к наиболее полному осуществлению этих прав всеми способами, включая и правовые. Важно, что провозглашенные в названном Пакте права должны осуществляться без какой бы то ни было дискриминации как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства (ст. 2 Международного пакта).

Соображениями экономического характера могут быть обусловлены решения Конституционного Суда о сроках, с которых не должны действовать признанные неконституционными нормативные акты.

Если в сфере обеспечения неотъемлемых и политических прав и свобод уже сформированы универсальные международные стандарты, то относительно социально-экономических прав требования не могут быть столь общими, хотя и здесь есть свои основы.

При осуществлении конституционного контроля, на мой взгляд, следует руководствоваться такими важнейшими принципами как экономическая свобода человека и права предпринимателей, лиц наемного труда; ответственность государства за выработку и соблюдение правил игры на рынке, за создание соответствующих условий для упорядочения экономической и социальной жизни; обеспечение принципа равенства всех форм собственности; принципом помощи менее трудоспособным, а не тем, кто не желает работать, и т.д.

Цель социального правового государства — это эффективная экономика и высокие жизненные стандарты качества жизни.

Задача Конституционного Суда, на мой взгляд, состоит в том, чтобы содействовать достижению этой цели.

Затрагивая проблему развития и существования различных форм собственности, хочу отметить, Конституционный Суд исходит из того, что все формы собственности имеют право на существование. Конституция гарантирует равную защиту и равные условия для развития всех форм собственности. Именно из этого основополагающего принципа мы исходили, вынося свое решение по делу осуществления частной нотариальной деятельности, хотя и признали отдельные нормы по данному вопросу неконституционными.

Можно смело утверждать, что социально-экономические, социально-культурные права и свободы граждан тесно соприкасаются и с иными категориями прав, например, неотъемлемыми правами и свободами. Наши решения о неконституционности нормативных актов парламента и правительства, принятых в 1993 году и регламентировавших куплю-продажу квартир и жилых домов, являются тому подтверждением. Суд признал неконституционными нормы, ограничивающие куплю-продажу квартир (домов) как граждан Беларуси, так и иных лиц, постоянно проживающих на ее территории. Путем толкования заключения в 1997 году были даны ответы на некоторые возникающие на практике вопросы. При этом, правда, хотелось бы обратить внимание, что почти два года после принятия 15 марта 1994 г. Конституции эти явно неконституционные акты действовали и парламент вовремя не привел их в соответствие с Основным Законом, чем были нарушены конституционные права сотен и сотен людей, т.к. на практике имеющая юридическое верховенство конституционная норма фактически не действовала. Это еще одно свидетельство того, что субъекты, обладающие правом на обращение в Конституционный Суд, и не

реализующие это свое право, видимо, должны брать на себя и все издержки, связанные с применением неконституционных актов.

У судей Конституционного Суда есть огромные возможности содействовать становлению социального правового государства и поэтому должна быть большая активность тех субъектов, которые обладают правом на внесение в Конституционный Суд предложений.

Конституционный Суд сейчас не имеет права возбуждать производство по делам по своему усмотрению, чем он ранее активно пользовался и за что, надо признать, подвергался критике: ведь в этом случае „соствязание” шло между судом и органом, принявшим проверяемый акт. Например, в 1995 и 1996 годах соответственно по каждому третьему, каждому второму рассмотренному делу производство возбуждалось Судом.

Конституционный Суд Республики Беларусь, признавая акт неконституционным, вправе самостоятельно определять срок, с которого он утрачивает силу и перестает быть частью правовой системы. Так, явно неконституционные и незаконные нормативные акты в части замены государственной пошлины нотариальным сбором при проведении эксперимента о частной нотариальной деятельности были признаны не имеющими юридической силы с момента принятия соответствующих нормативных актов, в другом деле Конституционный Суд, установив несоответствие Конституции проверяемого закона допустил его действие еще в течение трех месяцев. В данном случае Конституционный Суд исходил из очевидности того факта, что законодателю необходимо было время для решения некоторых аспектов правового регулирования, без чего могли возникнуть определенные проблемы. В этом и проявляется правосудие.

Что касается последнего случая, т.е. действия признанного неконституционным акта еще какое-то время, то можно сослаться и на пример Австрии – страны, где уже почти 80 лет функционирует Конституционный Суд. В этой стране Конституционный Суд имеет право решить вопрос о действии неконституционного акта в течение определенного срока, но не более 18 месяцев.

Таким образом, Конституционный Суд Республики Беларусь имеет возможность гибко реагировать на складывающуюся ситуацию. С учетом обсуждаемой проблемы возможно в будущем потребуется в законе о Конституционном Суде решить вопрос о применении нормативного акта (его отдельных положений) к тем делам, которые еще до момента вынесения заключения Конституционного Суда находились на рассмотрении в иных судах (общих или хозяйственных).

Предшествующий опыт Конституционного Суда показывает, что в процессе рассмотрения дел не всегда стороны стремились к состязательности. В некоторых случаях Конституционный Суд вынужден был исходя из презумпции конституционности нормативных актов с учетом существующей иерархии правовых актов выносить решения, основываясь на актах, конституционность которых можно было бы поставить под сомнение. То есть соответствующий субъект мог бы обратиться со встречным предложением в Конституционный Суд, когда проверяется соответствие акта другому, обладающему более высокой юридической силой.

Конституционный Суд обязан проверять конституционность акта как с точки зрения его содержания, формы, разграничения компетенции между государственными органами, так и порядка принятия, подписания, опубликования и введения в действие. К сожалению, в предшествующий период Конституционный Суд не всегда использовал такую важнейшую сторону проверки конституционности нормативного акта как его финансово-экономическая обеспеченность. К великому сожалению в прошлом принимались законы, на выполнение которых средств в государственном бюджете не предусматривалось. Исследовав эту проблему, Конституционный Суд тем самым мог бы способствовать разрешению конфликта между законодательной и исполнительной властями. Мне представляется, что не следовало ограничиваться лишь формальной стороной дела — подтверждением субординации правовых актов. В этой связи интересно для теории и практики конституционного контроля право Конституционного

Суда признать такой акт не имеющим юридической силы до решения вопроса о финансировании расходов, связанных с исполнением того или иного нормативного акта. В какой-то мере здесь речь идет о приостановлении действия определенных норм, например, о льготах, преимуществах и т.п. Полагаю, что такое право Конституционного Суда можно было бы специально оговорить в законе.

Полагаю, что практика работы Конституционных Судов позволяет сделать вывод о появлении в системе права такого важнейшего его источника, как судебный прецедент. Принцип прецедента состоит в том, что судебное дело следует разрешать в соответствии с предыдущими решениями по аналогичным делам.

Судебный прецедент позволяет сохранять смысл закона, а значит делать решения судей более предсказуемыми. Судебный прецедент обеспечивает принцип справедливости: одинаковые дела разрешаются одинаково.

Наше законодательство далеко от совершенства, оно часто отстает от потребностей экономического и социального развития, продолжают действовать и применяются на практике многие архаичные нормы. Например, на мой взгляд, не основан на законе существующий порядок суммирования основных и дополнительных отпусков (в КЗоТе уже давно отпуск был увеличен до 15, а затем и 18 рабочих дней, а суммирование осуществлялось к 12 рабочим дням, которые составляли отпуск до 1967 года), неконституционно требование о минимальном в некоторых случаях сроке проживания в городе Минске, иных населенных пунктах для постановки на учет нуждающихся в улучшении жилищных условиях, ряд других норм жилищного, трудового, налогового законодательства. При этом подчеркну, что сама по себе корректировка нормативных актов государственными органами часто не снимает проблему конституционности этих нормативных актов и возможных последствий в связи с их действием в течение определенного срока.

Наглядный тому пример – уже упоминавшееся дело о проверке конституционности нормативных актов, регламентирующих порядок осуществления частной нотариальной деятельности. На протяжении почти пяти лет действовали явно неконституционные и незаконные акты, однако, даже с целью снять возможные недоразумения, никто из уполномоченных субъектов не посчитал необходимым своевременно обратиться в Конституционный Суд. Именно с учетом того, что большая доля вины в принятии и действии неконституционных нормативных актов лежит на государственных органах, Конституционный Суд в своем решении от 23 января с.г. предложил решить вопросы, связанные с налогообложением частных нотариусов, перераспределением государственной пошлины со дня начала проведения эксперимента с учетом заключения Конституционного Суда, в том числе и исходя из ответственности государственных органов, за необеспечение надлежащего правового регулирования организации эксперимента и деятельности частных нотариусов.

Или другой пример. В январе 1998 г. одновременно в Конституционный Суд и в некоторые иные государственные инстанции обратились с коллективным письмом более 5 тысяч граждан – предпринимателей без образования юридического лица относительно неконституционности нормативных актов, которыми была введена уплата налогов исходя из совокупного годового дохода. Ситуация была непростой и действительно требовала быстрого ответа. Конституционный Суд некоторое время ждал, что официально в его адрес будет внесено предложение о проверке названных актов. Видя, что этого не будет, он принял решение, обратиться в Правительство с предложением Совету Министров отменить противоречащие Конституции и законам акты. Правительство, надо отдать должное, быстро скорректировало нормативные акты.

По законодательству Республики Беларусь граждане не обладают правом инициировать в Конституционном Суде рассмотрение дел о конституционности нормативных актов. В то же время в Конституции имеется норма, согласно которой каждый имеет право направлять личные или коллективные обращения в государственные органы. Государственные органы, а также должностные лица

обязаны рассмотреть обращение и дать ответ по существу в определенный законом срок. Отказ от рассмотрения поданного заявления должен быть письменно мотивированным. В этой связи Конституционным Судом Республики Беларусь наряду с заключениями, как актами, носящими обязательный для исполнения всеми государственными органами характер, стал принимать на основе обращений граждан решения рекомендательного характера, в которых приводятся юридически аргументированные доводы, которые должны быть рассмотрены компетентными органами. В данном случае работает не сила акта Конституционного Суда, а сила его аргументов. В 1999 году Конституционным Судом принято шесть таких решений.

## Выводы

В статье рассматривается роль Конституционного Суда Республики Беларусь по защите социальных, экономических и культурных прав человека. Республика Беларусь, ратифицируя международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, взяла на себя обязательства гарантировать эти права своим гражданам.

Конституционный Суд, контролируя, как государство выполняет обязательства, осуществляет среди традиционных такому Суду функций и такие:

- проверяет финансово-экономическую обеспеченность законов, ибо без этого нормативный акт реально не действует;
- Конституционный Суд самостоятельно определяет срок, с которого закон признается неконституционным и теряет юридическую силу;
- основываясь на конституционном принципе, что граждане Беларуси имеют право обращаться с жалобами в любое государственное учреждение и получать определенное решение, Конституционный Суд рассматривает и частные жалобы граждан (по закону Конституционного Суда граждане не имеют права обращаться в Конституционный Суд). В таких случаях Конституционный Суд рассматривает жалобы граждан, однако может принимать решение лишь рекомендательного характера. Однако государственные учреждения, в адрес которых такое решение принято, обязаны его рассматривать.



### *Baltarusijos Respublikos Konstitucinio Teismo vaidmuo kuriant socialinę teisinę valstybę*

*Prof. dr. G. A. Vasilevič*

*Baltarusijos valstybinis universitetas*

## SANTRAUKA

*Straipsnyje aptariama Baltarusijos Respublikos Konstitucinio Teismo praktika ginant ir įgyvendinant piliečių socialines teises. Keliama idėja, kad pripažintas nekonstituciniu teisės normų aktas gali Konstitucinio Teismo sprendimu ir toliau galioti, bet ne ilgiau kaip 18 mėnesių (nuoroda į Austrijos Konstitucinio Teismo praktiką). Nors pagal Baltarusijos Konstituciją piliečiai neturi teisės kreiptis su skundais į Konstitucinį Teismą, bet Konstitucinis Teismas, remdamasis Baltarusijos piliečių konstitucine teise kreiptis į bet kurią valstybės instituciją ir gauti motyvuotą atsakymą, svarsto tokius piliečių sprendimus ir kartu su išvadomis, kurios yra privalomo valstybės institucijoms pobūdžio, priima rekomendacinio pobūdžio sprendimus, kuriuose išdėsto teisinius argumentus, kuriuos privalo išnagrinėti tos valstybės institucijos, kurioms jie adresuojami. Tokiu atveju veikia ne Konstitucinio Teismo akto juridinė jėga, o jo argumentų jėga.*



### *The Role of the Constitutional Court of the Republic of Byelorussia While Creating*

***the Social State ruled by Law***

***Prof., Dr. G. A. Vasilevich***  
*State University of Byelorussia*

**SUMMARY**

*The practice of the Constitutional Court of the Republic of Byelorussia defending and realising social rights of the citizens is analysed in the article. The idea is raised, that the legal act which is recognized as unconstitutional by the decision of the Constitutional Court can be in force yet, but no longer than 18 months (the reference to the practice of the Constitutional Court of Austria is given). Although under the provisions of the Constitution of Byelorussia citizens have no right to apply with complaints to the Constitutional Court, but the Constitutional Court, based on the right on the Byelorussian citizens to apply to any kind of the institution of the state and to get the motivated answer, investigates such complaints of the citizens and with the conclusions, which have the compulsory character for the institutions of the state, adopts the recommendatory decisions in which the legal arguments are stressed. The institutions of the State must examine these arguments which are disclosed in the decisions of the Constitutional Court. So, the power of the arguments of the act of the Constitutional Court, but not it's legal power takes an effect.*

