

УДК 342.965.2(476)

Конституционная жалоба: понятие, требования, порядок рассмотрения в соответствии с законодательством Республики Беларусь

Т.В. СЕНЬКОВА

Статья посвящена анализу положений Проекта Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве», касающихся введения конституционной жалобы, отмечается важность данного института как формы конституционного контроля. Основное внимание уделено требованиям допустимости конституционной жалобы, их значению и последствиям несоблюдения. Обозначены этапы конституционного судопроизводства по конституционной жалобе.

Ключевые слова: конституционное реформирование, право на обращение в суд, конкретный конституционный контроль, индивидуальная конституционная жалоба, требования к конституционной жалобе, допустимость конституционной жалобы.

The article is devoted to the analysis of the provisions of the Project Law of the Republic of Belarus «On constitutional proceedings» concerning the introduction of a constitutional complaint, the importance of this institution as a form of constitutional control is noted. The main attention is paid to the requirements for the admissibility of a constitutional complaint, their significance and the consequences of non-compliance. The stages of constitutional legal proceedings on a constitutional complaint are indicated.

Keywords: constitutional reform, right to appeal to the court, specific constitutional control, individual constitutional complaint, requirements for a constitutional complaint, admissibility of a constitutional complaint.

Несмотря на стабильность конституционно-правового регулирования, вопросы конституционного развития и реформирования всегда были в поле зрения белорусских ученых юристов и практиков. Очередным знаковым этапом конституционного развития Республики Беларусь стало принятие на республиканском референдуме 27 февраля 2022 г. изменений и дополнений к Конституции Республики Беларусь (далее – Конституция), которые существенно обновили ее текст [1]. Принятие новой редакции Конституции не только не завершило процесса конституционного реформирования, длящегося последние несколько лет, а ещё больше его активизировало. Являясь основой текущего законодательства, Конституция требует существенного преобразования многих государственно-правовых институтов, приведение их функционирования в соответствие с конституционными принципами и основами конституционного строя. Одним из актуальных вопросов, который обсуждался на протяжении периода активной подготовки проекта Конституции, являлся вопрос о введении института индивидуальной конституционной жалобы граждан в Республике Беларусь.

Исследованию конституционного судопроизводства и института конституционного контроля посвящены работы Г.А. Василевича [2]. Развитию конституционного контроля в Республике Беларусь, совершенствованию конституционного судопроизводства неоднократно уделял внимание П.П. Миклашевич [3]. В.Н. Рябцев отмечает актуальность исследований в сфере конституционного правосудия в Республике Беларусь [4]. В.Г. Тихиня рассматривает конституционное судопроизводство как основную форму реализации конституционного контроля в Республике Беларусь [5]. Вопросам конституционного реформирования и развитию конституционного контроля посвящены работы Т.С. Масловской [6]. Также к проблеме совершенствования доступа граждан к конституционному правосудию, предпосылкам, перспективам и особенностям индивидуальной конституционной жалобы в Республике Беларусь обращаются такие исследователи как В.В. Подгруша, В.К. Петрович, А.М. Синицына и другие.

Новая Конституция существенно расширила компетенцию Конституционного Суда Республики Беларусь (далее – Конституционный Суд), закрепив, в том числе, в ст. 116¹ право Конституционного Суда выносить решения по жалобам граждан на нарушения их конституционных прав и свобод. Как следствие результатом конституционной реформы в этой части стала подготовка проекта новой редакции Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве» (далее – Проект Закона) [7]. Соответственно, Проект Закона закрепил такой вид обраще-

ния в Конституционный Суд, как жалоба граждан на нарушение их конституционных прав и свобод, а также процессуальный порядок рассмотрения конституционной жалобы. То есть гражданам предоставлена возможность прямого обращения в Конституционный Суд. Конституционная жалоба является важной гарантией прав и свобод человека. Несмотря на то, что конституционная жалоба, в первую очередь, служит защите частного интереса, сам институт имеет большое публично-правовое значение. Конституционная жалоба является одной из форм конституционного контроля за соответствием законодательства нормам конституции государства.

Право гражданина на обращение в Конституционный Суд вытекает из закрепленного ст. 40 Конституции права направлять обращения в государственные органы, а также гарантированного каждому ст. 60 Конституции права на судебную защиту. Доступ граждан к конституционному правосудию в разных странах зависит от ряда факторов: вида правовой системы, модели конституционного контроля и других.

Традиционно право на конституционную жалобу может быть реализовано как непосредственно гражданином, так и косвенным путем через обращение в уполномоченные органы. В некоторых государствах предусмотрены одновременно две формы реализации права на доступ к конституционному правосудию, например, Албании, Азербайджане, Грузии, Польше, Российской Федерации и др. [8].

Справедливо отметить, что до внесения последних изменений и дополнений в Конституцию гражданам Республики Беларусь также был доступен институт индивидуальной конституционной жалобы. Однако он был предоставлен посредством косвенного доступа к конституционному правосудию. Закон Республики Беларусь от 8 января 2014 г. № 124-З «О конституционном судопроизводстве» использует понятие «инициативное обращение», под которым, по сути, понимается обращение в Конституционный суд с конституционной жалобой, но через уполномоченный орган [9]. Таким образом, гражданин, считавший, что его права, свободы и законные интересы нарушены решением государственного органа или суда общей юрисдикции, в соответствии со ст. 22 Кодекса Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей от 29 июня 2006 г. № 139-З, мог обратиться к уполномоченным органам с инициативой о внесении предложения о проверке конституционности нормативного правового акта, примененного при разрешении его дела [10].

Конституционный Суд неоднократно обращал внимание на значимость института конституционного контроля и необходимость совершенствования форм обращения. Признавая востребованность права граждан на доступ к конституционному правосудию, Конституционный Суд видит недостаточно эффективным косвенный доступ граждан к конституционному правосудию на основе инициативных обращений граждан. Так, по информации Конституционного Суда в 2021 г. в уполномоченные органы поступило 260 инициативных обращений граждан, однако уполномоченные органы не усмотрели оснований для внесения соответствующих предложений в Конституционный Суд [11].

Следует отметить, что, предоставляя возможность непосредственного обращения в Конституционный Суд, законодатель исключает косвенную подачу конституционной жалобы. Полагаем также, что часть обращений, которые граждане направляют непосредственно в Конституционный Суд, будут по-прежнему рассматриваться в порядке, установленном законодательством об обращениях граждан и юридических лиц.

В связи с введением прямой индивидуальной конституционной жалобы практикующие юристы и ученые видят не только положительные, но и некоторые негативные моменты. В качестве одной из проблем, связанных с введением прямой конституционной жалобы, прогнозировались возможные риски злоупотребления правом, его недобросовестное использование. Этот негативный аспект, безусловно, может повлечь рост необоснованных обращений в Конституционный Суд, в том числе повторных. Преодолению злоупотребления правом будут способствовать положения Проекта Закона, четко определяющие компетенцию Конституционного Суда, понятие конституционной жалобы, требования ее допустимости.

В этой связи, безусловно, важно четкое определение понятия «конституционная жалоба». Проект Закона выделяет конституционную жалобу как вид обращения в Конституционный Суд и даёт её четкое определение. Суть конституционной жалобы состоит в требовании о проверке конституционности нормативного правового акта, на основе которого принято конкретное решение государственного органа, суда в результате чего, по мнению граждани-

на, нарушаются его конституционные права, свободы и законные интересы. Предметом производства по делу о конституционности закона, примененного в конкретном деле, является вопрос о соответствии Конституции нормативного правового акта или его части, а не оценка фактических обстоятельств дела и его рассмотрение по существу.

По аналогии с законодательством других государств Проектом Закона также установлен ряд требований, предъявляемых к конституционной жалобе. Эти требования выступают в качестве условий, фильтров, основная задача которых обеспечить соблюдение необходимых правил при обращении в Конституционный Суд.

Проект Закона определяет требования допустимости конституционной жалобы, общие требования к её форме и содержанию, перечень документов, подлежащих предоставлению вместе с жалобой. Во многом Проектом сохранен подход, определенный ст. 27 Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве», к срокам, форме и содержанию инициативного обращения.

При определении критериев допустимости конституционной жалобы законодатель обращается к опыту Российской Федерации, которая в ст. 97 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» закрепила аналогичные требования [12].

Требования допустимости характеризуют конституционную жалобу как обоснованную и являются императивными. Их несоблюдение влечет отказ в возбуждении производства по делу. В соответствии со ст. 168 Проекта Закона к таким требованиям относятся наличие признаков нарушения конституционных прав и свобод гражданина в результате применения закона в конкретном деле с его участием, соблюдение сроков подачи конституционной жалобы, а также исчерпание средств судебной защиты.

Таким образом, в первую очередь конституционная жалоба должна быть подведомственна Конституционному Суду и подана в соответствии с его компетенцией. Соблюдение сроков подачи жалобы обеспечивает актуальность конституционного судопроизводства, целесообразность рассмотрения жалобы и эффективность защиты конституционных прав и свобод, вносит процессуальную определенность. По общему правилу Проектом Закона предусмотрена возможность восстановления срока подачи жалобы в случае его пропуска по уважительным причинам.

Исчерпание средств судебной защиты является традиционным требованием подачи конституционной жалобы. Оно закреплено в законодательстве Австрии, Армении, Азербайджана, Германии, Польши, Российской Федерации, Хорватии, Чехии и др. Возможность прямого обращения в Конституционный Суд не исключает предварительного обжалования решения государственного органа или суда. Пункт 2 ст. 168 Проекта Закона детально разъясняет, что понимается под исчерпанием всех других средств судебной защиты по делам гражданского судопроизводства, экономическим делам, делам уголовного судопроизводства и делам об административных правонарушениях.

Базовыми требованиями при обращении в любой государственный орган является требование о необходимости соблюдения установленных законодательством формы подачи документов, их содержания, приложении документов и иных материалов, имеющих значение для рассмотрения дела. Аналогичные требования установлены в отношении конституционной жалобы. Несмотря на то, что указанные требования не отнесены к критериям, определяющим допустимость жалобы, их невыполнение влечет одинаковые последствия: признание жалобы не соответствующей требованиям законодательства, невозможность её рассмотрения Конституционным Судом и отказ в возбуждении производства по делу. В тоже время устранение недостатков, свидетельствующих о несоответствии конституционной жалобы требованиям законодательства, допускает повторную подачу жалобы.

Государственная пошлина часто представляется основным фильтром при подаче конституционной жалобы. Однако стоит отметить, что требование уплаты государственной пошлины не должно быть препятствием при обращении в Конституционный Суд. В этой связи законодатель наделяет Конституционный Суд правом освобождения от уплаты государственной пошлины полностью или частично.

Кроме перечисленных условий подачи конституционной жалобы законодательством некоторых государств может быть установлено требование обязательного юридического представительства при подаче конституционной жалобы. Такая практика достаточно распространена в европейских государствах, где действует принцип «адвокатской монополии». Обязательное юридическое представительство в конституционном судопроизводстве имеет место в Бельгии, Герма-

нии, Италии, Люксембурге, Польше, Португалии и др. Безусловно, участие профессионального юриста способствует соблюдению требований законодательства и юридической техники, повышает качество юридических документов. Однако обязательное участие представителя может быть связано со значительными финансовыми затратами, а материальное положение гражданина и невозможность оплаты услуг представителя не могут быть препятствием для обращения в суд.

В соответствии с Проектом Закона гражданин при подаче жалобы в конституционный суд может иметь представителя, в качестве которого выступает адвокат или законный представитель. Участие представителя при обращении в Конституционный Суд не является обязательным в Республике Беларусь, что представляется вполне целесообразным, в том числе, в связи с преимущественно письменной формой конституционного судопроизводства по жалобам о конституционности законов, примененных в конкретном деле.

Проектом Закона подробно урегулирован порядок подачи и рассмотрения конституционной жалобы. В общем виде данный процесс может быть представлен следующими этапами. Первоначально жалоба подлежит регистрации и предварительному рассмотрению в Секретариате Конституционного Суда на предмет соответствия предъявляемым требованиям. Затем судьи Конституционного Суда проводят обязательное предварительное изучение жалобы с целью выявления оснований для возбуждения (отказа в возбуждении) производства по делу. Соответственно следующими этапами являются возбуждение производства по делу о конституционности закона, примененного в конкретном деле, по конституционной жалобе и подготовка дела к рассмотрению в судебном заседании. Завершающими этапами являются рассмотрение дела в судебном заседании и принятие решения Конституционного Суда.

На смену сложившейся в Республике Беларусь практике косвенного доступа граждан к конституционному правосудию приходит институт прямой конституционной жалобы, который становится очередной гарантией права граждан на обращение в суд и защиту своих прав, свобод и законных интересов. Производство по конституционной жалобе является одной из форм конкретного конституционного контроля и существенно расширяет компетенцию Конституционного Суда. Закрепленные законодательством четкие критерии допустимости конституционной жалобы и иные требования будут способствовать преодолению недобросовестного использования гражданами своего права. Главная задача законодателя, а в дальнейшем и правоприменительных органов – соблюсти баланс между устанавливаемыми фильтрами и обеспечением реального доступа граждан к конституционному правосудию.

Литература

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г., 17 октября 2004 г. и 27 февраля 2022 г. – Минск : Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, 2022. – 80 с.
2. Конституционное правосудие : учебное пособие для студентов учреждений высшего образования по специальности «Правоведение» / Г. А. Василевич [и др.] ; под редакцией Г. А. Василевича. – Минск : Вышэйшая школа, 2019. – 366 с.
3. Миклашевич, П. П. Конституционный контроль : конституционализация права и правоприменения / П. П. Миклашевич // *Вестник Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь*. – 2019. – № 1. – С. 38–46.
4. Рябцев, В. Н. Конституционное правосудие как направление научных исследований в Республике Беларусь / В. Н. Рябцев // *Вестник Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь*. – 2019. – № 2. – С. 129–147.
5. Тихиня, В. Г. Конституционное судопроизводство как основная форма реализации конституционного контроля в Республике Беларусь / В. Г. Тихиня // *Юстиция Беларуси*. – 2014. – № 12. – С. 29–32.
6. Масловская, Т. С. Конституционная реформа как важнейший способ конституционной модернизации / Т. С. Масловская // *Конституционное право как фактор динамичного развития белорусского государства : история и современность : матер. респуб. научно-практич. конф. ; редкол.: Г. А. Василевич (гл. ред.), А. В. Шавцова, В. Е. Петухова*. – Минск, 2021. – С. 190–193.
7. Об изменении законов по вопросам конституционного судопроизводства [Электронный ресурс] : Проект Закона Республики Беларусь // *Правовой форум Беларуси*. – Режим доступа : <https://forumpravo.by/publicnoe-obsuzhdenie-proektov-npa/messages/forum15/message191605/16950-proekt-zakona-respubliki-belarus-ob-izmenenii-zakonov-po-voprosam-konstitutsionnogo-sudoproizvodstva#message191605>. – Дата доступа : 01.10.2022.

8. Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия). Исследование о прямом доступе к конституционному правосудию. Исследование № 538/2009. Страсбург, 27/11/2011 [Электронный ресурс] – Режим доступа : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2010\)039rev-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2010)039rev-rus). – Дата доступа : 20.10.2022.

9. О конституционном судопроизводстве [Электронный ресурс] : Закон Республики Беларусь, 8 января 2014 г., № 124-З (с изм. и доп. от 22 декабря 2016 г. № 13-З) // АПС «Бизнес-Инфо» / ООО «Профессиональные правовые системы». – Минск, 2022.

10. Кодекс Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей от 29 июня 2006 г., № 139-З (с изм. и доп. от 1 июня 2022 г. № 175-З) [Электронный ресурс] // АПС «Бизнес-Инфо» / ООО «Профессиональные правовые системы». – Минск, 2022.

11. Послание конституционного суда Республики Беларусь о состоянии конституционной законности в Республике Беларусь [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://www.kc.gov.by/document-74183>. – Дата доступа : 20.10.2022.

12. О Конституционном Суде Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный конституционный закон, 21 июля 1994 г., № 1-ФКЗ (с изм. и доп. от 01.07.2021 № 2-ФКЗ). – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4172/. – Дата доступа : 20.10.2022.

Гомельский государственный
университет имени Франциска Скорины

Поступила в редакцию 31.10.2022

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИНЫ