

ВЕСНІК

**КАНСТЫТУЦЫЙНАГА СУДА
РЭСПУБЛІКІ БЕЛАРУСЬ**

ВЕСТНИК

**КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

BULLETIN

**OF THE CONSTITUTIONAL COURT
OF THE REPUBLIC OF BELARUS**

№ 2 / 2020

Навуковае і інфармацыйна-прававое выданне

Часопіс «Веснік Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь» уключаны ў Пэралік навуковых выданняў Рэспублікі Беларусь для апублікавання рэзультатаў дысертацыйных даследаванняў (загад Вышэйшай атэстацыйнай камісіі ад 1 красавіка 2014 г. № 94, у рэдакцыі загада ад 13 студзеня 2017 г. № 6) па навуковаму напрамку – юрыдычныя навукі

Рэдакцыйная калегія

Заснавальнік:

Канстытуцыйны Суд
Рэспублікі Беларусь

Часопіс зарэгістраваны
Міністэрствам
інфармацыі Рэспублікі
Беларусь 28 красавіка
2010 г. у Дзяржаўным
рэестры сродкаў
масвай інфармацыі
за № 1332

Часопіс выходзіць
чатыры разы ў год.
Выдаецца з 1994 года

ISSN 2079-2646

Адрас рэдакцыі:

220016, г. Мінск,
вул. Чырвонаармейская, 4
Тэл.: (017) 327-64-36
327-16-26
Факс: (017) 327-52-09
327-80-12

E-mail:
ksrb@kc.gov.by
info@kc.gov.by

Індэкс:
для індывідуальнай
падпіскі – 74858;
для ведамаснай падпіскі –
748582.

Дзяржаўнае
прадпрыемства
“БудМедыаПраект”
ЛП № 02330/071
ад 23.01.2014
220123, г. Мінск
вул. В.Харужай, 13/61

Падпісана да друку

.2020

Фармат 70 x 108 1/16.

Папера афсетная.

Друк афсетны.

Ум.-друк. арк.

Тыраж 110 экз. Заказ

Карповіч Н.А. – намеснік Старшыні Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь, доктар юрыдычных навук, дацэнт (галоўны рэдактар)

Чыгрынаў С.П. – суддзя Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь, кандыдат юрыдычных навук, дацэнт (намеснік галоўнага рэдактара)

Балашэнка С.А. – прафесар кафедры экалагічнага і аграрнага права юрыдычнага факультэта Беларускага дзяржаўнага ўніверсітэта, доктар юрыдычных навук, прафесар

Бандарэнка Н.Л. – прарэктар па вучэбнай рабоце Акадэміі кіравання пры Прэзідэнце Рэспублікі Беларусь, доктар юрыдычных навук, прафесар

Бодак А.М. – суддзя Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь, кандыдат юрыдычных навук, дацэнт

Варановіч Т.В. – суддзя Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь, кандыдат юрыдычных навук, заслужаны юрыст Рэспублікі Беларусь

Гадуноў В.М. – дырэктар Інстытута перападрыхтоўкі і павышэння кваліфікацыі суддзяў, работнікаў пракуратуры, судоў і ўстаноў юстыцыі Беларускага дзяржаўнага ўніверсітэта, доктар юрыдычных навук, прафесар

Губіч А.В. – галоўны спецыяліст аддзела арганізацыі судовых пасяджэнняў і кантролю выканання галоўнага ўпраўлення арганізацыйнага забеспячэння Сакратарыята Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь (адказны сакратар)

Дземічаў Д.М. – загадчык кафедры тэорыі і гісторыі права факультэта права Беларускага дзяржаўнага эканамічнага ўніверсітэта, доктар юрыдычных навук, прафесар

Каравай А.В. – начальнік галоўнага ўпраўлення арганізацыйнага забеспячэння Сакратарыята Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь, кандыдат юрыдычных навук, дацэнт

Мурашка Л.А. – намеснік начальніка ўпраўлення – начальнік аддзела міжнародных сувязей і параўнальнага аналізу заканадаўства экспертна-прававога ўпраўлення Сакратарыята Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь, доктар юрыдычных навук, дацэнт

Рабцаў Л.М. – суддзя Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь, доктар юрыдычных навук, прафесар

Цікавенка А.Г. – суддзя Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь, доктар юрыдычных навук, прафесар, заслужаны юрыст Рэспублікі Беларусь

Чупрыс В.І. – Намеснік Кіраўніка Адміністрацыі Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь, доктар юрыдычных навук, прафесар

**Афіцыйныя матэрыялы і рашэнні
Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь**

**Официальные материалы и решения
Конституционного Суда Республики Беларусь**

**Official Materials and Decisions
of the Constitutional Court of the Republic of Belarus**

РЕШЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

5 мая 2020 г. № Р-1212/2020

О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь «О Белорусском Обществе Красного Креста»

Конституционный Суд Республики Беларусь в составе председательствующего – заместителя Председателя Конституционного Суда Карпович Н.А., судей Бойко Т.С., Данилюка С.Е., Рябцева В.Н., Рябцева Л.М., Сергеевой О.Г., Тиковенко А.Г., Чигринова С.П.

на основании части первой статьи 116 Конституции Республики Беларусь, абзаца второй части третьей статьи 22 Кодекса Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей, статьи 98 и части первой статьи 101 Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве»

рассмотрел в открытом судебном заседании в порядке обязательного предварительного контроля конституционность Закона Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь «О Белорусском Обществе Красного Креста».

Заслушав судью-докладчика Чигринова С.П., проанализировав положения Конституции Республики Беларусь (далее – Конституция), Закона Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь «О Белорусском Обществе Красного Креста» и иных законодательных актов Республики Беларусь, Конституционный Суд Республики Беларусь установил:

Закон Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь «О Белорусском Обществе Красного Креста» (далее – Закон) принят Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь 2 апреля 2020 г., одобрен Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь 22 апреля 2020 г. и представлен Президенту Республики Беларусь на подпись.

Закон принят в целях совершенствования правового регулирования общественных отношений в области организации и деятельности Белорусского Общества Красного Креста (далее также – БОКК) с учетом практики взаимодействия БОКК

с государственными органами и иными организациями, а также физическими лицами.

1. Конституционный Суд в пределах своих полномочий по осуществлению обязательного предварительного контроля конституционности законов проводит проверку Закона, учитывая необходимость обеспечения верховенства Конституции и непосредственного действия ее норм, исходя из положений Конституции:

провозглашающих Республику Беларусь социальным правовым государством, в котором человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства (часть первая статьи 1, часть первая статьи 2);

устанавливающих в Республике Беларусь принцип верховенства права, согласно которому государственные органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства (части первая и вторая статьи 7);

определяющих, что Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства (часть первая статьи 8);

устанавливающих, что государство осуществляет регулирование экономической деятельности в интересах человека и общества; обеспечивает направление и координацию государственной и частной экономической деятельности в социальных целях (часть пятая статьи 13);

предусматривающих гарантирование государством прав и свобод граждан Беларуси, закрепленных в Конституции, законах и предусмотренных международными обязательствами государства (часть третья статьи 21);

закрепляющих право каждого на свободу объединений (часть первая статьи 36), права граждан Республики Беларусь на охрану здоровья (часть первая статьи 45) и на социальное обеспечение (статья 47);

обязывающих государство принимать все доступные ему меры для создания внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь, предусмотренных Конституцией (часть первая статьи 59).

Руководствуясь частью первой статьи 54 Закона «О конституционном судопроизводстве», Конституционный Суд проверяет конституционность Закона на его соответствие Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, по содержанию норм, форме, разграничению компетенции между государственными органами и порядку принятия.

2. Законом (пункты 9–11 статьи 1) в статье 10–12 Закона Республики Беларусь «О Белорусском Обществе Красного Креста» (далее – Закон о БОКК) вносятся соответствующие изменения.

Так, статья 10 Закона о БОКК дополняется положением, согласно которому к целям деятельности БОКК относится оказание содействия государству в осуществлении гуманитарной деятельности, статья 11 – положением, в соответствии с которым в числе задач БОКК определяется организация обучения населения навыкам индивидуального ухода на дому за нуждающимися в таком уходе различными категориями граждан, а также методам оказания первой помощи при состояниях, представляющих угрозу для жизни и (или) здоровья человека.

В статью 12 Закона о БОКК, определяющую основные направления деятельности БОКК, вносятся изменения, предусматривающие, что это общественное объединение:

участвует в решении социальных проблем, осуществлении социальной реабилитации, абилитации инвалидов, детей-инвалидов, обеспечении на безвозмездной основе медицинской техникой, изделиями медицинского назначения и техническими средствами социальной реабилитации, а также лекарственными средствами нуждающихся в них различных категорий граждан в соответствии с законодательством о здравоохранении, о социальном обслуживании;

совместно с организациями здравоохранения и организациями, оказывающими социальные услуги, участвует в оказании медико-социальной и паллиативной медицинской помощи и социальных услуг в соответствии с законодательством о здравоохранении, о социальном обслуживании;

на безвозмездной основе реализует образовательную программу обучающихся курсов (лекториев, тематических семинаров, практикумов, тренингов, офицерских курсов и иных видов обучающих курсов) по навыкам индивидуального ухода на

дому за нуждающимися в таком уходе различными категориями граждан, а также по методам оказания первой помощи при состояниях, представляющих угрозу для жизни и (или) здоровья человека, в порядке, установленном законодательством об образовании.

Конституционный Суд отмечает, что деятельность Белорусского Общества Красного Креста по достижению целей и выполнению своих задач основывается на принципе гуманизма, вытекающем из положения Конституции, в соответствии с которым человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства (часть первая статьи 2), а также на приверженности народа Беларуси общечеловеческим ценностям (абзац третий преамбулы).

Кроме того, Конституционный Суд считает, что определяемые Законом направления деятельности Белорусского Общества Красного Креста свидетельствуют о содействии БОКК государству в осуществлении гуманитарной деятельности, государственным органам и организациям в обеспечении реализации предусмотренных Конституцией прав граждан Республики Беларусь на охрану здоровья (часть первая статьи 45) и на социальное обеспечение (статья 47), что соответствует принципам социального государства.

3. Законом (абзац третий пункта 1 статьи 1) абзац второй статьи 1 Закона о БОКК, устанавливающей применяемые в этом Законе термины и их определения, излагается в новой редакции, согласно которой термин «волонтер» определяется как физическое лицо, добровольно и безвозмездно на регулярной, периодической или разовой основе выполняющее работы или оказывающее услуги в рамках мероприятий по достижению целей, выполнению задач и реализации основных направлений деятельности БОКК.

Конституционный Суд считает, что использование волонтерской деятельности для достижения целей, выполнения задач и реализации основных направлений деятельности БОКК укрепляет социальную солидарность граждан, повышает престиж добровольной, безвозмездной и общественно полезной деятельности. Вовлечение граждан в волонтерское движение под эгидой БОКК способствует формированию у них активной жизненной позиции и привитию им гуманистических ценностей.

Участие волонтеров в гуманитарной деятельности БОКК соответствует сути социального государства, которым Республика Беларусь провозглашена в части первой статьи 1 Конституции.

4. Законом (абзац шестой пункта 1 статьи 1) статья 1 Закона о БОКК дополняется термином «жертвы вооруженного конфликта», в соответствии с определением которого под ними понимаются раненые и больные, лица, потерпевшие кораблекрушение, пропавшие без вести, умершие (погибшие), военнопленные, иные лица, находящиеся во власти неприятеля, лица, лишённые свободы по причинам, связанным с вооруженным конфликтом, а также гражданские лица, находящиеся в районе боевых действий, пользующиеся защитой в соответствии с одной из Женевских конвенций либо Протоколами I или II к ним или прибывшие на территорию Республики Беларусь в связи с угрозой для их жизни, возникшей по причине насилия в условиях вооруженного конфликта.

Конституционный Суд отмечает, что приведенной нормой Закона в национальное законодательство Республики Беларусь вводится одно из основных понятий, содержащихся в Женевских конвенциях от 12 августа 1949 года (об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях; об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море; об обращении с военнопленными; о защите гражданского населения во время войны), а также в дополнительных протоколах к Женевским конвенциям, касающихся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I) и защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II).

Устанавливаемое правовое регулирование соответствует части первой статьи 8 Конституции, предусматривающей, что Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства, а также основывается на общепризнанном принципе международного права «договоры должны соблюдаться» (*pacta sunt servanda*), предусмотренном статьей 26 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, в соответствии с которым каждый действующий договор

обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться.

5. Законом (пункт 7 статьи 1) в часть первую статьи 8 Закона о БОКК вносится изменение, согласно которому членство в БОКК открыто для каждого гражданина Республики Беларусь, иностранного гражданина и лица без гражданства, постоянно проживающего в Республике Беларусь, поведение и взгляды которых не противоречат идеалам и основополагающим принципам Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, а также целям и задачам БОКК. Таким образом, указанное изменение предусматривает для одной из категорий возможных членов БОКК – лиц без гражданства такое дополнительное требование, как постоянное проживание в Республике Беларусь.

Конституционный Суд считает, что осуществляемое правовое регулирование соответствует статье 11 Конституции, предусматривающей возможность установления Конституцией, законами и международными договорами для лиц без гражданства иного объема прав, чем у граждан Республики Беларусь.

6. Законом (пункт 8 статьи 1) статья 9 Закона о БОКК, определяющая принципы деятельности БОКК, дополняется положением о том, что не допускается обращение в БОКК с запросами об осуществлении им деятельности, противоречащей идеалам и основополагающим принципам Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, Уставу Белорусского Общества Красного Креста.

Белорусское Общество Красного Креста, являющееся республиканским общественным объединением (часть первая статьи 4 Закона о БОКК), образовано в соответствии с частью первой статьи 36 Конституции, согласно которой каждый имеет право на свободу объединений. Право каждого человека на свободу ассоциации с другими предусматривается также пунктом 1 статьи 22 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Конституционный Суд отмечает, что по смыслу части первой статьи 36 во взаимосвязи с частями первыми статей 1, 2 и 4 Конституции в Республике Беларусь как демократическом социальном правовом государстве, основанном на признании человека, его прав, свобод и гарантий их реализации высшей

ценностью и целью общества и государства, а также на многообразии политических институтов, идеологий и мнений, право каждого на свободу объединений как один из определяющих элементов конституционно-правового статуса личности предполагает возможность создавать общественные объединения в том числе для участия в гуманитарной деятельности.

Конституционный Суд полагает, что предусмотренное Конституцией право каждого на свободу объединений обеспечивается признанием со стороны государства самостоятельности общественных объединений, которые служат формой самоорганизации граждан и созданием для них возможностей совместными усилиями осуществлять иницилируемые ими мероприятия в социальной и гуманитарной сферах. Общественные объединения, руководствуясь Конституцией и законами, самостоятельно выбирают формы и методы реализации своих целей и задач, а государственные органы с учетом положений части второй статьи 7 Конституции не вправе произвольным образом вмешиваться в уставную деятельность общественных объединений. Вносимое в статью 9 Закона о БОКК дополнение, предусматривающее недопустимость обращений в БОКК с запросами об осуществлении им деятельности, противоречащей идеалам и основополагающим принципам Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, Уставу Белорусского Общества Красного Креста, обеспечивает надлежащее функционирование БОКК как общественного объединения, что согласуется с положениями Конституции.

7. Законом (пункт 14 статьи 1) Закон о БОКК дополняется статьей 14¹, регулирующей взаимодействие БОКК с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, которая предусматривает в том числе, что юридические лица и индивидуальные предприниматели вправе использовать информацию о пожертвовании, предоставлении безвозмездной (спонсорской) помощи без изображения эмблемы БОКК в рекламе товаров (работ, услуг), доходы от реализации которых полностью или частично переданы БОКК в виде пожертвований, безвозмездной (спонсорской) помощи, в соответствии с законодательством и при условии, если такое использование не противоречит идеалам и основополагающим принципам

Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца.

Конституционный Суд отмечает, что устанавливаемое правовое регулирование основывается на части пятой статьи 13 Конституции, в соответствии с которой государство осуществляет регулирование экономической деятельности в интересах человека и общества; обеспечивает направление и координацию государственной и частной экономической деятельности в социальных целях.

Определение в пункте 14 статьи 1 Закона форм сотрудничества БОКК с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями имеет целью пропагандирование социально полезной деятельности субъектов хозяйствования по оказанию поддержки БОКК и увеличение источников его финансирования, что способствует эффективному осуществлению уставной деятельности БОКК, повышению уровня гуманитарной солидарности в обществе и выполнению социальных функций белорусского государства.

Исходя из анализа норм Закона, Конституционный Суд считает, что совершенствование правового регулирования общественных отношений в области организации и деятельности Белорусского Общества Красного Креста путем уточнения принципов, целей, задач и направлений его функционирования, а также организационных форм сотрудничества с государственными органами, иными организациями и гражданами в осуществлении гуманитарной деятельности в должной мере согласуется с гуманистическими основами Республики Беларусь как социального правового государства.

Закон принят Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь и одобрен Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь в рамках полномочий в соответствии с пунктом 2 части первой статьи 97, пунктом 1 части первой статьи 98 Конституции.

На основании изложенного Конституционный Суд считает, что по содержанию норм, форме акта, порядку принятия и с точки зрения разграничения компетенции между государственными органами Закон соответствует Конституции.

Руководствуясь частями первой, седьмой статьи 116 Конституции Республики Беларусь, частью второй статьи 24 Кодекса Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей,

статьями 103–105 Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве», Конституционный Суд Республики Беларусь

РЕШИЛ:

1. Признать Закон Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь «О Белорусском Обществе Красного Креста» соответствующим Конституции Республики Беларусь.

2. Решение вступает в силу со дня принятия.

3. Опубликовать решение в соответствии с законодательными актами.

**Председательствующий –
заместитель Председателя
Конституционного Суда
Республики Беларусь**

Н.А.Карпович

РЕШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

5 мая 2020 г. № Р-1213/2020

О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь «О племенном деле в животноводстве»

Конституционный Суд Республики Беларусь в составе председательствующего – заместителя Председателя Конституционного Суда Карпович Н.А., судей Бойко Т.С., Данилюка С.Е., Рябцева В.Н., Рябцева Л.М., Сергеевой О.Г., Тиковенко А.Г., Чигринова С.П.

на основании части первой статьи 116 Конституции Республики Беларусь, абзаца второй части третьей статьи 22 Кодекса Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей, статьи 98 и части первой статьи 101 Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве»

рассмотрел в открытом судебном заседании в порядке обязательного предварительного контроля конституционность Закона Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь «О племенном деле в животноводстве».

Заслушав судью-докладчика Тиковенко А.Г., проанализировав положения Конституции Республики Беларусь (далее – Конституция), Закона Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь «О племенном деле в животноводстве» и иных законодательных актов Республики Беларусь, Конституционный Суд Республики Беларусь установил:

Закон Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь «О племенном деле в животноводстве» (далее – Закон) принят Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь 9 апреля 2020 г., одобрен Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь 22 апреля 2020 г. и представлен Президенту Республики Беларусь на подпись.

Закон принят в целях совершенствования законодательного регулирования основ племенного дела в животноводстве, обеспечения согласованности норм Закона Республики Беларусь

«О племенном деле в животноводстве» с нормами иных законодательных актов Республики Беларусь.

1. Конституционный Суд в рамках своих полномочий по осуществлению обязательного предварительного контроля конституционности законов проверяет конституционность Закона, исходя из норм Конституции, согласно которым:

в Республике Беларусь устанавливается принцип верховенства права; государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства (части первая и вторая статьи 7);

Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства; в соответствии с нормами международного права может на добровольной основе входить в межгосударственные образования и выходить из них (части первая и вторая статьи 8);

государство предоставляет всем равные права для осуществления хозяйственной и иной деятельности, кроме запрещенной законом, и гарантирует всем равные возможности свободного использования способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (части вторая и четвертая статьи 13);

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 (часть первая статьи 59).

Проверяя конституционность Закона, Конституционный Суд, руководствуясь частью первой статьи 54 Закона «О конституционном судопроизводстве», устанавливает соответствие его Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, по содержанию норм, форме, разграничению компетенции между государственными органами и порядку принятия.

2. Законом (пункт 2 статьи 1) статья 2 Закона «О племенном деле в животноводстве» излагается в новой редакции, определяющей, что отношения в области племенного дела регулируются законодательством в области племенного дела, а также международными договорами Республики Беларусь; законодательство в области племенного дела основывается на

Конституции и состоит из Закона «О племенном деле в животноводстве» и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области племенного дела; если международным договором Республики Беларусь установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены указанным Законом, то применяются правила международного договора.

Оценивая устанавливаемое законодательное регулирование, Конституционный Суд считает, что оно соответствует части первой статьи 8 Конституции о признании Республикой Беларусь приоритета общепризнанных принципов международного права и обеспечении соответствия им законодательства, а также отвечает общепризнанному принципу международного права «договоры должны соблюдаться» (*pacta sunt servanda*), закрепленному в статье 26 Венской конвенции о праве международных договоров, предусматривающему, что каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться.

При этом Конституционный Суд отмечает, что законодателем учтена правовая позиция Конституционного Суда, изложенная в решении от 10 июня 2019 г. по Закону Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь «О почтовой связи», суть которой заключается в том, что в необходимых случаях в сферу правового регулирования соответствующих общественных отношений, наряду с Конституцией, законами, актами Президента Республики Беларусь, иными нормативными правовыми актами, следует включать также международные договоры Республики Беларусь, поскольку они вместе с актами внутригосударственного законодательства образуют правовую систему Республики Беларусь.

3. Положениями Закона в нормы Закона «О племенном деле в животноводстве» вносятся изменения, касающиеся государственного регулирования и управления в области племенного дела.

Так, согласно излагаемой в новой редакции статье 8 Закона «О племенном деле в животноводстве» в целях совершенствования существующих, создания новых типов, линий, кроссов, пород животных, рационального использования племенной продукции (материала) и сохранения генофондных (малочисленных) пород Советом Министров Республики Беларусь утверждаются государственные программы в области племенного дела; государственной программой (подпрограммой) в области

племенного дела предусматривается выполнение комплекса мероприятий, направленных на повышение генетического потенциала племенных животных, рациональное использование племенной продукции (материала), разведение животных в пользовательских (товарных) стадах в целях повышения их продуктивности; государственные программы (подпрограммы) в области племенного дела формируются, как правило, на пятилетний период (пункт 6 статьи 1 Закона).

Соответствующие изменения в части формирования и утверждения государственных программ в области племенного дела вносятся в статьи 5 и 6 Закона «О племенном деле в животноводстве», закрепляющие полномочия Совета Министров и Министерства сельского хозяйства и продовольствия в области племенного дела (пункты 4 и 5 статьи 1 Закона).

Пунктом 6 статьи 1 Закона излагается в новой редакции статья 7 Закона «О племенном деле в животноводстве», в которой уточняются полномочия местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов: вместо действующего полномочия утверждать региональные программы в области племенного дела предусматриваются права местных Советов депутатов вносить предложения в государственную программу (подпрограмму) в области племенного дела по мероприятиям, направленным на рациональное использование племенной продукции (материала), разведение животных в пользовательских (товарных) стадах в целях повышения их продуктивности на региональном уровне; утверждать региональные комплексы мероприятий, обеспечивающих реализацию государственных программ в области племенного дела, предусматривающих финансирование за счет средств местных бюджетов, а также право местных исполнительных и распорядительных органов в пределах их компетенции формировать и вносить для утверждения в местные Советы депутатов такие региональные комплексы мероприятий.

По мнению Конституционного Суда, уточнение Законом полномочий государственных органов по государственному регулированию и управлению в области племенного дела соответствует нормам статей 107 и 120 Конституции, определяющим полномочия Совета Министров, местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов, и имеет целью обеспечение наиболее полного и эффективного выполнения государством закрепленной в части пятой статьи 13

Конституции обязанности осуществлять регулирование экономической деятельности в интересах человека и общества.

4. Законом (пункт 9 статьи 1) устанавливается, что субъекты племенного животноводства должны соответствовать требованиям, предъявляемым к соответствующим видам субъектов племенного животноводства; юридическое лицо в целях удостоверения отнесения его к соответствующему виду субъекта племенного животноводства вправе на добровольной основе получить паспорт субъекта племенного животноводства; порядок выдачи паспорта субъекта племенного животноводства и требования, предъявляемые к субъектам племенного животноводства, устанавливаются Советом Министров (части вторая – четвертая статьи 12 Закона «О племенном деле в животноводстве»).

Согласно пункту 1 статьи 1 Закона паспорт субъекта племенного животноводства – документ установленной формы, удостоверяющий вид субъекта племенного животноводства и подтверждающий соответствие юридического лица, осуществляющего деятельность в области племенного дела в животноводстве, требованиям, предъявляемым к данному виду субъектов племенного животноводства.

Конституционный Суд считает, что положения Закона, предусматривающие право юридического лица на добровольной основе получить паспорт субъекта племенного животноводства, имеют целью создание таким субъектам надлежащих правовых условий для развития предпринимательства и деловой инициативы, в том числе во взаимоотношениях с зарубежными партнерами, и свидетельствуют о реализации и развитии в Законе положений, закрепленных в частях второй, четвертой и пятой статьи 13 Конституции.

5. Законом предусматривается согласование норм Закона «О племенном деле в животноводстве» с нормами иных законодательных актов.

В ряде решений Конституционный Суд отмечал, что обязательным условием осуществления правом функции эффективного регулятора общественных отношений является реализация в законотворческом процессе конституционного принципа верховенства права, предполагающего создание правовой системы, обеспечивающей полноту и правовую определенность законодательного регулирования.

Положениями Закона (пункты 4–6 статьи 1) нормы Закона «О племенном деле в животноводстве», касающиеся

компетенции государственных органов в области племенного дела, согласовываются с нормами указов Президента Республики Беларусь от 23 марта 2016 г. № 106 «О государственных программах и оказании государственной финансовой поддержки» и от 25 июля 2016 г. № 289 «О порядке формирования, финансирования, выполнения и оценки эффективности реализации государственных программ».

В соответствии с Законом (пункт 15 статьи 1) исключается ведомственный контроль в области племенного дела. Тем самым обеспечивается согласование статьи 42 Закона «О племенном деле в животноводстве» с положениями Указа Президента Республики Беларусь от 16 октября 2017 г. № 376 «О мерах по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности».

Для достижения согласованности статьи 31 Закона «О племенном деле в животноводстве» с нормами Закона Республики Беларусь «Об оценке соответствия техническим требованиям и аккредитации органов по оценке соответствия» в нее вносится соответствующее изменение (пункт 13 статьи 1 Закона).

Устанавливаемое правовое регулирование, по мнению Конституционного Суда, отвечает основанному на конституционном принципе верховенства права принципу правовой определенности, предполагающему точность и непротиворечивость, ясность и однозначность правового регулирования, а также конституционному положению, определяющему, что государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства (части первая и вторая статьи 7 Конституции).

Закон принят Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь и одобрен Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь в рамках полномочий в соответствии с пунктом 2 части первой статьи 97, пунктом 1 части первой статьи 98 Конституции.

На основании изложенного Конституционный Суд считает, что по содержанию норм, форме акта, порядку принятия и с точки зрения разграничения компетенции между государственными органами Закон соответствует Конституции.

Руководствуясь частями первой, седьмой статьи 116 Конституции Республики Беларусь, частью второй статьи 24

Кодекса Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей, статьями 103–105 Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве», Конституционный Суд Республики Беларусь

РЕШИЛ:

1. Признать Закон Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь «О племенном деле в животноводстве» соответствующим Конституции Республики Беларусь.

2. Решение вступает в силу со дня принятия.

3. Опубликовать решение в соответствии с законодательными актами.

**Председательствующий –
заместитель Председателя
Конституционного Суда
Республики Беларусь**

Н.А.Карпович

РЕШЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

5 мая 2020 г. № Р-1214/2020

О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь «О лекарственных средствах»

Конституционный Суд Республики Беларусь в составе председательствующего – заместителя Председателя Конституционного Суда Карпович Н.А., судей Бойко Т.С., Данилюка С.Е., Рябцева В.Н., Рябцева Л.М., Сергеевой О.Г., Тиковенко А.Г., Чигринова С.П.

на основании части первой статьи 116 Конституции Республики Беларусь, абзаца второй части третьей статьи 22 Кодекса Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей, статьи 98 и части первой статьи 101 Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве»

рассмотрел в открытом судебном заседании в порядке обязательного предварительного контроля конституционность Закона Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь «О лекарственных средствах».

Заслушав судью-докладчика Рябцева В.Н., проанализировав положения Конституции Республики Беларусь (далее – Конституция), Закона Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь «О лекарственных средствах» и иных законодательных актов Республики Беларусь, Конституционный Суд Республики Беларусь установил:

Закон Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь «О лекарственных средствах» (далее – Закон) принят Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь 9 апреля 2020 г., одобрен Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь 22 апреля 2020 г. и представлен Президенту Республики Беларусь на подпись.

Закон принят в целях совершенствования правового регулирования общественных отношений в сфере обращения лекарственных средств с учетом положений международно-правовых актов, составляющих право Евразийского

экономического союза (далее также – ЕАЭС), и практики применения Закона о лекарственных средствах.

Законом вносятся изменения в Закон Республики Беларусь «О лекарственных средствах» путем изложения его в новой редакции с изменением названия на «Закон Республики Беларусь «Об обращении лекарственных средств» (далее – Закон о лекарственных средствах). При этом в данном Законе уточняется используемая в нем терминология; раскрывается содержание подлежащих фармацевтическим практикам; регламентируются вопросы государственного регулирования в указанной сфере.

1. Конституционный Суд в пределах своих полномочий по осуществлению обязательного предварительного контроля конституционности законов проводит проверку Закона исходя из положений Конституции:

предусматривающих, что Республика Беларусь – правовое государство (часть первая статьи 1), в котором устанавливается принцип верховенства права; государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства (части первая и вторая статьи 7);

устанавливающих, что государство предоставляет всем равные права для осуществления хозяйственной и иной деятельности, кроме запрещенной законом, и гарантирует равную защиту и равные условия для развития всех форм собственности; государство гарантирует всем равные возможности свободного использования способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (части вторая и четвертая статьи 13);

определяющих, что государство гарантирует права и свободы граждан Беларуси, закрепленные в Конституции, законах и предусмотренные международными обязательствами государства (часть третья статьи 21); государство гарантирует каждому право собственности и содействует ее приобретению, защите собственности, приобретенной законным способом, включая судебную защиту (части первая и третья статьи 44, часть первая статьи 60);

закрепляющих, что гражданам Республики Беларусь гарантируется право на охрану здоровья; государство создает условия доступного для всех граждан медицинского обслуживания (части первая и вторая статьи 45).

Руководствуясь частью первой статьи 54 Закона «О конституционном судопроизводстве», Конституционный Суд проверяет конституционность Закона на его соответствие Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, по содержанию норм, форме, разграничению компетенции между государственными органами и порядку принятия.

2. Закон о лекарственных средствах дополняется положениями, раскрывающими содержание надлежащих фармацевтических практик. Статьей 7 этого Закона устанавливается, что надлежащие фармацевтические практики в сфере обращения лекарственных средств распространяются на все этапы (процессы) обращения лекарственных средств и включают: Надлежащую аптечную практику, утверждаемую Министерством здравоохранения; Надлежащую практику хранения лекарственных средств, утверждаемую Министерством здравоохранения; Надлежащую производственную практику, утверждаемую Министерством здравоохранения; Правила надлежащей клинической практики Евразийского экономического союза; Правила надлежащей лабораторной практики Евразийского экономического союза; Правила надлежащей дистрибьюторской практики Евразийского экономического союза; Правила надлежащей практики фармаконадзора Евразийского экономического союза; Правила надлежащей производственной практики Евразийского экономического союза.

Конституционный Суд считает, что устанавливаемые надлежащие фармацевтические практики, распространяющиеся на все этапы обращения лекарственных средств, в том числе в рамках ЕАЭС, обеспечивают реализацию конституционного права граждан Республики Беларусь на охрану здоровья путем совершенствования правовых и организационных основ обращения лекарственных средств в целях их безопасного, эффективного и качественного медицинского применения, развития фармацевтической промышленности и согласуются с положениями статьи 45 Конституции.

3. Законом о лекарственных средствах расширяются полномочия Министерства здравоохранения по реализации государственной политики в сфере обращения лекарственных средств за счет дополнения функциями по выдаче разрешений на проведение клинических исследований (испытаний) лекарственных препаратов; по организации и (или) проведению

инспектирования (фармацевтических инспекций) этапов (процессов) обращения лекарственных средств на соответствие требованиям надлежащих фармацевтических практик в сфере обращения лекарственных средств; по приостановлению реализации и медицинского применения лекарственных средств или изъятию из обращения некачественных и фальсифицированных лекарственных средств, а также лекарственных средств с установленным неблагоприятным соотношением «польза – риск» (статья 9).

Рассматривая приведенную норму в системной взаимосвязи с положениями статьи 26 Закона о лекарственных средствах, регулирующими приостановление реализации и медицинского применения лекарственного средства в случае выявления при проведении контроля качества лекарственного средства несоответствий регистрационному досье по упаковке, маркировке упаковки, инструкции по медицинскому применению (листочку-вкладышу), документу, подтверждающему его качество; приостановление реализации и медицинского применения лекарственных препаратов, для которых подозревается неблагоприятное изменение соотношения «польза – риск»; изъятие из обращения лекарственных препаратов, для которых установлено неблагоприятное соотношение «польза – риск» (части вторая – четвертая), Конституционный Суд отмечает, что они согласуются с нормами Конституции, предусматривающими, что Правительство Республики Беларусь разрабатывает основные направления внутренней и внешней политики и принимает меры по их реализации; обеспечивает проведение единой экономической политики, государственной политики в области здравоохранения, экологии; осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией, законами и актами Президента Республики Беларусь (абзацы третий, пятый и десятый статьи 107 Конституции). Наделение Министерства здравоохранения правом приостановления реализации и медицинского применения лекарственных средств или изъятия из обращения некачественных и фальсифицированных лекарственных средств, а также лекарственных средств с установленным неблагоприятным соотношением «польза – риск» имеет целью устранение возможных негативных последствий употребления таких лекарственных препаратов, предупреждение пациентов и их защиту от применения таких препаратов и согласуется со статьей 45 Конституции.

4. Законом совершенствуются положения о государственной регистрации (подтверждении государственной регистрации) лекарственных средств.

4.1. В Законе о лекарственных средствах предусматривается, наряду с уже существующей процедурой государственной регистрации (подтверждения государственной регистрации) лекарственных средств, введение новой процедуры – регистрации (подтверждения регистрации) лекарственных средств в рамках ЕАЭС (часть первая статьи 10), что отвечает Решению Совета Евразийской экономической комиссии от 3 ноября 2016 г. № 78 «О Правилах регистрации и экспертизы лекарственных средств для медицинского применения».

4.2. Положениями Закона расширяется перечень лекарственных средств, не подлежащих государственной регистрации. В частности, данный перечень дополняется следующими позициями: лекарственные средства, предназначенные для проведения экспертизы при осуществлении государственной регистрации (подтверждения государственной регистрации) лекарственных средств или регистрации (подтверждения регистрации) в рамках ЕАЭС; лекарственные препараты, прошедшие все стадии технологического процесса, за исключением процессов фасовки и (или) упаковки (часть вторая статьи 10 Закона о лекарственных средствах).

4.3. Для повышения уровня оказания медицинской помощи отдельной категории пациентов в целях раннего их доступа к новым методам лечения предусматривается возможность осуществления процедуры условной государственной регистрации (подтверждения условной государственной регистрации) оригинальных лекарственных препаратов для лечения, медицинской профилактики или диагностики жизнеугрожающих или тяжелых инвалидизирующих заболеваний, лекарственных препаратов для лечения орфанных (редких) заболеваний при отсутствии эффективных методов оказания медицинской помощи (часть четвертая статьи 10 Закона о лекарственных средствах).

4.4. Законом вводятся два срока действия регистрационного удостоверения на впервые регистрируемый в Республике Беларусь лекарственный препарат: пять лет после прохождения государственной регистрации (как и ранее), а также один год при прохождении процедуры условной государственной регистрации лекарственного препарата (части четырнадцатая и пятнадцатая

статьи 10 Закона о лекарственных средствах); устанавливается, что действие регистрационного удостоверения приостанавливается на срок не более шести месяцев в случае: отказа держателя регистрационного удостоверения от выполнения обязательств по фармаконадзору, установленных Министерством здравоохранения; отказа держателя регистрационного удостоверения от проведения назначенных Министерством здравоохранения клинических исследований (испытаний) лекарственного препарата; отказа держателя регистрационного удостоверения от осуществления назначенного Министерством здравоохранения инспектирования (фармацевтической инспекции) промышленного производства лекарственного средства на соответствие требованиям Надлежащей производственной практики при признании лекарственного средства некачественным (часть двадцать третья статьи 10 Закона о лекарственных средствах).

4.5. В зависимости от целей поставки лекарственных средств, а именно только на отечественный рынок или на рынки государств – членов ЕАЭС, устанавливается возможность как государственной регистрации лекарственных средств, так и регистрации лекарственных средств в рамках ЕАЭС. Положениями части двадцать шестой статьи 10 Закона о лекарственных средствах предусматривается, что регистрация (подтверждение регистрации) лекарственных средств в рамках ЕАЭС и иные процедуры, связанные с регистрацией лекарственных средств, осуществляются Министерством здравоохранения в соответствии с Соглашением о единых принципах и правилах обращения лекарственных средств в рамках Евразийского экономического союза от 23 декабря 2014 года и международно-правовыми актами, составляющими право ЕАЭС.

По мнению Конституционного Суда, государственная регистрация лекарственных средств способствует защите жизни и здоровья граждан, являющихся конечными потребителями лекарственных средств; служит неотъемлемым элементом системы государственного контроля за качеством, эффективностью и безопасностью лекарственных средств в целях гарантирования гражданам Республики Беларусь осуществления конституционного права на охрану здоровья. Конституционный Суд считает, что положениями Закона о возможности регистрации лекарственных средств в рамках ЕАЭС устанавливается правовое регулирование, способствующее

формированию общего рынка лекарственных средств в рамках ЕАЭС и реализации международных обязательств Республики Беларусь в рамках ЕАЭС. Данные положения Закона отвечают правовой позиции Конституционного Суда, согласно которой Республика Беларусь как участник евразийской интеграции, исходя из положений Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, призвана обеспечивать правовое регулирование отношений, направленное на выполнение международных обязательств (решение от 8 июня 2018 г. по Закону Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О защите прав потребителей»).

5. Положениями Закона о лекарственных средствах, определяющими особенности медицинского применения лекарственных препаратов, предусматривается возможность медицинского применения оригинальных лекарственных препаратов, находящихся в процессе клинических исследований (испытаний) и предназначенных для лечения, медицинской профилактики или диагностики жизнеугрожающих или тяжелых инвалидизирующих заболеваний, в целях обеспечения раннего доступа пациентов к новым методам лечения при условии: отсутствия эффективных методов оказания медицинской помощи; отсутствия зарегистрированных лекарственных препаратов; превышения пользы применения данных лекарственных препаратов над риском для здоровья и жизни пациентов. Порядок и условия медицинского применения оригинальных лекарственных препаратов для обеспечения раннего доступа пациентов к новым методам лечения устанавливаются Министерством здравоохранения (части пятая и шестая статьи 19 указанного Закона).

Конституционный Суд отмечает, что установление законодателем правового механизма доступа отдельных категорий граждан с тяжелыми заболеваниями к новым методам лечения, включая использование оригинальных лекарственных препаратов, призвано гарантировать конституционное право граждан Республики Беларусь на охрану здоровья.

При этом Конституционный Суд обращает внимание правоприменителей, что при реализации норм Закона о лекарственных средствах, которые касаются клинических исследований (испытаний) лекарственных препаратов (абзацы четырнадцатый и тридцать пятый статьи 1, статьи 17 и 18),

необходимо исходить из того, что в целях обеспечения конституционного права на охрану здоровья в ходе проведения клинического исследования (испытания) лекарственных препаратов субъекты исследования должны своевременно (до дачи добровольного письменного согласия) получить в полном объеме и в доступной форме всю информацию, касающуюся его проведения и возможных последствий, в том числе неблагоприятных, применения исследуемого лекарственного препарата и состояния собственного здоровья, а также информацию о праве отказаться от участия в нем на любой стадии проведения и о последствиях реализации такого права.

6. Статьей 31 Закона о лекарственных средствах предусматривается, что вред, причиненный жизни и здоровью человека вследствие медицинского применения лекарственных средств, в том числе при проведении клинических исследований (испытаний), подлежит возмещению в порядке, установленном законодательством.

Конституционный Суд полагает, что в целях усиления гарантий минимизации рисков для субъектов клинических исследований (испытаний) лекарственных средств при дальнейшем совершенствовании законодательства в сфере обращения лекарственных средств законодателю необходимо предусмотреть специальные правовые механизмы обеспечения прав субъектов клинических исследований (испытаний), включая обязательное страхование их жизни и здоровья.

7. Частью второй статьи 8 Конституции установлено, что Республика Беларусь в соответствии с нормами международного права может на добровольной основе входить в межгосударственные образования и выходить из них.

Договором о Евразийском экономическом союзе предусмотрены создание общего для государств – членов ЕАЭС рынка лекарственных средств, основанного на таких принципах, как гармонизация и унификация требований законодательства государств-членов в сфере обращения лекарственных средств; обеспечение единства обязательных требований к качеству, эффективности и безопасности лекарственных средств, находящихся в обращении на территории ЕАЭС; принятие единых правил в сфере обращения лекарственных средств; разработка и применение одинаковых или сопоставимых методов исследования и контроля при оценке качества, эффективности и безопасности лекарственных средств; гармонизация

законодательства в области контроля (надзора) в сфере обращения лекарственных средств; реализация разрешительных и контрольно-надзорных функций в сфере обращения лекарственных средств соответствующими уполномоченными органами государств-членов (статья 30).

Законом совершенствуются ряд норм Закона о лекарственных средствах в целях согласования их с нормами Договора о Евразийском экономическом союзе, а также принятых на его основании иных международно-правовых актов, составляющих право ЕАЭС.

7.1. Положениями статьи 20 Закона о лекарственных средствах предусматривается, что промышленное производство лекарственных средств осуществляется на основании специального разрешения (лицензии) на осуществление фармацевтической деятельности в соответствии с требованиями Надлежащей производственной практики (часть первая); соответствие производства лекарственных средств требованиям Правил надлежащей производственной практики Евразийского экономического союза для лекарственных средств, производимых для поставки на рынок Евразийского экономического союза, подтверждается документом (сертификатом), выдаваемым уполномоченным органом государства – члена ЕАЭС (часть третья); производитель лекарственных средств в срок не позднее чем через 12 месяцев после принятия решения о выдаче специального разрешения (лицензии) на осуществление фармацевтической деятельности должен получить документ (сертификат), подтверждающий соответствие промышленного производства лекарственных средств требованиям Надлежащей производственной практики (часть четвертая).

Закон о лекарственных средствах приводится в соответствие со статьями 9–11 Соглашения о единых принципах и правилах обращения лекарственных средств в рамках Евразийского экономического союза от 23 декабря 2014 года в части повышения ответственности производителя лекарственных средств: устанавливается, что производитель внедряет и поддерживает функционирование фармацевтической системы качества, позволяющей обеспечивать соответствие производимых лекарственных средств целевому назначению для медицинского применения, документам, составляющим регистрационное досье, и (или) программам (протоколам) клинических исследований (испытаний); гарантирует

использование в процессе промышленного производства лекарственных препаратов только фармацевтических субстанций, произведенных в соответствии с требованиями надлежащей производственной практики страны – производителя фармацевтической субстанции и др. (часть девятая статьи 20).

Кроме того, предусматривается назначение уполномоченного лица производителя лекарственных средств – должностного лица производителя, на которое возлагается ответственность за качество производимых и выпускаемых в реализацию лекарственных средств. Уполномоченные лица производителей лекарственных средств, прошедшие аттестацию в порядке, устанавливаемом Министерством здравоохранения, включаются в реестр уполномоченных лиц производителей лекарственных средств Республики Беларусь (части шестая – восьмая статьи 20 Закона о лекарственных средствах).

Конституционный Суд отмечает, что закрепляемые Законом требования к производству лекарственных средств на основании лицензии в соответствии с Правилами надлежащей производственной практики Евразийского экономического союза и положениями указанного Соглашения являются одной из систем контроля качества фармацевтической продукции, гарантией обеспечения конституционных прав граждан Республики Беларусь на охрану здоровья, включая бесплатное лечение в государственных учреждениях здравоохранения, и на доступное медицинское обслуживание (части первая и вторая статьи 45 Конституции), надлежащая реализация которых выступает важнейшей составляющей социального государства (часть первая статьи 1 Конституции), в котором регулирование экономической деятельности осуществляется в интересах человека и общества (часть пятая статьи 13 Конституции), и согласуются с правом ЕАЭС.

7.2. Нормы Закона о лекарственных средствах, регламентирующие вопросы оптовой реализации лекарственных средств, согласовываются с требованиями статьи 11 вышеназванного Соглашения от 23 декабря 2014 года.

В Законе о лекарственных средствах предусматривается, что юридические лица и индивидуальные предприниматели при осуществлении оптовой реализации лекарственных средств обязаны соблюдать требования Надлежащей практики хранения лекарственных средств, Правил надлежащей дистрибьюторской практики Евразийского экономического союза. Соответствие

осуществляемой юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями оптовой реализации лекарственных средств требованиям Правил надлежащей дистрибьютерской практики Евразийского экономического союза подтверждается документом, выдаваемым Министерством здравоохранения по результатам инспектирования (фармацевтической инспекции), осуществляемого в порядке, устанавливаемом Советом Министров Республики Беларусь (части первая и вторая статьи 24).

Законом совершенствуются положения, касающиеся розничной реализации лекарственных средств, путем предоставления возможности осуществления розничной реализации лекарственных средств в целях обеспечения лекарственными средствами населения сельских населенных пунктов, в которых отсутствуют аптеки, как медицинским работником государственной организации здравоохранения или ее структурного подразделения, расположенных в сельских населенных пунктах, так и таким медицинским работником в ходе выездных медицинских осмотров населения; предусматривается также возможность выписывания рецептов врача на лекарственные препараты в форме электронного документа (части третья и седьмая статьи 25 Закона о лекарственных средствах).

По мнению Конституционного Суда, устанавливаемый в Законе о лекарственных средствах порядок обращения лекарственных средств, в том числе их реализации (оптовой и розничной), развивает нормы Конституции, согласно которым государство предоставляет всем равные права для осуществления хозяйственной и иной деятельности, кроме запрещенной законом; гарантирует всем равные возможности свободного использования способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности; обеспечивает направление и координацию государственной и частной экономической деятельности в социальных целях (части вторая, четвертая и пятая статьи 13), для обеспечения населения Республики Беларусь безопасными, эффективными и качественными лекарственными средствами.

Вместе с тем Конституционный Суд обращает внимание законодателя на закрепляемое в части восьмой статьи 25 Закона о лекарственных средствах положение о том, что при розничной реализации лекарственных средств юридические лица и

индивидуальные предприниматели обязаны осуществлять свою деятельность с соблюдением требований Надлежащей аптечной практики.

Согласно абзацу двадцатому пункта 65 Надлежащей аптечной практики, утвержденной постановлением Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 27 декабря 2006 г. № 120, аптекам запрещается осуществлять розничную реализацию лекарственных средств через сеть Интернет. По мнению Конституционного Суда, в условиях, при которых информационно-коммуникационным технологиям в Беларуси отводится роль необходимого инструмента социально-экономического прогресса, предусматривается применение в системе здравоохранения электронных коммуникационных технологий, в том числе переход на использование электронных рецептов, учитывая сложившуюся практику и международный опыт, в целях обеспечения гарантированного Конституцией права граждан Республики Беларусь на охрану здоровья законодателю необходимо установить правовое регулирование отношений, связанных с дистанционной розничной реализацией аптеками лекарственных средств. При этом обязательным условием должно быть обеспечение качества и безопасности реализуемых лекарственных средств.

8. Законом о лекарственных средствах регулируются формирование и ведение Министерством здравоохранения в порядке, установленном этим Министерством, реестра фармацевтических инспекторов Республики Беларусь и реестра уполномоченных лиц производителей лекарственных средств Республики Беларусь; предусматривается, что содержащиеся в реестре фармацевтических инспекторов Республики Беларусь сведения размещаются Министерством здравоохранения на своем официальном сайте в глобальной компьютерной сети Интернет (часть восьмая статьи 20, часть четвертая статьи 21).

Ведение реестров предполагает содержание в них персональных данных фармацевтических инспекторов и уполномоченных лиц производителей лекарственных средств. Вместе с тем в Законе о лекарственных средствах не определяются виды сведений, которые являются открытыми и общедоступными, а также сведений, доступ к которым ограничен, не закрепляются положения, регламентирующие порядок предоставления таких данных. В то же время частью третьей статьи 18 Закона Республики Беларусь «Об информации,

информатизации и защите информации» (далее – Закон об информации) закреплено положение об установлении законодательными актами Республики Беларусь порядка получения, передачи, сбора, обработки, накопления, хранения и предоставления информации о частной жизни физического лица и персональных данных. В связи с этим Конституционный Суд обращает внимание законодателя на необходимость согласования в этой части соответствующих норм Закона о лекарственных средствах и Закона об информации.

Конституционный Суд подтверждает свою правовую позицию (решения от 8 июня 2018 г., от 27 декабря 2018 г., от 10 июня 2019 г. и от 10 декабря 2019 г.), в которой обращено внимание правоприменителя на необходимость обеспечения прав граждан на защиту от неправомерного или произвольного вмешательства в их личную жизнь. Сбор, обработка, использование и хранение персональных данных должны осуществляться лишь для правомерного исполнения функций органами, использующими такие данные, быть необходимыми для достижения целей их сбора и обработки.

9. Частью третьей статьи 21 Закона о лекарственных средствах предусматривается, что при выявлении в ходе инспектирования (фармацевтической инспекции) промышленного производства лекарственных средств фактов, создающих угрозу причинения вреда жизни или здоровью населения, фармацевтический инспектор в пределах своей компетенции принимает меры, направленные на запрещение реализации лекарственного средства, представляющего угрозу причинения вреда жизни или здоровью населения, а также на запрещение осуществления деятельности, связанной с производством и контролем качества лекарственного средства. При этом законодатель не определяет такие меры, закрепляя полномочие Министерства здравоохранения на определение порядка и условий осуществления инспектирования (фармацевтической инспекции) (часть первая статьи 21).

По мнению Конституционного Суда, запрещение осуществления деятельности, связанной с производством и контролем качества лекарственного средства, ограничивает права производителя лекарственных средств, гарантируемые частями второй и четвертой статьи 13 Конституции. В связи с этим Конституционный Суд обращает внимание Министерства здравоохранения, что в целях соблюдения принципов

верховенства права и законности, равенства всех перед законом при реализации указанного полномочия необходимо исходить из того, что запрет осуществления деятельности, связанной с производством и контролем качества лекарственных средств, ограничивает право субъектов хозяйствования на осуществление хозяйственной деятельности, такая мера может применяться только в определенных законодательными актами случаях исключительно для обеспечения охраны жизни и здоровья граждан.

10. Законом (статья 1) конкретизируется перечень запретов, связанных с промышленным производством лекарственных средств. Так, запрещается промышленное производство лекарственных средств, не включенных в Государственный реестр лекарственных средств Республики Беларусь, за исключением лекарственных средств, предназначенных для проведения доклинических (неклинических) исследований, осуществления государственной регистрации или регистрации в рамках ЕАЭС, лекарственных средств, предназначенных для промышленного производства только на экспорт, а также предназначенных для клинических исследований (испытаний); при отсутствии (истечении срока действия) документа (сертификата), подтверждающего соответствие промышленного производства лекарственных средств требованиям Надлежащей производственной практики, документа (сертификата), подтверждающего соответствие промышленного производства лекарственных средств требованиям Правил надлежащей производственной практики Евразийского экономического союза, в том числе лекарственных средств, предназначенных для промышленного производства только на экспорт, а также предназначенных для клинических исследований (испытаний) (часть десятая статьи 20 Закона о лекарственных средствах). Основания запрета реализации лекарственных средств предусматриваются частью второй статьи 23 Закона о лекарственных средствах.

Конституционный Суд с учетом норм частей второй и четвертой статьи 13 Конституции во взаимосвязи с положениями части первой статьи 59, обязывающими государство принимать все доступные ему меры для создания внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь, предусмотренных Конституцией, а также пункта 2 части первой

статьи 97 и пункта 1 части первой статьи 98 Конституции, закрепляющими полномочия Парламента на принятие законов, полагает, что право на осуществление предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности может быть ограничено законодателем в рамках его дискреции в конституционно значимых интересах. Конституционный Суд считает, что законодательное установление требований к производству и реализации лекарственных средств гарантирует защиту прав потребителей лекарств – граждан, состояние защищенности здоровья которых является неотъемлемым условием жизни общества.

Таким образом, из выявленного конституционно-правового смысла Закона следует, что его нормы совершенствуют правовые и организационные основы государственного регулирования в сфере обращения лекарственных средств в целях обеспечения населения Республики Беларусь безопасными, эффективными и качественными лекарственными средствами и тем самым реализации конституционного права граждан Республики Беларусь на охрану здоровья.

Закон принят Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь в рамках полномочий в соответствии с пунктом 2 части первой статьи 97 Конституции, одобрен Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь в соответствии с пунктом 1 части первой статьи 98 Конституции.

На основании изложенного Конституционный Суд считает, что Закон по содержанию норм, форме акта, разграничению компетенции между государственными органами и порядку принятия соответствует Конституции.

Руководствуясь частями первой, седьмой статьи 116 Конституции Республики Беларусь, частью второй статьи 24 Кодекса Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей, статьями 103–105 Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве», Конституционный Суд Республики Беларусь

РЕШИЛ:

1. Признать Закон Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь «О лекарственных средствах» соответствующим Конституции Республики Беларусь.

2. Решение вступает в силу со дня принятия.

3. Опубликовать решение в соответствии с законодательными актами.

**Председательствующий –
заместитель Председателя
Конституционного Суда
Республики Беларусь**

Н.А.Карпович

РЕШЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

5 мая 2020 г. № Р-1215/2020

О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь «О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем, финансирования террористической деятельности и финансирования распространения оружия массового поражения»

Конституционный Суд Республики Беларусь в составе председательствующего – заместителя Председателя Конституционного Суда Карпович Н.А., судей Бойко Т.С., Данилюка С.Е., Рябцева В.Н., Рябцева Л.М., Сергеевой О.Г., Тиковенко А.Г., Чигринова С.П.

на основании части первой статьи 116 Конституции Республики Беларусь, абзаца второй части третьей статьи 22 Кодекса Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей, статьи 98 и части первой статьи 101 Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве»

рассмотрел в открытом судебном заседании в порядке обязательного предварительного контроля конституционность Закона Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь «О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем, финансирования террористической деятельности и финансирования распространения оружия массового поражения».

Заслушав судью-докладчика Данилюка С.Е., проанализировав положения Конституции Республики Беларусь (далее – Конституция), Закона Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь «О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем, финансирования террористической деятельности и финансирования распространения оружия массового поражения» и иных законодательных актов Республики Беларусь, Конституционный Суд Республики Беларусь установил:

Закон Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь «О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем, финансирования

террористической деятельности и финансирования распространения оружия массового поражения» (далее – Закон) принят Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь 9 апреля 2020 г., одобрен Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь 22 апреля 2020 г. и представлен Президенту Республики Беларусь на подпись.

Принятие Закона обусловлено необходимостью совершенствования правового регулирования общественных отношений, связанных с предотвращением легализации доходов, полученных преступным путем, финансирования террористической деятельности и финансирования распространения оружия массового поражения, а также согласования положений Закона Республики Беларусь «О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем, финансирования террористической деятельности и финансирования распространения оружия массового поражения» (далее – Закон о предотвращении легализации доходов) с иными законодательными актами и с учетом международно-правовых стандартов в данной сфере.

1. Конституционный Суд в рамках своих полномочий по осуществлению обязательного предварительного контроля конституционности законов оценивает конституционность Закона исходя из норм Конституции:

устанавливающих, что Республика Беларусь обладает верховенством и полнотой власти на своей территории, самостоятельно осуществляет внутреннюю и внешнюю политику; защищает свою независимость и территориальную целостность, конституционный строй, обеспечивает законность и правопорядок (части вторая и третья статьи 1);

определяющих, что обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь является высшей целью государства (часть первая статьи 21);

закрепляющих, что государство предоставляет всем равные права для осуществления хозяйственной и иной деятельности, кроме запрещенной законом, и гарантирует равную защиту и равные условия для развития всех форм собственности, равные возможности свободного использования способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности; регулирует экономическую деятельность в интересах человека и общества (части вторая, четвертая и пятая статьи 13);

предусматривающих, что Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства (часть первая статьи 8), государство гарантирует права и свободы граждан Беларуси, закрепленные в Конституции, законах и предусмотренные международными обязательствами государства (часть третья статьи 21);

обязывающих государство принимать все доступные ему меры для создания внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь, предусмотренных Конституцией (часть первая статьи 59).

Руководствуясь частью первой статьи 54 Закона «О конституционном судопроизводстве», Конституционный Суд проверяет конституционность Закона на его соответствие Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, по содержанию норм, форме, разграничению компетенции между государственными органами и порядку принятия.

2. Законом (пункт 1 статьи 1) Закон о предотвращении легализации доходов дополняется новыми терминами «идентификация», «верификация», «система идентификации» и др. Кроме того, излагается в новой редакции статья 8 этого Закона, регламентирующая порядок идентификации участников финансовой операции, в соответствии с которой, в частности, лица, осуществляющие финансовые операции, проводят идентификацию участников финансовой операции при заключении договоров на осуществление финансовых операций в письменной форме; осуществлении финансовых операций, подлежащих особому контролю; открытию электронного кошелька; осуществлении операций с электронными деньгами в случаях и размерах, определенных Национальным банком (пункт 6 статьи 1 Закона).

Согласно дополнению, вносимому в статью 1 Закона о предотвращении легализации доходов, идентификация определяется как комплекс мероприятий по установлению данных о клиентах, их представителях, иных участниках финансовой операции, определенных в соответствии с этим Законом, а также по подтверждению достоверности этих данных (абзац восьмой пункта 1 статьи 1 Закона).

В части четвертой излагаемой в новой редакции статьи 8 Закона о предотвращении легализации доходов устанавливается,

что лица, осуществляющие финансовые операции, при проведении идентификации клиентов – физических лиц, их представителей (при отсутствии клиента) на основании документа, удостоверяющего личность, и (или) иных документов (их копий или изображений), и (или) данных, полученных из систем идентификации, устанавливают и фиксируют следующие данные: фамилию, собственное имя, отчество (при наличии); гражданство; дату и место рождения; место жительства и (или) место пребывания; реквизиты документа, удостоверяющего личность, и (или) иного документа, на основании которого проводится идентификация; данные о выгодоприобретателе (при наличии); иные данные, определяемые Национальным банком в целях формирования межбанковской системы идентификации.

Аналогичные требования к установлению персональных данных (фамилия, собственное имя, отчество (при наличии), место жительства и (или) место пребывания и др.) в указанной статье предусматриваются и в отношении отправителя (плательщика) и получателя (как физического лица, так и индивидуального предпринимателя) при осуществлении ими финансовых операций определенного вида на сумму, равную или превышающую 100 базовых величин.

Оценивая приведенные положения Закона о предотвращении легализации доходов, Конституционный Суд отмечает, что по своему содержанию действия по идентификации участников финансовой операции в определенной мере носят ограничительный характер, поскольку связаны с получением сведений о личности человека, непосредственно затрагивающих конституционное право каждого на защиту от незаконного вмешательства в его личную жизнь (статья 28 Конституции), в том числе сведений, составляющих банковскую тайну (статьи 13, 121 Банковского кодекса Республики Беларусь).

Вместе с тем, по мнению Конституционного Суда, установление данных ограничений согласуется с частью первой статьи 23 Конституции, поскольку служит интересам национальной безопасности и общественного порядка. Введение ограничений законодателем осуществляется с учетом принципа пропорциональности, предполагающего соблюдение баланса между государственными и общественными интересами и необходимостью защиты прав и свобод граждан.

Кроме того, такое правовое регулирование соответствует рекомендациям Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) – межправительственной

организации, разрабатывающей международные стандарты по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения и иным угрозам целостности международной финансовой системы, а также согласуется с положениями Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма от 9 декабря 1999 года, Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 года, Договора государств – участников Содружества Независимых Государств о противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма от 5 октября 2007 года, Договора о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при перемещении наличных денежных средств и (или) денежных инструментов через таможенную границу Таможенного союза от 19 декабря 2011 года и др.

Предусматриваемое законодательное регулирование обусловлено необходимостью усиления контроля за деятельностью субъектов, осуществляющих финансовые операции, с целью противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма, что согласуется с указанными международно-правовыми актами и отвечает положениям Конституции о признании Республикой Беларусь приоритета общепризнанных принципов международного права и обеспечении соответствия им законодательства (часть первая статьи 8), о гарантировании государством прав и свобод граждан Беларуси, предусмотренных международными обязательствами государства (часть третья статьи 21).

3. С учетом негативного влияния легализации преступных доходов на реализацию прав, свобод и законных интересов граждан, юридических лиц, интересов общества и государства в постоянном повышении эффективности нуждаются меры противодействия организованной преступности, террористической деятельности. В связи с этим положениями Закона совершенствуется национальная система борьбы с отмыванием денег и финансированием наиболее опасных видов преступной деятельности, устанавливаются дополнительные механизмы защиты конституционных прав и свобод граждан, частных и публичных интересов.

На основании статьи 15¹, которой дополняется Закон о предотвращении легализации доходов, предусматривается

создание в Республике Беларусь межведомственной комиссии по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем, финансирования террористической деятельности и финансирования распространения оружия массового поражения для координации деятельности государственных органов, государственного учреждения «Администрация Парка высоких технологий» в данной сфере, состав и положение о которой утверждаются Советом Министров Республики Беларусь (пункт 14 статьи 1 Закона).

Согласно Конституции (часть первая статьи 106, абзац десятый статьи 107) Правительство Республики Беларусь как центральный орган государственного управления осуществляет исполнительную власть в Республике Беларусь, реализует полномочия, возложенные на него Конституцией, законами и актами Президента Республики Беларусь.

Создание межведомственной комиссии как координационного органа обусловлено необходимостью выработки и реализации единых подходов в проведении государственной политики, обеспечении согласованных действий государственных органов и государственного учреждения «Администрация Парка высоких технологий» в указанной сфере для эффективного решения проблем, возникающих в процессе борьбы с отмыванием доходов, полученных преступным путем, и финансовой поддержкой особо опасных видов преступной деятельности.

Создание комиссии соответствует также Рекомендации 2 ФАТФ, согласно которой государства должны иметь координационный или иной механизм для выработки и реализации политики и деятельности по противодействию отмыванию преступных доходов, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового поражения. Как свидетельствует международная практика, большинство государств – участников Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ) и иных государств реализовали это требование ФАТФ путем создания на государственном уровне межведомственных комиссий, уполномочив их как минимум на представление предложений по разработке и реализации единой государственной политики в данной сфере.

По мнению Конституционного Суда, устанавливаемое Законом правовое регулирование соответствует положениям Конституции, согласно которым Республика Беларусь

обеспечивает законность и правопорядок (часть третья статьи 1 Конституции), что предполагает необходимость принятия специальных мер в целях защиты прав и законных интересов участников финансовых операций, а также более эффективное противодействие легализации доходов, полученных преступным путем, финансированию террористической деятельности и финансированию распространения оружия массового поражения.

4. Законом (пункт 9 статьи 1) Закон о предотвращении легализации доходов дополняется статьей 9², в соответствии с которой Министерство юстиции наделяется правом определять состав, порядок хранения и доведения до всеобщего сведения общественными объединениями и фондами отчетности об их деятельности и иных сведений, необходимых для принятия мер по предотвращению финансирования террористической деятельности и финансирования распространения оружия массового поражения. Эти положения Закона обусловлены необходимостью усиления контроля за общественными объединениями и фондами с целью недопущения использования их для финансирования преступной деятельности.

Конституционный Суд отмечает, что принятие таких дополнительных мер вытекает из части третьей статьи 5 Конституции, согласно которой запрещается создание и деятельность политических партий, а равно других общественных объединений, имеющих целью насильственное изменение конституционного строя либо ведущих пропаганду войны, социальной, национальной, религиозной и расовой вражды, а также отвечает части первой статьи 59 Конституции, в соответствии с которой 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.

Кроме того, закрепляемые Законом меры согласуются с Рекомендацией 8 ФАТФ о том, что странам следует рассмотреть достаточность законов и инструкций с целью недопущения использования некоммерческих организаций в качестве канала для финансирования терроризма.

Оценивая содержание норм Закона, Конституционный Суд считает, что устанавливаемое правовое регулирование соответствует положениям Конституции и отвечает требованиям международно-правовых актов, служит целям дальнейшего совершенствования правовых и организационных основ

государственной политики в сфере предотвращения легализации доходов, полученных преступным путем, финансирования террористической деятельности и финансирования распространения оружия массового поражения.

Закон принят Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь в рамках полномочий в соответствии с пунктом 2 части первой статьи 97 Конституции, одобрен Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь в рамках полномочий в соответствии с пунктом 1 части первой статьи 98 Конституции.

Таким образом, Конституционный Суд приходит к выводу о том, что по содержанию норм, форме акта и порядку принятия Закон соответствует Конституции.

Руководствуясь частями первой, седьмой статьи 116 Конституции Республики Беларусь, частью второй статьи 24 Кодекса Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей, статьями 103–105 Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве», Конституционный Суд Республики Беларусь

РЕШИЛ:

1. Признать Закон Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь «О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем, финансирования террористической деятельности и финансирования распространения оружия массового поражения» соответствующим Конституции Республики Беларусь.

2. Решение вступает в силу со дня принятия.

3. Опубликовать решение в соответствии с законодательными актами.

**Председательствующий –
заместитель Председателя
Конституционного Суда
Республики Беларусь**

Н.А.Карпович

РЕШЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

7 мая 2020 г. № Р-1216/2020

О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об амнистии в связи с 75-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов»

Конституционный Суд Республики Беларусь в составе председательствующего – заместителя Председателя Конституционного Суда Карпович Н.А., судей Бойко Т.С., Данилюка С.Е., Рябцева В.Н., Рябцева Л.М., Сергеевой О.Г., Тиковенко А.Г., Чигринова С.П.

на основании части первой статьи 116 Конституции Республики Беларусь, абзаца второй части третьей статьи 22 Кодекса Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей, статьи 98 и части первой статьи 101 Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве»

рассмотрел в открытом судебном заседании в порядке обязательного предварительного контроля конституционность Закона Республики Беларусь «Об амнистии в связи с 75-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов».

Заслушав судью-докладчика Данилюка С.Е., проанализировав нормы Конституции Республики Беларусь (далее – Конституция), Закона Республики Беларусь «Об амнистии в связи с 75-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов», Уголовного кодекса Республики Беларусь (далее – УК) и иных законодательных актов Республики Беларусь, Конституционный Суд Республики Беларусь установил:

Закон Республики Беларусь «Об амнистии в связи с 75-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» (далее – Закон об амнистии) принят Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь 5 мая 2020 г., одобрен Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь 6 мая 2020 г. и представлен Президенту Республики Беларусь на подпись.

1. Конституционный Суд в рамках своих полномочий по осуществлению обязательного предварительного контроля конституционности законов оценивает конституционность Закона об амнистии исходя из норм Конституции, согласно которым:

Республика Беларусь защищает конституционный строй, обеспечивает законность и правопорядок (часть третья статьи 1);

в Республике Беларусь устанавливается принцип верховенства права; государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства (часть первая и вторая статьи 7);

Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства (часть первая статьи 8);

ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц (часть первая статьи 23);

государство обеспечивает свободу, неприкосновенность и достоинство личности; ограничение или лишение личной свободы возможно в случаях и порядке, установленных законом (часть первая статьи 25);

семья и детство находятся под защитой государства (часть первая статьи 32);

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; государственные органы, должностные и иные лица, которым доверено исполнение государственных функций, обязаны в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности (часть первая и вторая статьи 59).

Руководствуясь частью первой статьи 54 Закона «О конституционном судопроизводстве», Конституционный Суд проверяет конституционность Закона об амнистии на его соответствие Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, по содержанию норм, форме, разграничению компетенции между государственными органами и порядку принятия.

2. В Конституции провозглашается приверженность народа Беларуси общечеловеческим ценностям и выражается желание обеспечить гражданское согласие, незыблемые устои народовластия и правового государства (преамбула). Данные

положения в их системной взаимосвязи с нормами Конституции, согласно которым Республика Беларусь является социальным правовым государством, защищает конституционный строй, обеспечивает законность и правопорядок (часть первая и третья статьи 1), Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства (часть первая статьи 8), государство обязано принимать все доступные ему меры для создания внутреннего порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь, предусмотренных Конституцией (часть первая статьи 59), определяют основное содержание политики в уголовно-правовой сфере, с одной стороны, направленной на неотвратимость уголовной ответственности лиц, совершивших преступления, а с другой – характеризующейся проявлением гуманизма к таким лицам, в том числе отбывающим различные виды уголовных наказаний.

В соответствии с правовым принципом гуманизма лицу, совершившему преступление, должны быть назначены наказание или иная мера уголовной ответственности, необходимые и достаточные для его исправления; наказание и иные меры уголовной ответственности не имеют своей целью причинение физических страданий или унижение человеческого достоинства (часть 7 статьи 3 УК). Амнистия применяется на основании закона Республики Беларусь в отношении индивидуально-неопределенного круга лиц; на основании акта амнистии лицо, совершившее преступление, может быть освобождено от уголовной ответственности, а лицо, осужденное за преступление, может быть полностью или частично освобождено от наказания как основного, так и дополнительного, либо освобождено от наказания условно, либо такому лицу неотбытая часть наказания может быть заменена более мягким наказанием, либо ему может быть снята судимость (части 1 и 2 статьи 95 УК).

По мнению Конституционного Суда, главное этико-правовое предназначение амнистии заключается в проявлении милосердия и великодушия к лицам, совершившим преступления. Путем освобождения от уголовной ответственности и наказания тех, кто возместил причиненный преступлением ущерб, устранил иные вредные последствия преступления, встал на путь исправления и не представляет опасности для общества, амнистия выполняет

также важные социальные функции, мотивируя указанных лиц к исправлению.

Принимаемый в связи со знаменательной датой – 75-летием Победы в Великой Отечественной войне Закон об амнистии имеет особое общественно-политическое значение, а также символизирует духовно-нравственную силу государства, способного к прощению членов общества, заслуживающих уголовное наказание, в расчете на их моральное раскаяние в содеянном и исправление.

3. Законом об амнистии предусматривается освобождение от уголовной ответственности, наказания и иных мер уголовной ответственности определенного круга лиц, в том числе несовершеннолетних; беременных женщин; женщин и одиноких мужчин, имеющих детей в возрасте до 18 лет; лиц, достигших общеустановленного пенсионного возраста; инвалидов I и II группы; ветеранов боевых действий на территории других государств; граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС, других радиационных аварий, и некоторых других категорий лиц (статьи 1–6), а также освобождение отдельных категорий осужденных от наказания частично сроком на один год (статья 7).

В соответствии со статьей 11 Закона об амнистии предусматривается также снятие судимости с лиц, освобожденных от наказания или иных мер уголовной ответственности на основании статей 1 и 3 данного Закона.

Конституционный Суд отмечает, что Парламент, являющийся представительным и законодательным органом Республики Беларусь, наделен правом рассматривать проекты законов, в том числе об уголовной ответственности, об амнистии (часть первая статьи 90, пункт 2 части первой статьи 97, пункт 1 части первой статьи 98 Конституции). Указанное конституционное полномочие предполагает, что при установлении правового режима амнистии законодатель обладает определенным объемом дискреции (усмотрения) в регулировании вопросов освобождения от уголовной ответственности и наказания, в том числе при определении категорий лиц, подпадающих под действие амнистии, оснований и порядка ее применения, требований к амнистированным, а также правовых последствий амнистии.

При этом Конституционный Суд отмечает, что при выработке законотворческих решений Парламент ограничен принципами и нормами Конституции, его деятельность должна быть направлена на защиту и развитие конституционных ценностей, достижение

конституционных целей. Амнистируя лиц, к которым нецелесообразно применять или продолжать применять меры уголовной ответственности, законодатель исходит из необходимости обеспечения устойчивого баланса интересов человека, общества и государства, соблюдения конституционных гарантий личной безопасности законопослушных граждан и недопущения осложнения криминогенной обстановки в стране.

4. Наряду с установлением достаточно широкого круга лиц, подпадающих под действие амнистии, законодателем определяются категории лиц, не подлежащих освобождению от наказания и иных мер уголовной ответственности, а также лиц, на которых амнистия не распространяется.

4.1. Согласно Закону об амнистии не могут быть освобождены от наказания и иных мер уголовной ответственности лица, перечисленные в статьях 1, 3–6 данного Закона, осужденные за: преступления, относящиеся к категории менее тяжких, предусмотренные статьей 140, частью 1 статьи 168, частью 2 статьи 169, частью 2 статьи 170, частью 1 статьи 171, частью 2 статьи 171¹, частью 2 статьи 173, частью 1 статьи 210, частью 1 статьи 328, частью 1 статьи 329, частью 1 статьи 331, частью 1 статьи 332, частью 2 статьи 363, статьей 364, частью 1 статьи 366, статьей 388, частью 1 статьи 413, частью 2 статьи 424, частью 2 статьи 425, частью 2 статьи 426, статьей 429, частью 1 статьи 431, частями 1 и 2 статьи 432, частью 1 статьи 455 УК; преступления, отнесенные УК к категории тяжких преступлений; преступления, отнесенные УК к категории особо тяжких преступлений, а также лица, осужденные за умышленные преступления в соответствии с Уголовным кодексом Республики Беларусь от 29 декабря 1960 г. (далее – УК 1960 г.), за которые было предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок свыше 12 лет, пожизненного заключения или смертной казни; лица, судимые более двух раз с назначением наказания в виде лишения свободы за умышленные преступления, а также ранее судимые с назначением наказания в виде лишения свободы за совершение преступлений, указанных в абзацах третьем – пятом части первой статьи 8, абзаце десятом части первой статьи 10 Закона об амнистии.

4.2. В статье 10 Закона об амнистии определяется перечень категорий лиц, на которых амнистия не распространяется. К ним, в частности, относятся лица, к которым в течение 2015–2020 годов применялись амнистия или помилование и

которые вновь совершили умышленное преступление в период неснятой или непогашенной судимости; которые на день постановления приговора (вступления приговора в законную силу) либо рассмотрения материалов о применении амнистии полностью не возместили причиненный преступлениями вред (ущерб), не уплатили доход, полученный от предпринимательской деятельности, осуществляемой без специального разрешения (лицензии), неосновательно приобретенную выгоду, иной доход, полученный преступным путем; злостно нарушающие установленный порядок во время отбывания наказания или иных мер уголовной ответственности; допустившие особо опасный рецидив преступлений (часть 3 статьи 43 УК) либо признанные в установленном порядке особо опасными рецидивистами (статья 24 УК 1960 г.); которым наказание в виде смертной казни в порядке помилования заменено наказанием в виде лишения свободы или пожизненного заключения либо которым наказание в виде пожизненного заключения заменено наказанием в виде лишения свободы; осужденные к наказанию в виде пожизненного заключения.

Законодателем также предусматривается, что амнистия не распространяется на лиц, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления, предусмотренные УК: преступления против мира и безопасности человечества (статьи 122, 124, 126), убийство (статья 139), умышленное причинение тяжкого телесного повреждения (часть 3 статьи 147), изнасилование (части 2 и 3 статьи 166), создание преступной организации либо участие в ней (статья 285), бандитизм (статья 286), участие в террористической деятельности (статьи 289, 290¹–290⁵), захват заложника (статья 291), захват зданий и сооружений (статья 292), массовые беспорядки (статья 293), организация и подготовка действий, грубо нарушающих общественный порядок, либо активное участие в них (статья 342), преступления против государства (статьи 356–361³), убийство сотрудника органов внутренних дел (статья 362) и др.

По мнению Конституционного Суда, при установлении в Законе об амнистии для отдельных категорий лиц запрета на освобождение от наказания и иных мер уголовной ответственности (статья 8) и определении категорий лиц, на которых амнистия не распространяется (статья 10), учитываются характер и степень общественной опасности совершенного деяния, личность виновного, его поведение после совершения

преступления. При этом, осуществляя правовое регулирование амнистии, законодатель исходит из конституционных принципов социального и правового государства с целью гарантирования соблюдения законности и правопорядка, исключения возникновения угроз национальной и общественной безопасности.

5. Определяя в статье 10 Закона об амнистии категорию лиц, на которых амнистия не распространяется, в том числе лиц, совершивших преступления, предусмотренные частями 4 и 5 статьи 328 УК («Незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров и аналогов»), законодатель в абзаце десятом части первой этой статьи делает исключение для лиц, совершивших преступления в возрасте до 18 лет. Таким образом, по смыслу Закона об амнистии для указанной категории лиц может быть сокращен срок наказания на один год.

При оценке конституционности приведенных норм Закона об амнистии Конституционный Суд учитывает положения Конституции, согласно которым семья и детство находятся под защитой государства (часть первая статьи 32); государственные органы, должностные и иные лица, которым доверено исполнение государственных функций, обязаны в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности (часть вторая статьи 59).

Минимальными стандартными правилами Организации Объединенных Наций, касающимися отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила), принятыми 29 ноября 1985 года Резолюцией 40/33 Генеральной Ассамблеи ООН, установлено, что государства-члены должны стремиться к созданию условий, позволяющих обеспечить содержательную жизнь подростка в обществе, которая, в тот период жизни, когда она или он наиболее склонны к неправильному поведению, будет благоприятствовать процессу развития личности и получения образования, в максимальной степени свободному от возможности совершения преступлений и правонарушений (правило 1.2).

В Руководящих принципах Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы), принятых 14 декабря 1990 года Резолюцией 45/112 Генеральной Ассамблеи ООН, отмечено, что предупреждение преступности среди

несовершеннолетних является важнейшим аспектом предупреждения преступности в обществе; участвуя в законной, социально полезной деятельности и вырабатывая гуманистический взгляд на общество и жизнь, молодежь может быть воспитана на принципах, не допускающих преступную деятельность (пункт 1); для того чтобы предупреждение преступности среди несовершеннолетних было эффективным, необходимы усилия всего общества в целом в целях обеспечения гармоничного развития подростков при уважении к их личности и поощрении ее развития с раннего детства (пункт 2).

Конституционный Суд также отмечает, что принцип приоритета интересов ребенка закреплен в Конвенции о правах ребенка, принятой Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 года (вступила в силу для Республики Беларусь 31 октября 1990 г.), согласно которой во всех действиях в отношении детей, независимо от того, предпринимаются они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка (пункт 1 статьи 3). Пунктом «b» статьи 37 данной Конвенции предусматривается также, что какое-либо лишение свободы ребенка следует использовать лишь в качестве крайней меры и в течение как можно более короткого соответствующего периода времени.

Таким образом, по мнению Конституционного Суда, устанавливаемое правовое регулирование отвечает положениям Конституции, поскольку несовершеннолетние как одна из наиболее уязвимых групп населения обладают особым правовым статусом и нуждаются в повышенном внимании общества и государства, реализация их конституционных прав и свобод обеспечивается в соответствии с положениями части первой статьи 2, части первой статьи 21, части первой статьи 32 Конституции и норм международно-правовых актов в области правосудия в отношении несовершеннолетних на основе принципов уважения человеческого достоинства, справедливости и гуманизма с учетом социальных, возрастных и психофизиологических особенностей данной категории лиц.

6. Статьей 22 Закона об амнистии закрепляются нормы, согласно которым применение амнистии производится по постановлению начальника исправительного учреждения,

следственного изолятора, исправительного учреждения открытого типа, органа внутренних дел, органа дознания, утвержденному прокурором, либо по постановлению следователя или прокурора (часть первая); при рассмотрении материалов о применении амнистии судами участие прокурора обязательно (часть третья).

Конституционный Суд отмечает, что приведенное правовое регулирование согласуется с положениями Конституции о полномочиях прокуратуры по осуществлению надзора за исполнением законов при расследовании преступлений, соответствием закону судебных решений по уголовным делам (часть вторая статьи 125). Участие прокурора в принятии решений о применении амнистии является дополнительной гарантией обеспечения верховенства права, законности, защиты прав и свобод граждан, закрепленных в Конституции.

Оценивая в целом содержание Закона об амнистии, Конституционный Суд приходит к выводу, что амнистия как одна из форм проведения государственной уголовно-правовой политики, приуроченная к знаменательному общественно-политическому событию – 75-летию Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов, является актом проявления гуманизма к лицам, совершившим преступление, в отношении которых имеются достаточные социально-правовые основания для освобождения от уголовной ответственности на досудебной стадии либо для смягчения назначенного судом наказания или иных мер уголовной ответственности при условии соблюдения оптимального баланса конституционных ценностей, выражающегося, с одной стороны, в обеспечении законности и правопорядка, прав и свобод всех граждан, а с другой – в необходимости осуществления успешной ресоциализации (социальной адаптации) лиц, заслуживающих прощения, с целью возвращения их к нормальному образу жизни, законопослушному поведению и занятию общественно полезным трудом.

Закон об амнистии принят Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь в рамках полномочий в соответствии с пунктом 2 части первой статьи 97 Конституции, одобрен Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь в рамках полномочий в соответствии с пунктом 1 части первой статьи 98 Конституции.

Таким образом, Конституционный Суд приходит к выводу о том, что по содержанию норм, форме акта и порядку принятия Закон об амнистии соответствует Конституции.

Руководствуясь частями первой, седьмой статьи 116 Конституции Республики Беларусь, частью второй статьи 24 Кодекса Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей, статьями 103–105 Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве», Конституционный Суд Республики Беларусь

РЕШИЛ:

1. Признать Закон Республики Беларусь «Об амнистии в связи с 75-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» соответствующим Конституции Республики Беларусь.

2. Решение вступает в силу со дня принятия.

3. Опубликовать решение в соответствии с законодательными актами.

**Председательствующий –
заместитель Председателя
Конституционного Суда
Республики Беларусь**

Н.А.Карпович

РЕШЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

19 июня 2020 г. № Р-1217/2020

О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении законов по вопросам валютного регулирования и валютного контроля»

Конституционный Суд Республики Беларусь в составе председательствующего – заместителя Председателя Конституционного Суда Карпович Н.А., судей Бодак А.Н., Бойко Т.С., Вороновича Т.В., Данилюка С.Е., Козыревой Л.Г., Рябцева В.Н., Рябцева Л.М., Сергеевой О.Г., Тиковенко А.Г., Чигринова С.П.

на основании части первой статьи 116 Конституции Республики Беларусь, абзаца второго части третьей статьи 22 Кодекса Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей, статьи 98 и части первой статьи 101 Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве»

рассмотрел в открытом судебном заседании в порядке обязательного предварительного контроля конституционность Закона Республики Беларусь «Об изменении законов по вопросам валютного регулирования и валютного контроля».

Заслушав судью-докладчика Бойко Т.С., проанализировав положения Конституции Республики Беларусь (далее – Конституция), Закона Республики Беларусь «Об изменении законов по вопросам валютного регулирования и валютного контроля» и иных законодательных актов Республики Беларусь, Конституционный Суд Республики Беларусь установил:

Закон Республики Беларусь «Об изменении законов по вопросам валютного регулирования и валютного контроля» (далее – Закон) принят Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь 21 мая 2020 г., одобрен Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь 10 июня 2020 г. и представлен Президенту Республики Беларусь на подпись.

Принятие Закона обусловлено необходимостью совершенствования правового регулирования отношений в сфере валютного регулирования и валютного контроля, согласования норм Закона Республики Беларусь «О валютном регулировании

и валютном контроле» с положениями иных законодательных актов, а также международно-правовых актов, составляющих право Евразийского экономического союза.

В соответствии с Законом (статья 1) Закон «О валютном регулировании и валютном контроле» излагается в новой редакции (далее – Закон о валютном регулировании и валютном контроле). Кроме того, в целях реализации принципа правовой определенности, предполагающего ясность, точность, непротиворечивость, логическую согласованность правовых норм, и обеспечения тем самым однозначности понимания этих норм, единообразия и предсказуемости правоприменительной практики Законом вносятся изменения в Банковский кодекс Республики Беларусь (статья 2) и Закон Республики Беларусь «О рынке ценных бумаг» (статья 3).

1. Конституционный Суд проверяет конституционность Закона исходя из положений Конституции, согласно которым:

Республика Беларусь обладает верховенством и полнотой власти на своей территории, самостоятельно осуществляет внутреннюю и внешнюю политику (часть вторая статьи 1);

человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства (часть первая статьи 2);

в Республике Беларусь устанавливается принцип верховенства права (часть первая статьи 7);

государство предоставляет всем равные права для осуществления хозяйственной и иной деятельности, кроме запрещенной законом, и гарантирует равную защиту и равные условия для развития всех форм собственности; гарантирует всем равные возможности свободного использования способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности; осуществляет регулирование экономической деятельности в интересах человека и общества (части вторая, четвертая и пятая статьи 13);

на территории Республики Беларусь проводится единая бюджетно-финансовая, налоговая, денежно-кредитная, валютная политика (часть вторая статьи 132).

Руководствуясь частью первой статьи 54 Закона «О конституционном судопроизводстве», Конституционный Суд проверяет конституционность Закона на его соответствие Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, по содержанию норм, форме,

разграничению компетенции между государственными органами и порядку принятия.

2. В статье 2 Закона о валютном регулировании и валютном контроле предусматривается, что правовое регулирование отношений в сфере валютного регулирования и валютного контроля (далее – валютные отношения) основывается на Конституции и осуществляется в соответствии с данным Законом, иными законами, нормативными правовыми актами Президента Республики Беларусь и принятыми в соответствии с ними органами валютного регулирования и валютного контроля актами законодательства (далее – валютное законодательство), а также международными договорами Республики Беларусь, международно-правовыми актами, составляющими право Евразийского экономического союза; если международным договором Республики Беларусь установлены иные правила, чем те, которые содержатся в Законе о валютном регулировании и валютном контроле, то применяются правила международного договора (пункты 1 и 5).

Такое законодательное регулирование согласуется с положениями Конституции, закрепляющими, что в Республике Беларусь устанавливается принцип верховенства права, а государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства (часть первая и вторая статьи 7); Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства (часть первая статьи 8), а также отвечает общепризнанному принципу международного права «договоры должны соблюдаться» (*pacta sunt servanda*), закрепленному в Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года и других международно-правовых актах.

Кроме того, в пунктах 3 и 4 статьи 2 Закона о валютном регулировании и валютном контроле соответственно предусматривается, что делегирование органами валютного регулирования и валютного контроля своих полномочий по принятию актов валютного законодательства государственным органам и иным организациям не допускается, если иное не установлено законодательными актами; включение положений, регулирующих валютные отношения, в иные акты законодательства, не указанные в пункте 1 данной статьи, запрещается, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь.

Конституционный Суд полагает, что закрепление указанных норм в Законе о валютном регулировании и валютном контроле свидетельствует о надлежащем правовом регулировании в сфере валютных отношений. При этом положение о запрете на включение норм, регулирующих валютные отношения, в иные акты законодательства согласуется с частью второй статьи 132 Конституции о проведении на территории Республики Беларусь единой денежно-кредитной и валютной политики.

3. В статье 4 Закона о валютном регулировании и валютном контроле устанавливается, что государственное регулирование валютных отношений осуществляется Президентом Республики Беларусь, органами валютного регулирования и валютного контроля путем осуществления валютного регулирования и валютного контроля; Президент Республики Беларусь определяет единую государственную политику в сфере валютного регулирования и валютного контроля, осуществляет иные полномочия в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, данным Законом и иными законодательными актами.

В свою очередь, органами валютного регулирования в Республике Беларусь являются Национальный банк и Совет Министров Республики Беларусь, а органами валютного контроля – Совет Министров Республики Беларусь, Комитет государственного контроля, Национальный банк, Государственный таможенный комитет (пункт 1 статьи 6, пункт 1 статьи 21 указанного Закона).

Оценивая конституционность приведенных норм Закона о валютном регулировании и валютном контроле, Конституционный Суд отмечает, что они согласуются с нормами Конституции, в соответствии с которыми Президент гарантирует реализацию основных направлений внутренней и внешней политики, обеспечивает экономическую стабильность (часть вторая статьи 79), осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией и законами (пункт 30 статьи 84); Правительство Республики Беларусь руководит системой подчиненных ему органов государственного управления и других органов исполнительной власти; разрабатывает основные направления внутренней и внешней политики и принимает меры по их реализации; обеспечивает проведение единой экономической, финансовой, кредитной и денежной политики; осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией, законами и актами

Президента (абзацы второй, третий, пятый и десятый статьи 107); Комитет государственного контроля осуществляет государственный контроль за исполнением актов Президента, Парламента, Правительства и других государственных органов, регулирующих хозяйственные, финансовые и налоговые отношения (статья 129); Национальный банк регулирует кредитные отношения, денежное обращение, определяет порядок расчетов и обладает исключительным правом эмиссии денег (статья 136).

4. В Законе о валютном регулировании и валютном контроле определяются полномочия Национального банка как органа валютного регулирования и валютного контроля в сфере валютных отношений (пункт 2 статьи 6, пункт 4 статьи 21).

Из анализа содержания пункта 2 статьи 6 указанного Закона следует, что Национальный банк как орган валютного регулирования наделяется новыми функциями и полномочиями. Так, к его полномочиям относится установление порядка регистрации валютных договоров, перечня валютных операций, при проведении которых валютный договор подлежит регистрации, а также предельного размера суммы обязательств по валютному договору, при превышении которого валютный договор подлежит регистрации; порядка совершения операций с электронными деньгами с учетом требований данного Закона и иных актов валютного законодательства, регулирующих использование иностранной валюты между резидентами, белорусских рублей и иностранной валюты между резидентами и нерезидентами, белорусских рублей и иностранной валюты между нерезидентами. В то же время исключается функция Национального банка по выдаче разрешений на осуществление валютных операций.

При оценке конституционности приведенных норм Закона о валютном регулировании и валютном контроле Конституционный Суд исходит из правовой позиции, сформулированной в решениях от 5 июля 2012 г. и от 10 июля 2018 г., предметом проверки которых являлись схожие нормы Банковского кодекса. В данных решениях указано, что наделение Национального банка другими функциями возможно только в рамках, определенных Конституцией.

Уточнение функций Национального банка, а также наделение его дополнительными полномочиями в сфере валютных отношений находится в рамках компетенции законодателя

(пункт 2 части первой статьи 97 и пункт 1 части первой статьи 98 Конституции) и согласуется с конституционными полномочиями Национального банка, закрепленными в статье 136 Конституции.

5. Статьей 7 Закона о валютном регулировании и валютном контроле предусматриваются условие введения и виды валютных ограничений.

Так, согласно части первой пункта 1 указанной статьи в случае угрозы экономической безопасности Республики Беларусь, в том числе стабильности финансовой системы, если ситуация не может быть решена другими мерами экономической политики, на срок не более одного года могут быть введены валютные ограничения.

К валютным ограничениям, которые могут быть введены в таком случае, относятся установление запрета на проведение валютных и валютно-обменных операций; установление лимитов на объемы, количество и сроки проведения валютных и валютно-обменных операций, валюты платежа, резервирование части, всей суммы или суммы, кратной всей сумме проводимой валютной операции; требование получения специальных разрешений Национального банка на проведение валютных операций; требование обязательной продажи полученной юридическими лицами – резидентами иностранной валюты; ограничения по открытию и ведению резидентами счетов в иностранных банках (пункт 2 статьи 7 Закона о валютном регулировании и валютном контроле).

Основываясь на положениях статьи 1 Конституции, закрепляющих, что Республика Беларусь обладает верховенством и полнотой власти на своей территории, самостоятельно осуществляет внутреннюю и внешнюю политику, защищает свою независимость и территориальную целостность, конституционный строй, обеспечивает законность и правопорядок (части вторая и третья), Конституционный Суд при оценке конституционности норм Закона о валютном регулировании и валютном контроле, касающихся валютных ограничений, исходит из принципа пропорциональности, согласно которому введение ограничений не должно осуществляться законодателем произвольно, быть несправедливым и необоснованным. Любые ограничения должны не только быть юридически допустимыми, но и отвечать требованиям справедливости и соразмерности конституционно признаваемым интересам, то есть вводиться на основе

верховенства Конституции и с соблюдением принципа верховенства права, имеющего значение универсальной ценности, которая служит гарантией всех прав и свобод личности.

Конституционный Суд считает, что устанавливаемые в Законе о валютном регулировании и валютном контроле условия введения валютных ограничений и их виды являются конституционно допустимыми, служат интересам защиты экономической безопасности Республики Беларусь и стабильности ее финансовой системы, защиты прав и свобод других лиц и соотносятся с принципами и нормами Конституции (частями первой и второй статьи 7, частями второй и четвертой статьи 13, частью первой статьи 23), а также согласуются с положениями Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, закрепляющими проведение государствами-членами согласованной валютной политики (статья 64, пункт 13 приложения № 15 к данному Договору).

Пунктом 3 статьи 7 Закона о валютном регулировании и валютном контроле также предусматривается, что валютные ограничения, указанные в пункте 2 данной статьи, вводятся Национальным банком совместно с Советом Министров Республики Беларусь.

Исходя из положений Конституции, согласно которым Правительство Республики Беларусь обеспечивает проведение единой экономической, финансовой, кредитной и денежной политики, принимает меры по обеспечению прав и свобод граждан, защите интересов государства, национальной безопасности и обороноспособности, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью, обеспечивает исполнение Конституции, законов и декретов, указов и распоряжений Президента (абзацы пятый, шестой и восьмой статьи 107), а Национальный банк регулирует кредитные отношения, денежное обращение, определяет порядок расчетов и обладает исключительным правом эмиссии денег (статья 136), в их взаимосвязи с частью второй статьи 7 Конституции, предусматривающей, что государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства, Конституционный Суд полагает, что норма Закона о валютном регулировании и валютном контроле, наделяющая Национальный банк совместно с Советом Министров правом на введение валютных ограничений, согласуется с положениями Конституции.

Конституционный Суд отмечает, что Совету Министров и Национальному банку при применении приведенной нормы Закона о валютном регулировании и валютном контроле следует исходить из ее конституционно-правового смысла, заключающегося в том, что введение валютных ограничений осуществляется в исключительном случае, если ситуация не может быть решена другими мерами экономической политики, с целью обеспечения экономической безопасности государства, выступающей неотъемлемой частью национальной безопасности, для защиты которой частью первой статьи 23 Конституции допускается ограничение прав и свобод. При этом валютные ограничения должны быть эффективными и достаточными, способствующими достижению цели их введения, позволяющими получить необходимый результат для обеспечения стабильности финансово-кредитной системы.

6. В Законе о валютном регулировании и валютном контроле устанавливается, что Национальный банк как орган валютного контроля получает в соответствии с законодательными актами без письменного согласия физических лиц от государственных органов и иных организаций сведения из информационных систем, содержащих персональные данные, а также право доступа, в том числе удаленного, к информационным системам, содержащим такие данные, в согласованном с собственником (владельцем) информационного ресурса (системы) порядке с соблюдением требований законодательства о защите информации, распространение и (или) предоставление которой ограничено (подпункт 4.5 пункта 4 статьи 21).

Конституционный Суд полагает, что такое законодательное регулирование в определенной мере ограничивает закрепленное Конституцией право каждого на защиту от незаконного вмешательства в его личную жизнь (статья 28). Вместе с тем данное ограничение является объективно обусловленным и необходимым для реализации государственной политики в сфере валютного регулирования и валютного контроля, согласуется с частью первой статьи 23 Конституции, устанавливающей, что ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты прав и свобод других лиц.

Кроме того, Законом о валютном регулировании и валютном контроле предусматривается, что Национальный банк как орган

валютного регулирования использует сведения, полученные при регистрации валютных договоров, без согласия резидентов для целей мониторинга валютных операций (подпункт 2.8 пункта 2 статьи 6); органы валютного контроля осуществляют в согласованном между ними порядке обмен финансовой и экономической информацией, необходимой для выполнения функций органов валютного контроля; Национальный банк и Министерство по налогам и сборам осуществляют обмен сведениями, составляющими налоговую тайну юридических и физических лиц, на основании соглашения, заключенного между ними (части третья и четвертая пункта 6 статьи 21); банки Республики Беларусь, открытое акционерное общество «Банк развития Республики Беларусь» при проведении валютных операций вправе требовать от резидентов и нерезидентов представления документов и иной информации, подтверждающих соответствие проводимых валютных операций требованиям валютного законодательства (подпункт 2.1 пункта 2 статьи 22).

По мнению Конституционного Суда, устанавливаемое правовое регулирование полномочий органов валютного регулирования и валютного контроля является обоснованным, поскольку обеспечивает эффективное выполнение ими своих функций, защиту прав и свобод граждан, интересов государства и соответствует положениям частей первой и второй статьи 59 Конституции, согласно которым 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; государственные органы, должностные и иные лица, которым доверено исполнение государственных функций, обязаны в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности.

При этом Конституционный Суд подтверждает ранее выраженную правовую позицию (решения от 8 июня 2018 г., от 27 декабря 2018 г. и др.) и обращает внимание правоприменителей на то, что реализация ими закрепляемых Законом о валютном регулировании и валютном контроле прав на получение, использование сведений (данных) в части, касающейся персональных данных, налоговой тайны, финансовой, экономической и иной информации, должна

осуществляться с соблюдением требований законодательных актов о защите информации, распространение и (или) предоставление которой ограничено, обеспечивать эффективную защиту такой информации, безопасность ее хранения и передачи, гарантировать конфиденциальность информации, допускать ее использование исключительно в предусмотренных указанным Законом целях.

7. Согласно пунктам 5 и 7 статьи 10 Закона о валютном регулировании и валютном контроле валютные операции в иностранной валюте между резидентами, между резидентами и нерезидентами, между нерезидентами запрещены, если иное не установлено статьями 11–14 данного Закона; в то же время, если не установлены валютные ограничения в случае, предусмотренном частью первой пункта 1 статьи 7 этого Закона, валютные операции в белорусских рублях между резидентами и нерезидентами, между нерезидентами проводятся в безналичной форме без ограничений, а в наличной форме – при условии соблюдения предельного размера расчетов наличными белорусскими рублями, определяемого законодательными актами и нормативными правовыми актами Национального банка.

В свою очередь, в ряде статей Закона о валютном регулировании и валютном контроле закрепляется исчерпывающий перечень случаев допустимости совершения валютных операций в иностранной валюте между юридическими лицами – резидентами (пункт 1 статьи 12), между юридическим лицом – резидентом и физическим лицом – резидентом (пункт 3 статьи 12), между юридическим лицом – резидентом и физическим лицом – нерезидентом (пункт 3 статьи 13), между физическим лицом – резидентом и юридическим лицом – нерезидентом (пункт 4 статьи 13), между юридическим лицом – нерезидентом и физическим лицом – нерезидентом (пункт 2 статьи 14), между физическими лицами (пункт 4 статьи 12, пункт 5 статьи 13, пункт 3 статьи 14).

Одновременно указанным Законом предусматривается исчерпывающий перечень случаев использования в расчетах на территории Республики Беларусь наличной иностранной валюты между юридическими лицами – резидентами (пункт 2 статьи 12); между юридическим лицом – резидентом и юридическим лицом – нерезидентом (пункт 2 статьи 13); между резидентами и нерезидентами, когда одним из участников валютной операции является физическое лицо (пункты 3 и 4 статьи 13, пункт 2

статьи 14); между физическими лицами – нерезидентами (пункт 3 статьи 14).

Оценивая конституционность приведенных норм Закона о валютном регулировании и валютном контроле, Конституционный Суд исходит из того, что устанавливаемое правовое регулирование находится в пределах дискреции (усмотрения) законодателя (пункт 2 части первой статьи 97 и пункт 1 части первой статьи 98 Конституции). Конституционный Суд считает, что законодательное регулирование порядка проведения валютных операций нацелено на сокращение использования иностранной валюты в расчетах, укрепление официальной денежной единицы, повышение эффективности денежно-кредитной политики, обеспечение макроэкономической и финансовой стабильности в Республике Беларусь, что отвечает положениям Конституции, согласно которым Республика Беларусь обладает верховенством и полнотой власти на своей территории, самостоятельно осуществляет внутреннюю и внешнюю политику, обеспечивает законность и правопорядок (часть вторая и третья статьи 1); государство осуществляет регулирование экономической деятельности в интересах человека и общества; обеспечивает направление и координацию государственной и частной экономической деятельности в социальных целях (часть пятая статьи 13); на территории Республики Беларусь проводится единая денежно-кредитная и валютная политика (часть вторая статьи 132).

Таким образом, Законом устанавливается законодательное регулирование в сфере валютных отношений, определяются особенности государственного регулирования в указанной сфере для укрепления национальной валюты, устойчивого развития экономики, повышения эффективности финансово-кредитной системы и ее стабильности, что соответствует принципам и нормам Конституции, отвечает требованиям о необходимости создания условий и механизмов формирования конституционной экономики.

Закон принят Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь в рамках полномочий в соответствии с пунктом 2 части первой статьи 97 Конституции, одобрен Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь в соответствии с пунктом 1 части первой статьи 98 Конституции. Палаты Национального собрания Республики Беларусь при принятии Закона действовали в рамках компетенции, предусмотренной статьями 97–100 Конституции.

На основании изложенного Конституционный Суд приходит к выводу о том, что по содержанию норм, форме акта, порядку принятия, а также с точки зрения разграничения компетенции Закон соответствует Конституции.

Руководствуясь частями первой, седьмой статьи 116 Конституции Республики Беларусь, частью второй статьи 24 Кодекса Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей, статьями 103–105 Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве», Конституционный Суд Республики Беларусь

РЕШИЛ:

1. Признать Закон Республики Беларусь «Об изменении законов по вопросам валютного регулирования и валютного контроля» соответствующим Конституции Республики Беларусь.

2. Решение вступает в силу со дня принятия.

3. Опубликовать решение в соответствии с законодательными актами.

**Председательствующий –
заместитель Председателя
Конституционного Суда
Республики Беларусь**

Н.А.Карпович

РЕШЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

19 июня 2020 г. № Р-1218/2020

О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении законов по вопросам нотариальной деятельности»

Конституционный Суд Республики Беларусь в составе председательствующего – заместителя Председателя Конституционного Суда Карпович Н.А., судей Бодак А.Н., Бойко Т.С., Вороновича Т.В., Данилюка С.Е., Козыревой Л.Г., Рябцева В.Н., Рябцева Л.М., Сергеевой О.Г., Тиковенко А.Г., Чигринова С.П.

на основании части первой статьи 116 Конституции Республики Беларусь, абзаца второго части третьей статьи 22 Кодекса Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей, статьи 98 и части первой статьи 101 Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве»

рассмотрел в открытом судебном заседании в порядке обязательного предварительного контроля конституционность Закона Республики Беларусь «Об изменении законов по вопросам нотариальной деятельности».

Заслушав судью-докладчика Вороновича Т.В., проанализировав положения Конституции Республики Беларусь (далее – Конституция), Закона Республики Беларусь «Об изменении законов по вопросам нотариальной деятельности» и иных законодательных актов Республики Беларусь, Конституционный Суд Республики Беларусь установил:

Закон Республики Беларусь «Об изменении законов по вопросам нотариальной деятельности» (далее – Закон) принят Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь 4 июня 2020 г., одобрен Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь 10 июня 2020 г. и представлен Президенту Республики Беларусь на подпись.

Принятие Закона обусловлено необходимостью совершенствования законодательного регулирования общественных отношений в области осуществления нотариальной деятельности, а также обеспечения согласованности норм Закона Республики Беларусь «О нотариате и нотариальной деятельности» (далее –

Закон о нотариате) с нормами иных законодательных актов Республики Беларусь.

1. Конституционный Суд в рамках своих полномочий по осуществлению обязательного предварительного контроля конституционности законов проверяет конституционность Закона исходя из норм Конституции, согласно которым:

Республика Беларусь является демократическим социальным правовым государством; обладает верховенством и полнотой власти на своей территории; обеспечивает законность и правопорядок (части первая – третья статьи 1 Конституции);

человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства (часть первая статьи 2);

в Республике Беларусь устанавливается принцип верховенства права; государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства (части первая и вторая статьи 7);

государство гарантирует права и свободы граждан Беларуси, закрепленные в Конституции, законах и предусмотренные международными обязательствами государства (часть третья статьи 21);

гражданам Республики Беларусь гарантируется право на труд как наиболее достойный способ самоутверждения человека, то есть право на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, образованием, профессиональной подготовкой и с учетом общественных потребностей (часть первая статьи 41);

собственность, приобретенная законным способом, защищается государством (часть третья статьи 44);

государственные органы, должностные и иные лица, которым доверено исполнение государственных функций, обязаны в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности; эти органы и лица несут ответственность за действия, нарушающие права и свободы личности (части вторая и третья статьи 59);

каждому гарантируется защита его прав и свобод компетентным, независимым и беспристрастным судом в определенные законом сроки (часть первая статьи 60);

каждый имеет право на юридическую помощь для осуществления и защиты прав и свобод; в случаях,

предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается за счет государственных средств (часть первая статьи 62).

Проверяя конституционность Закона, Конституционный Суд, руководствуясь частью первой статьи 54 Закона «О конституционном судопроизводстве», устанавливает соответствие его Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, по содержанию норм, форме, разграничению компетенции между государственными органами и порядку принятия.

2. Положениями Закона устанавливается правовое регулирование, обеспечивающее реализацию конституционных прав и свобод граждан, прав и законных интересов юридических лиц, в том числе конституционного права каждого на юридическую помощь (часть первая статьи 62 Конституции).

Пунктом 1 статьи 3 Закона определяется, что нотариат в Республике Беларусь призван обеспечивать защиту прав и законных интересов физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, и юридических лиц, государственных интересов путем совершения от имени Республики Беларусь нотариальных действий нотариусами, уполномоченными должностными лицами местных исполнительных и распорядительных органов (далее – уполномоченные должностные лица), дипломатическими агентами дипломатических представительств Республики Беларусь и консульскими должностными лицами консульских учреждений Республики Беларусь (далее – должностные лица заграничных учреждений) (статья 1 Закона о нотариате).

В соответствии с Законом (пункты 3 и 6 статьи 3) Закон о нотариате дополняется нормами, определяющими государственные гарантии обеспечения нотариальной деятельности в Республике Беларусь (статья 4¹), закрепляющими содержание таких понятий, как «нотариальный документ» и «нотариальный акт» (статья 9¹).

Устанавливаемое законодательное регулирование учитывает международные стандарты, принятые органами Международного союза нотариата, согласно которым нотариальные документы имеют как презумпцию законности, так и презумпцию достоверности и могут быть оспорены только в судебном порядке (пункты 9 и 10 Базовых принципов системы латинского нотариата 1986 года, Фундаментальные принципы системы нотариата латинского типа 2005 года, пункт 5.2 Деонтологии и правил организации для нотариатов 2013 года).

Оценивая конституционность проверяемых норм Закона, Конституционный Суд отмечает, что деятельность нотариусов, уполномоченных должностных лиц, должностных лиц заграничных учреждений по обеспечению защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц, государственных интересов путем совершения нотариальных действий является особой юридической деятельностью, которая осуществляется от имени государства, что гарантирует доказательственную силу и публичное признание нотариально оформленных документов, а также предопределяет специальный публично-правовой статус нотариусов. При этом определение Законом государственных гарантий обеспечения нотариальной деятельности отвечает части третьей статьи 21 Конституции о гарантировании государством прав и свобод граждан Беларуси.

3. Устанавливаемым правовым регулированием уточняются полномочия и обязанности нотариуса, его статус, ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей.

3.1. Законом (пункт 19 статьи 3) вносятся изменения в статью 24 Закона о нотариате, определяющую полномочия нотариуса.

Закрепляется полномочие нотариуса истребовать и получать от государственных органов, иных организаций, индивидуальных предпринимателей и нотариусов, в том числе из государственных информационных ресурсов (систем) в установленном законодательными актами порядке, сведения и (или) документы, необходимые для совершения нотариальных действий (за исключением сведений и (или) документов, для выдачи которых требуется вынесение судебного постановления); уточняется перечень персональных данных, которые могут быть истребованы нотариусом без письменного согласия физического лица; конкретизируется порядок применения электронной цифровой подписи в нотариальной деятельности.

Конституционный Суд отмечает, что положения Закона, уточняющие полномочия нотариуса, создают необходимые правовые условия для решения задач нотариальной деятельности, обусловленных конституционной обязанностью лиц, которым доверено исполнение государственных функций, в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности (часть вторая статьи 59 Конституции).

3.2. В соответствии с новой редакцией абзаца третьего пункта 1 статьи 25 Закона о нотариате нотариус обязан заключить договор страхования гражданской ответственности нотариуса за причинение нотариусом вреда имуществу (в том числе имущественным правам) гражданина или юридического лица в связи с осуществлением нотариальной деятельности (далее – договор страхования гражданской ответственности нотариуса) (пункт 20 статьи 3 Закона).

Данная норма Закона взаимосвязана с другими вносимыми в Закон о нотариате изменениями.

В пункте 1 статьи 3 Закона о нотариате устанавливается, что под нотариальной деятельностью понимается совершение от имени Республики Беларусь нотариусами, уполномоченными должностными лицами, должностными лицами заграничных учреждений нотариальных действий, предусмотренных данным Законом и иными законодательными актами, международными договорами Республики Беларусь, а также оказание нотариусами услуг правового и технического характера (пункт 2 статьи 3 Закона).

Закон о нотариате дополняется статьей 39¹ «Страхование гражданской ответственности нотариусов», определяющей объект страхования по договору страхования гражданской ответственности нотариуса, дополнительному договору страхования гражданской ответственности нотариусов; страховой случай; обязательные условия страхования по приведенным договорам страхования; размер страховой суммы (лимит ответственности) и др. (пункт 30 статьи 3 Закона).

Так, объектом страхования по договору страхования гражданской ответственности нотариуса, дополнительному договору страхования гражданской ответственности нотариусов являются не противоречащие законодательству имущественные интересы нотариуса, связанные с его ответственностью по обязательствам, возникающим в случае причинения нотариусом вреда имуществу (в том числе имущественным правам) гражданина или юридического лица в связи с осуществлением нотариальной деятельности.

Конституционный Суд считает, что определяемые Законом правовые механизмы возмещения вреда, причиненного имуществу (в том числе имущественным правам) гражданина или юридического лица в связи с осуществлением нотариальной деятельности, путем установления обязательного страхования гражданской ответственности нотариуса отвечают

конституционным положениям о защите государством собственности, приобретенной законным способом, и обязанности государства принимать все доступные ему меры для создания внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь, предусмотренных Конституцией (часть третья статьи 44, часть первая статьи 59 Конституции).

3.3. Законом (пункты 23 и 27 статьи 3) устанавливается, что к осуществлению нотариальной деятельности в качестве нотариуса не допускается лицо, уволенное из правоохранительных и иных государственных органов, других организаций, с военной службы (службы), прекратившее полномочия судьи или исключенное из коллегии адвокатов по основаниям, признаваемым в соответствии с законодательными актами дискредитирующими обстоятельствами, а равно в отношении которого Министерством юстиции принято решение о прекращении действия специального разрешения (лицензии) за совершение действий, дискредитирующих звание адвоката и адвокатуру, – в течение трех лет со дня увольнения, прекращения полномочий либо со дня принятия решений об исключении из коллегии адвокатов, о прекращении действия специального разрешения (лицензии); полномочия нотариуса приостанавливаются в том числе в случае избрания в отношении его меры пресечения в виде заключения под стражу или домашнего ареста, а также временного отстранения от осуществления нотариальной деятельности в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством, – до дня отмены указанных мер или истечения срока их применения (пункт 1 статьи 29, пункт 1 статьи 36 Закона о нотариате).

В решении Конституционного Суда от 29 декабря 2015 г. «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам нотариальной деятельности» отмечено, что совершение нотариусом от имени Республики Беларусь нотариальных действий и осуществление иных полномочий с целью обеспечения конституционного права каждого на юридическую помощь обуславливает публично-правовой статус нотариуса, который предполагает предъявление к нему повышенных требований для достижения объективного, беспристрастного и независимого исполнения им публично значимых функций.

В ряде решений применительно к различным видам деятельности по отправлению публичных функций Конституционный Суд указал, что гражданин, избирая такой род деятельности, добровольно соглашается с условиями и ограничениями, с которыми связан приобретаемый им статус.

Подтверждая данные правовые позиции, Конституционный Суд отмечает, что для обеспечения получения каждым гарантированной Конституцией юридической помощи для осуществления и защиты прав и свобод (часть первая статьи 62 Конституции) законодатель вправе определять соответствующие условия допуска тех или иных лиц к профессиональной юридической деятельности в качестве нотариуса с учетом ее публичной значимости, а также условия осуществления такой деятельности.

Конституционный Суд считает, что уточнение статуса нотариуса соответствует части первой статьи 41 Конституции, гарантирующей гражданам Республики Беларусь право на труд как наиболее достойный способ самоутверждения человека, то есть право на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, образованием, профессиональной подготовкой и с учетом общественных потребностей, и имеет целью обеспечение наиболее полной и эффективной защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц, государственных интересов путем совершения нотариальных действий.

3.4. Законом (пункты 31–33 статьи 3) предусматривается дисциплинарная ответственность нотариуса не только за ненадлежащее исполнение им профессиональных обязанностей, но и за неисполнение таковых; перечень дисциплинарных взысканий дополняется таким видом взыскания, как строгий выговор; закрепляется исчерпывающий перечень случаев, при которых к нотариусу может быть применена мера дисциплинарного взыскания в виде исключения из членов Белорусской нотариальной палаты; определяется, что в случае, если в ходе рассмотрения дисциплинарного производства дисциплинарная комиссия придет к выводу о нецелесообразности наложения дисциплинарного взыскания ввиду незначительности дисциплинарного проступка и принятых нотариусом мер по недопущению наступления негативных последствий этого проступка, дисциплинарное производство может быть

прекращено без наложения дисциплинарного взыскания (пункт 1 статьи 41, статья 42, пункт 7 статьи 43 Закона о нотариате).

Проверяя конституционность приведенных норм Закона, Конституционный Суд считает, что при установлении оснований, видов и мер дисциплинарной ответственности, возможности прекращения дисциплинарного производства без наложения дисциплинарного взыскания законодатель учитывал публично-правовой характер нотариальной деятельности и действовал в рамках своих дискреционных полномочий (пункт 2 части первой статьи 97, пункт 1 части первой статьи 98 Конституции). При этом такое законодательное регулирование отвечает положению части третьей статьи 59 Конституции, согласно которому государственные органы, должностные и иные лица, которым доверено исполнение государственных функций, несут ответственность за действия, нарушающие права и свободы личности.

4. Рядом положений Закона предусматривается расширение перечня нотариальных действий, совершаемых нотариусами, уточняются основные правила совершения нотариальных действий, а также правила совершения отдельных видов нотариальных действий.

4.1. Пунктом 41 статьи 3 Закона уточняются полномочия нотариусов совершать нотариальные действия, в том числе им предоставляется право удостоверять заявления участников общества с ограниченной ответственностью (общества с дополнительной ответственностью) о выходе из общества; устанавливается в отношении должника или взыскателя по исполнительной надписи факт правопреемства, изменения наименования юридического лица, изменения фамилии, собственного имени и (или) отчества гражданина (статья 54 Закона о нотариате).

Для обеспечения согласованности норм законодательства о нотариате и полноты законодательного регулирования соответствующие изменения вносятся в статью 68 Закона о нотариате, а также данный Закон дополняется статьей 107¹ (пункты 52 и 86 статьи 3 Закона).

Так, согласно пунктам 1 и 4 статьи 107¹ Закона о нотариате в случае, когда до возбуждения исполнительного производства произошли уступка права требования или перевод долга по обязательству, о взыскании сумм (задолженности) по которому совершена исполнительная надпись, реорганизация,

изменение наименования юридического лица, изменение фамилии, собственного имени и (или) отчества гражданина, нотариус по письменному заявлению взыскателя устанавливает в отношении должника или взыскателя по исполнительной надписи факт правопреемства, изменения наименования юридического лица, изменения фамилии, собственного имени и (или) отчества гражданина. Свидетельство об установлении в отношении должника или взыскателя по исполнительной надписи факта правопреемства, изменения наименования юридического лица, изменения фамилии, собственного имени и (или) отчества гражданина является неотъемлемой частью исполнительной надписи.

Оценивая конституционность приведенных норм Закона, Конституционный Суд отмечает, что удостоверенное нотариусом заявление участника общества с ограниченной ответственностью (общества с дополнительной ответственностью) о выходе из общества влечет прекращение у подавшего его участника общества прав и обязанностей перед обществом, что связано с обеспечением конституционного права собственника владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом как единолично, так и совместно с другими лицами (часть вторая статьи 44 Конституции). Осуществляемое правовое регулирование, предусматривающее удостоверение нотариусом заявления, отвечает положениям Конституции о гарантировании государством каждому права собственности, охране законом ее неприкосновенности и защите государством (часть первая – третья статьи 44).

Дополнение Закона о нотариате таким видом нотариального действия, как установление в отношении должника или взыскателя по исполнительной надписи факта правопреемства, изменения наименования юридического лица, изменения фамилии, собственного имени и (или) отчества гражданина, свидетельствует об устранении пробела в правовом регулировании отношений, связанных с переменой лиц в обязательстве после совершения нотариусом исполнительной надписи до возбуждения исполнительного производства, и обеспечении тем самым законодателем конституционного принципа верховенства права (часть первая статьи 7 Конституции).

4.2. Согласно излагаемому в новой редакции пункту 2 статьи 61 Закона о нотариате по заявлению заинтересованного лица, желающего обратиться в суд для оспаривания права или

факта, об удостоверении которых просит другое заинтересованное лицо, совершение нотариального действия может быть отложено однократно на срок не более десяти рабочих дней; если в течение указанного срока заинтересованное лицо, оспаривающее право или факт, об удостоверении которых просит другое заинтересованное лицо, не представит сообщение суда о поступлении соответствующего заявления, нотариальное действие должно быть совершено (пункт 46 статьи 3 Закона).

В решении Конституционного Суда от 14 февраля 2018 г. «О правовом регулировании исчисления срока предъявления исполнительного документа к исполнению» указано, что, основываясь на положении Конституции, согласно которому осуществление права собственности не должно ущемлять права и защищаемые законом интересы других лиц (часть шестая статьи 44), законодатель, обеспечивая условия для равной судебной защиты прав взыскателя и должника, должен исходить из того, что возникающие коллизии их законных интересов не могут преодолеваться путем предоставления защиты одних прав в нарушение других, равноценных по своему конституционному значению. В таких случаях права и законные интересы участников гражданского оборота должны получать соразмерную (пропорциональную) защиту на основе баланса конституционных ценностей.

Законодатель призван обеспечивать правовую определенность, стабильность и предсказуемость в сфере гражданского оборота, поддерживая как можно более высокий уровень взаимного доверия между субъектами правоотношений и создавая необходимые условия для эффективной защиты права собственности и иных имущественных прав.

Подтверждая указанную правовую позицию, Конституционный Суд отмечает, что устанавливаемое правовое регулирование наряду с гарантированием каждому конституционного права на судебную защиту обеспечивает недопущение злоупотребления правом посредством неоднократного обращения заинтересованных лиц к нотариусу об отложении совершения нотариального действия в связи с желанием обратиться в суд для оспаривания права или факта, об удовлетворении которого просит другое заинтересованное лицо.

Конституционный Суд считает, что проверяемая норма Закона отвечает положениям статьи 22, части первой статьи 59, части первой статьи 60, части первой статьи 62 Конституции и

обеспечивает справедливый баланс интересов граждан и юридических лиц при реализации ими конституционного права каждого на судебную защиту и получение юридической помощи для осуществления и защиты прав и свобод, чтобы при его реализации не создавались неоправданные препятствия в обеспечении иных конституционных прав.

4.3. Закон о нотариате дополняется статьей 66¹ («Направление (вручение) нотариусом корреспонденции, последствия отказа от ее получения адресатом»), согласно пункту 3 которой адресат считается надлежащим образом извещенным (получившим корреспонденцию) также в случае, если он отказался получить корреспонденцию, направляемую (вручаемую) нотариусом, и такой отказ документально зафиксирован в установленном законодательством порядке (пункт 50 статьи 3 Закона).

Предусматриваемое правовое регулирование отвечает положениям статьи 22 Конституции, а также учитывает норму Гражданского кодекса Республики Беларусь о том, что отказ граждан и юридических лиц от осуществления принадлежащих им прав не влечет прекращения этих прав, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами (пункт 2 статьи 8).

При этом Конституционный Суд отмечает, что гражданским процессуальным и хозяйственным процессуальным законодательством предусмотрены последствия отказа от получения корреспонденции из суда (статья 146¹ Гражданского процессуального кодекса Республики Беларусь, статья 142 Хозяйственного процессуального кодекса Республики Беларусь).

Конституционный Суд полагает, что проверяемые положения Закона обеспечивают полноту законодательного регулирования в сфере нотариальной деятельности для реализации в полной мере прав лиц, обращающихся за совершением нотариальных действий по передаче заявлений, а также других нотариальных действий, связанных с извещением третьих лиц, и соответствуют положениям частей первой и второй статьи 7, части первой статьи 59, части первой статьи 62 Конституции.

4.4. Согласно Конституции неприкосновенность собственности, право ее наследования охраняются законом (часть вторая статьи 44).

Пунктом 1 статьи 1034 Гражданского кодекса предусмотрено, что смерть участника общей совместной собственности является основанием для определения его доли в такой собственности и

раздела общего имущества либо выдела из него доли умершего участника в порядке, установленном статьей 255 данного Кодекса. В этом случае наследство открывается в отношении общего имущества, приходящегося на долю умершего участника, а при невозможности раздела имущества в натуре – в отношении стоимости такой доли.

Для обеспечения согласованности законодательства о нотариальной деятельности с приведенным правовым регулированием в новой редакции излагается глава 14 Закона о нотариате, нормами которой определяется порядок выдачи свидетельств о праве собственности на доли в имуществе, нажитом супругами в период брака (пункт 69 статьи 3 Закона).

Так, в соответствии с пунктом 2 статьи 87 Закона о нотариате смерть одного супруга (бывшего супруга) или обоих супругов (бывших супругов), являющихся участниками общей совместной собственности, является основанием для определения равных долей супругов (бывших супругов) в общей совместной собственности, о чем нотариусом, должностным лицом загранучреждения выдается свидетельство о праве собственности на имя обоих супругов (бывших супругов) (часть первая); свидетельство о праве собственности выдается по письменному заявлению пережившего супруга (бывшего супруга) и (или) одного либо нескольких наследников, принявших наследство (часть вторая).

Конституционный Суд полагает, что наделение нотариуса, должностного лица загранучреждения предусматриваемыми в Законе публично значимыми полномочиями, связанными с обеспечением права собственности, отвечает положениям частей первой и второй статьи 7, части второй статьи 44, части второй статьи 59 Конституции.

5. Согласно Конституции в Республике Беларусь устанавливается принцип верховенства права; государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства (часть первая и вторая статьи 7).

В ряде решений Конституционного Суда указывалось, что из положений статьи 7 Конституции следует обязанность государства формировать правовую систему, в которой нормативные правовые акты находятся в системной взаимосвязи, согласуются между собой, а также обеспечиваются ясность,

точность, непротиворечивость и логическая согласованность правовых норм.

Принятие ряда норм Закона обусловлено необходимостью согласования положений Закона о нотариате с нормами иных законодательных актов.

Статья 106 Закона о нотариате дополняется нормой, определяющей, что исполнительная надпись в отношении должника – юридического лица или должника – индивидуального предпринимателя совершается при условии, если в отношении них не открыто конкурсное производство в рамках возбужденного дела об экономической несостоятельности (банкротстве), а также не принято решение о ликвидации юридического лица или решение о прекращении деятельности индивидуального предпринимателя (пункт 84 статьи 3 Закона).

Данная норма Закона согласуется с нормами Закона Республики Беларусь «Об экономической несостоятельности (банкротстве)» и Положения о ликвидации (прекращении деятельности) субъектов хозяйствования, утвержденного Декретом Президента Республики Беларусь от 16 января 2009 г. № 1, которыми определен порядок предъявления задолженности по обязательствам в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, находящихся в процессе экономической несостоятельности (банкротства) и открытого конкурсного производства.

Конституционный Суд отмечает, что устанавливаемое правовое регулирование обеспечивает реализацию принципа правовой определенности, являющегося элементом конституционного принципа верховенства права, согласно которому правовой акт должен эффективно воздействовать на общественные отношения, точно устанавливать требования, предъявляемые к действиям физических и юридических лиц.

Исходя из выявленного конституционно-правового смысла норм Закона, Конституционный Суд считает, что положениями Закона совершенствуется правовое регулирование общественных отношений в сфере нотариальной деятельности, обеспечивается реализация конституционных гарантий обеспечения и защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц, государственных интересов путем совершения нотариальных действий.

Закон принят Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь в рамках полномочий в

соответствии с пунктом 2 части первой статьи 97 Конституции, одобрен Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь в соответствии с пунктом 1 части первой статьи 98 Конституции.

На основании изложенного Конституционный Суд считает, что Закон по содержанию норм, форме акта, разграничению компетенции между государственными органами и порядку принятия соответствует Конституции.

Руководствуясь частями первой, седьмой статьи 116 Конституции Республики Беларусь, частью второй статьи 24 Кодекса Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей, статьями 103–105 Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве», Конституционный Суд Республики Беларусь

РЕШИЛ:

1. Признать Закон Республики Беларусь «Об изменении законов по вопросам нотариальной деятельности» соответствующим Конституции Республики Беларусь.

2. Решение вступает в силу со дня принятия.

3. Опубликовать решение в соответствии с законодательными актами.

**Председательствующий –
заместитель Председателя
Конституционного Суда
Республики Беларусь**

Н.А.Карпович

Навуковыя паведамленні

Научные сообщения

Scientific Information

ОБЪЕКТ И ПРЕДМЕТ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ

Введение

Научная проблематика, связанная с институтом конституционного контроля, представляет значительный теоретический и практический интерес. В настоящее время конституционный контроль, осуществляемый органами конституционной юстиции, является системообразующим и неотъемлемым элементом национальной государственности [1, с. 57].

Теоретическое осмысление конституционного контроля невозможно без правильного понимания его правовой природы, которое зависит от уяснения сущности, содержания и характеризующих признаков данной деятельности. Сущность конституционного контроля опосредуется как его внешними системообразующими связями, то есть местом и ролью данной государственно-властной деятельности в системе способов и мер реализации права, форм и методов правового регулирования, так и телеологической направленностью регулирующего воздействия конституционного контроля, его объектно-предметным составом. Выяснение специфических черт объекта и предмета конституционного контроля способствует совершенствованию процесса конституционного правосудия. В научной литературе отмечается еще один важный аспект соотношения объектно-предметной сферы конституционного правосудия и конституционного права: конституционное правосудие рассматривается как институт гарантирования стабильности и развития (модернизации) предмета конституционного права [2, с. 32].

Основная часть

В философских науках под объектом понимается «то, что противостоит субъекту в его предметно-практической и познавательной деятельности» [3, с. 437], а под предметом – «категория, обозначающая некоторую целостность, выделенную из мира объектов в процессе человеческой деятельности и познания» [3, с. 505]. Таким образом, философское понимание категорий «объект» и «предмет» исходит из их диалектического единства. По сути, предмет – это объект, видоизмененный в

результате воздействия субъекта, а в социальном плане – это новые качественные признаки явления, проявляющиеся в контексте общественного развития. В научно-справочной литературе отмечается, что в общегносеологическом плане противопоставление объекта и предмета имеет относительный характер. Основное отличие предмета от объекта заключается в том, что в предмет входят лишь главные, наиболее существенные свойства и признаки объекта [3, с. 505].

В теории права и отраслевых юридических науках категории «объект» и «предмет» используются применительно как к процессу правового регулирования, так и к иным формам юридического воздействия на социальные процессы.

Рассматривая различные аспекты регулирующего воздействия права на окружающую действительность, ученые-правоведы в основном оперируют термином «предмет правового регулирования», а термином «объект правового регулирования» – значительно реже.

Традиционно под предметом правового регулирования понимаются общественные отношения, которые объективно, по своей природе поддаются нормативно-организационному воздействию и в существующих условиях нуждаются в нем [4, с. 396; 5, с. 338].

Иногда в целях конкретизации специфики социальных взаимодействий при формировании подлежащего регулированию общественного отношения дополнительно выделяется непосредственный предмет правового регулирования – волевое поведение участников общественных отношений, поведение, через которое только и можно осуществлять стимулирование или принуждение [5, с. 338].

Ряд ученых, соглашаясь с тем, что предметом правового регулирования выступают общественные отношения, анализируют и категорию объекта правового регулирования. При этом в качестве объекта рассматриваются: общественные связи, реализуемые вне рамок общественных отношений [6]; человек как носитель всех общественных отношений и высшая биосоциальная ценность [7].

Аргументированной является позиция В.С.Нерсисянца, который в качестве объекта правовой регуляции рассматривает общественные отношения, точнее сознательно-волевые аспекты общественных отношений, то есть определяемое сознанием и волей людей их внешнее поведение (действия и бездействия).

Предмет правового регулирования, в трактовке ученого, – это официально устанавливаемый правопорядок в сфере регулируемых общественных отношений [8, с. 434, 435].

Ученые-конституционалисты, воспринимая подходы общей теории права, как правило, анализируют специфику предмета конституционно-правового регулирования. Предметом конституционно-правового регулирования они также считают преимущественно общественные отношения. Содержанием дискуссии чаще всего становится специфика этих общественных отношений (их родовая принадлежность, сфера реализации).

Одна из наиболее развернутых концепций предложена О.Е.Кутафиним. Анализируя различные точки зрения, высказанные относительно данной проблемы, ученый отмечает, что особенность конституционно-правового регулирования общественных отношений состоит в том, что в одних сферах жизни общества конституционное право непосредственно и в полном объеме регулирует общественные отношения, а в других – лишь основополагающие, то есть такие, которые определяют содержание остальных отношений в этих сферах [9, с. 23].

Первая группа представлена общественными отношениями, складывающимися в областях, составляющих основные элементы государства, которыми являются население, территория и власть. Эти элементы включают отношения, связанные с институтом гражданства, организацией территориального устройства государства, осуществления государственной власти президентом, законодательными (представительными) органами, народом при проведении референдумов и выборов. Вторую группу образуют общественные отношения, определяющие основы конституционного строя, основы правового статуса человека и гражданина, основные принципы системы органов исполнительной и судебной власти, а также органов местного самоуправления [9, с. 23–26].

А.Н.Кокотов при рассмотрении особенностей предмета конституционно-правового регулирования основывается на полисистемном подходе к конституционному праву. Ученый обращает внимание на то, что конституционное право играет роль связующего звена всех отраслей права в рамках национальной правовой системы: «Конституционное право в национальном праве выступает, во-первых, как «обычная» отрасль права, регулирующая отношения по поводу складывания

и осуществления в стране верховной власти (народовластие в формах прямой и представительной демократии). Во-вторых, конституционное право нацелено на решение целого ряда общеправовых задач, подобных тем, что в рамках отдельных отраслей права решают нормы их общей части. На этом направлении конституционное право обретает значение общей части национального права (надотрасли или мета-, мегаотрасли), макроэлемента правовой действительности, обеспечивая его целостность... Конституционное право во втором качестве имеет предметом составляющие предмет всех иных отраслей права отношения» [10, с. 38].

Представляется, что наиболее близко к сущности предмета конституционно-правового регулирования подходит Б.С.Эбзеев, делая важный акцент на том, что предмет конституционного права носит многослойный характер и включает в свой состав легитимированный волей народа социальный порядок; статусы субъектов социального порядка (человека, народа, государства); складывающиеся на их основе конституционные по своей природе, основополагающие отношения, в содержании которых заметное место занимают социальные обязательства государства [11, с. 64].

Как видно, в теории права и конституционном праве большинством ученых не проводится принципиальное разграничение между объектом и предметом правового регулирования. Эти понятия часто трактуются как синонимы, в связи с чем В.Е.Чиркиным отмечено, что объект конституционного регулирования обычно в научной литературе и учебниках называют предметом, хотя слово «предмет» в большей мере относится к содержанию учебных курсов [12, с. 5].

Таким образом, относительно объекта и предмета как правового регулирования в целом, так и конституционно-правового регулирования в юридической науке существует устойчивый плюрализм мнений.

Разрешению проблемы точного определения объектно-предметной сферы правового регулирования, на наш взгляд, будет способствовать разработка логически обоснованной концепции функционального различия категорий «объект» и «предмет», обуславливающего самостоятельность их ролей в механизме правового регулирования. Полагаем, что предмет и объект каждый в своем качестве выполняют разные, но взаимодополняющие функции в процессе преобразования

социальной действительности. Такая естественная, обусловленная законами диалектики объектно-предметная дихотомия, позволяет, с одной стороны, задать направленность воздействия, точно указать область нормативного приложения регулятивных сил, определить феномены социальной действительности, которые подлежат регулированию (объект), а с другой – вычленив те специфические признаки объекта, которые необходимо определенным образом изменить посредством регулирующего воздействия (предмет) с целью сообщения объекту новых качественных характеристик.

Аналогичным образом определяется и объектно-предметная специфика конституционного контроля.

Выясняя характеризующие признаки объекта и предмета конституционного контроля, представляется важным рассмотреть правовую природу этой государственно-властной деятельности. В самом общем виде под конституционным контролем необходимо понимать деятельность уполномоченных государственных органов по проверке соответствия нормативных правовых актов конституции. В случае признания проверяемого акта противоречащим конституции он утрачивает юридическую силу и не подлежит применению.

Используемые в законодательстве и доктринальных источниках наряду с термином «конституционный контроль» термины «конституционное правосудие», «конституционная юстиция» и «судебный конституционный контроль» выражают то, что, с одной стороны, конституционный контроль осуществляется специальными судебными органами – конституционными судами (трибуналами), а с другой – что эта деятельность осуществляется в юрисдикционной форме (предполагает рассмотрение юридического спора). В задачи нашего исследования не входит выявление особенностей различных форм деятельности органов конституционного контроля, поэтому вышеназванные правовые формы деятельности органов конституционной юстиции будут обозначаться в статье термином «конституционный контроль».

Большинство форм конституционного контроля нельзя отождествлять с правовым регулированием. В ходе осуществления конституционного контроля орган конституционной юстиции, как правило, не формулирует правовых норм, содержащих определенные правила поведения, а следовательно, и не регулирует общественных отношений

непосредственно как обычный нормотворческий орган. Конституционные суды и другие органы аналогичной юрисдикции осуществляют проверку правовых норм на соответствие нормам конституции или актов большей юридической силы. В широком смысле конституционный контроль выступает организационно-правовым средством обеспечения конституционной законности и охватывает деятельность по проверке соответствия актов и управленческих действий требованиям конституции и иных актов законодательства посредством вынесения юрисдикционных решений.

Объектом конституционного нормоконтроля в первую очередь выступают регуляторы общественных отношений – правовые нормы. Особенно явно это видно на примере предварительного конституционного контроля, который, будучи целиком абстрактной проверкой конституционности акта, не предполагает какой-либо оценки сложившихся правовых отношений, поскольку практика применения правовых норм еще отсутствует. В ходе осуществления предварительного конституционного контроля общественные отношения могут лишь моделироваться с целью прогноза регулятивного потенциала нормативного правового акта.

При реализации полномочий конституционных судов, связанных контролем деятельности государственных органов, объектом конституционного контроля могут выступать общественные отношения в их юридической форме – правоотношения.

Так, Конституционный Суд Республики Беларусь (далее – Конституционный Суд) в соответствии со статьей 116 Конституции Республики Беларусь (далее – Конституция) рассматривает вопрос о наличии фактов систематического или грубого нарушения палатами парламента Конституции. Указанные нарушения выражаются в определенных действиях. Действие субъекта права неотделимо от общественного отношения, поскольку все действия субъекта права юридически значимы и не могут не порождать урегулированных нормами права общественных отношений. Как отмечалось выше, общественные отношения имеют сознательно-волевой аспект, представляющий собой определяемое сознанием и волей людей их внешнее поведение.

Кроме того, Конституционный Суд в своей деятельности выходит на правовые общественные отношения, когда, например,

руководствуясь частью третьей статьи 54 Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве» (далее – Закон о конституционном судопроизводстве), при проверке конституционности акта в порядке последующего контроля оценивает как буквальный смысл правовых норм, так и смысл, придаваемый им практикой применения. Правоприменительная практика предполагает оценку действий различных субъектов и, следовательно, порождаемых на основе этих действий многообразных правовых отношений, поэтому при осуществлении контроля нормы с учетом практики ее применения Конституционный Суд не может устраниваться и от оценки такого рода общественных отношений.

В научной литературе уже выработана и получила достаточное распространение позиция относительно объекта и предмета деятельности контрольной власти: «Объектом деятельности органов контрольной власти являются акты и действия других органов государственной власти, а предметом – конституционность или законность актов и действий подконтрольных субъектов» [13, с. 81].

Анализ статьи 116 Конституции (далее – Конституция), статьи 22 Кодекса Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей (далее – Кодекс о судостроительстве и статусе судей), а также соответствующих положений Закона о конституционном судопроизводстве показывает, что в качестве объектов конституционного контроля выступают:

законы, декреты, указы Президента Республики Беларусь, международные договоры Республики Беларусь, акты межгосударственных образований, в которые входит Республика Беларусь, постановления Совета Министров, акты Верховного Суда, Генерального прокурора, акты любого другого государственного органа;

систематическое или грубое нарушение палатами Парламента Конституции, а также систематическое или грубое нарушение местными Советами депутатов требований законодательства;

затрагивающие интересы Республики Беларусь документы, принятые (изданные) иностранными государствами, международными организациями и (или) их органами;

направления нормотворческой деятельности и правоприменительной практики судов, правоохранительных и других государственных органов.

Таким образом, объектами конституционного контроля являются, во-первых, нормативные правовые акты всех уровней, а во-вторых, определенные действия государственных органов и порожаемые этими действиями правовые отношения.

В порядке предварительного конституционного контроля Конституционным Судом проверяется содержание всего нормативного правового акта, поэтому в данном случае объектом является акт в целом. При осуществлении последующего конституционного контроля объектом будут выступать отдельные положения нормативного акта, которые оспариваются инициатором соответствующего обращения в Конституционный Суд.

Анализ приведенных выше положений законодательства показывает, что объектами конституционного контроля могут выступать такие действия субъектов права, как действия палат Парламента, систематически или грубо нарушающие Конституцию, действия местных Советов депутатов, систематически или грубо нарушающие требования законодательства, нормотворческая деятельность и правоприменительная практика государственных органов.

При этом возникает вопрос, что же будет выступать предметом конституционного контроля применительно к указанным объектам.

В соответствии с Кодексом о судостроительстве и статусе судей Конституционный Суд не вправе высказывать позицию о вопросе, который может стать предметом рассмотрения в Конституционном Суде в порядке осуществления конституционного судопроизводства, если иное не установлено законодательными актами (часть шестая статьи 22). Таким образом, законодатель указывает, что предмет конституционного контроля образуют вопросы, которые подлежат рассмотрению в порядке осуществления конституционного судопроизводства.

В случае, если объектом конституционного контроля выступает нормативный правовой акт (правовые нормы), предметом контрольной деятельности Конституционного Суда будет являться такое качество правового акта, как конституционность. Это вытекает и из положений Закона о конституционном судопроизводстве.

Так, данным Законом (главы 14 и 15) регулируется производство в порядке обязательного предварительного контроля соответственно по делам о проверке

конституционности (здесь и далее курсив наш. – С.Ч.) закона, принятого Парламентом Республики Беларусь, и о проверке *конституционности* не вступившего в силу международного договора Республики Беларусь.

Главами 16–18 Закона о конституционном судопроизводстве регулируется производство в порядке последующего контроля соответственно по делам о проверке *конституционности* нормативного правового акта, о проверке *конституционности* международного договорного или иного обязательства Республики Беларусь и о проверке *конституционности* акта межгосударственного образования.

Таким образом, рассмотрение указанных категорий дел направлено на установление конституционности нормативного правового акта. По сути, законодатель четко установил предмет рассмотрения дел в порядке предварительного и последующего конституционного контроля.

Необходимо также отметить, что в части одиннадцатой статьи 24 Кодекса о судостроительстве и статусе судей в редакции от 29 июня 2006 г. содержалось положение, согласно которому Конституционный Суд Республики Беларусь не вправе осуществлять контроль и рецензирование проектов актов, *конституционность которых может быть предметом его рассмотрения*. Таким образом, законодатель непосредственно определил конституционность в качестве предмета рассмотрения акта Конституционным Судом.

Важно подчеркнуть, что понятие конституционности имеет сложную юридическую природу, что подтверждается анализом соответствующих нормативных положений.

Так, в Конституции установлено, что Конституционный Суд по предложениям Президента Республики Беларусь, Палаты представителей, Совета Республики, Верховного Суда, Совета Министров дает заключения о соответствии законов, декретов, указов Президента, международных договорных и иных обязательств Республики Беларусь Конституции и международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь; о соответствии актов межгосударственных образований, в которые входит Республика Беларусь, указов Президента, изданных во исполнение закона, Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам и декретам; о соответствии постановлений Совета Министров, актов Верховного Суда, Генерального

прокурора Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам, декретам и указам; о соответствии актов любого другого государственного органа Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам, декретам и указам (часть четвертая статьи 116). Данные конституционные положения в более конкретизированном виде закреплены и в статье 118 Закона о конституционном судопроизводстве.

Из изложенного следует, что конституционность включает в себя соответствие акта не только Конституции, но и ратифицированному международному договору и акту законодательства более высокого уровня.

В связи с указанным в научной литературе при анализе полномочий Конституционного Суда Республики Беларусь по обязательному предварительному конституционному контролю отмечается, что возможность проверки закона о внесении изменений и (или) дополнений в Конституцию на предмет соответствия не только Конституции, но и международно-правовым актам значительно расширяет пределы и критерии проверки [14, с. 376].

Такое расширение пределов и критериев проверки нормативных правовых актов Конституционным Судом обуславливает более высокий качественный уровень правового порядка в государстве, обеспечивая не только режим конституционной законности, но и режим международной правомерности.

В рамках темы настоящей статьи видится целесообразным рассмотреть объектно-предметную характеристику иных полномочий Конституционного Суда.

Кодексом о судоустройстве и статусе судей предусмотрено, что Конституционный Суд принимает решения об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключении коллизий и правовой неопределенности (абзац восьмой части третьей статьи 22).

Очевидно, что предметом контрольной деятельности Конституционного Суда при реализации указанного полномочия является установление наличия пробелов нормативного регулирования, коллизий правовых норм и неопределенности юридических предписаний, на что обращалось внимание в правовой литературе [15, с. 123].

Согласно Кодексу о судоустройстве и статусе судей Конституционный Суд по предложениям Президента Республики

Беларусь дает официальное толкование декретов и указов Президента, касающихся конституционных прав, свобод и обязанностей граждан (абзац пятый части второй статьи 22).

Предметом любой интерпретационной деятельности выступает смысл нормативных положений, подлежащих толкованию. В рассматриваемом случае предметом толковательной деятельности Конституционного Суда будет смысл соответствующих положений декретов и указов Главы государства, которые касаются реализации конституционных прав, свобод и обязанностей граждан.

По предложениям Президента Республики Беларусь, Палаты представителей, Совета Республики Национального собрания, Совета Министров Конституционный Суд излагает свою позицию о документах, принятых (изданных) иностранными государствами, международными организациями и (или) их органами и затрагивающих интересы Республики Беларусь, в части соответствия этих документов общепризнанным принципам и нормам международного права (абзац шестой части второй статьи 22 Кодекса о судоустройстве и статусе судей).

Очевидно, что предметом осуществления данного, уникального по сравнению с компетенцией органов конституционного правосудия зарубежных стран, полномочия Конституционного Суда является соответствие затрагивающих интересы Республики Беларусь иностранных и международных документов общепризнанным принципам и нормам международного права, то есть правомерность принятия указанных документов с точки зрения международного права.

Что касается предмета деятельности Конституционного Суда относительно таких объектов, как действия государственных органов и должностных лиц, то анализ соответствующих полномочий Конституционного Суда свидетельствует о том, что применительно к полномочию оценивать действия Парламента, нарушающие положения Конституции, предметом контрольной деятельности Конституционного Суда будет конституционность указанных действий, применительно к полномочию рассматривать факты нарушения местными Советами депутатов требований законодательства – законность действий органов местного самоуправления.

Что касается полномочия Конституционного Суда по предложениям Президента Республики Беларусь проводить проверки конституционности определенных Главой

государства направлений нормотворческой деятельности и правоприменительной практики судов, правоохранительных и других государственных органов (абзац седьмой части третьей статьи 22 Кодекса о судоустройстве и статусе судей), то в данном случае в тексте самой нормы указано, что предметом проверки является конституционность нормотворческой деятельности и правоприменительной практики государственных органов.

На основе изложенного попытаемся сформулировать обобщенные определения терминов «объект конституционного контроля» и «предмет конституционного контроля».

Под объектом конституционного контроля следует понимать объективно присущие социальной действительности правовые феномены, посредством которых осуществляются установление и реализация субъективных прав и обязанностей (правовые нормы, юридически значимые деяния субъектов, правовые отношения). Объекты конституционного контроля конкретизируются в положениях законодательства, закрепляющих компетенцию Конституционного Суда.

Предметом конституционного контроля выступают обусловленные потребностями поступательного развития правовой системы государства признаки объектов конституционного контроля, которые обеспечивают конституционность, законность, международную правомерность правовых режимов и конституционного правопорядка в целом. Предмет конституционного контроля устанавливается в ходе осуществления конституционного судопроизводства.

Заключение

Рассмотрение объектно-предметной специфики конституционного контроля позволяет сделать следующие основные выводы.

В качестве объектов конституционного контроля выступают нормативные правовые акты всех уровней или отдельные содержащиеся в них правовые нормы, а также действия государственных органов и порождаемые этими действиями правовые отношения.

Предметом контрольной деятельности Конституционного Суда являются конституционность проверяемого акта, пробелы нормативного регулирования, коллизии правовых норм и неопределенность юридических предписаний конституционно-правового характера, а также конституционность и законность действий соответствующих государственных органов.

Всестороннее теоретическое осмысление конституционного контроля как особой разновидности государственно-властной деятельности, особенностей его объектно-предметного состава позволяет лучше уяснить юридические механизмы обеспечения конституционной законности, охраны конституционного строя, защиты конституционных прав и свобод человека.

С.П.Чигринов,
судья Конституционного Суда Республики Беларусь,
кандидат юридических наук, доцент

Список использованных источников

1. Миклашевич, П.П. Конституционный контроль в современных условиях / П.П.Миклашевич // Весн. Канстытуц. Суда Рэсп. Беларусь. – 2016. – № 1. – С. 57–65.
2. Бондарь, Н.С. Предмет конституционного права в контексте практики конституционного правосудия: стабильность и динамизм / Н.С.Бондарь // Актуальн. проблемы рос. права. – 2018. – № 10. – С. 24–35.
3. Философский энциклопедический словарь / редкол.: С.С.Аверинцев [и др.]. – 2-е изд. – М.: Сов. Энцикл., 1989. – 815 с.
4. Вишневский, А.Ф. Общая теория государства и права: учебник / А.Ф.Вишневский, Н.А.Горбатов, В.А.Кучинский; под ред. В.А.Кучинского: М-во внутр. дел Респ. Беларусь, учреждение образования «Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь». – 2-е изд. – Минск: Акад. МВД, 2014. – 479, [1] с.
5. Алексеев, С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения / С.С.Алексеев. – М.: НОРМА, 2001. – 752 с.
6. Гревцов, Ю.И. К проблеме правового регулирования [Электронный ресурс] / Ю.И.Гревцов // Правоведение. – 1981. – № 1. – С. 48–54 // Юридическая Россия. Федеральный правовой портал. – Режим доступа: www.law.edu.ru/article/article.asp?articleID=187895. – Дата доступа: 15.06.2020.
7. Дробязко, С.Г. Предмет, сфера, объект правового регулирования в условиях формирования социального правового государства и правового гражданского общества [Электронный ресурс] / С.Г. Дробязко // Выбр. навук. пр. Беларус. дзярж. ун-та: у 7 т. – Минск: БДУ, 2001. – Т. 3. – С. 9–24 / Беларускі дзяржаўны ўніверсітэт. Электронная бібліятэка. – Режим доступа: https://law.bsu.by/pub/31/Drobyazko_24.pdf. – Дата доступа: 15.06.2020.

8. Нерсисянц, В.С. Общая теория права и государства: учебн. для юрид. вузов и фак. / В.С.Нерсисянц. – М.: НОРМА, 2000. – 552 с.

9. Кутафин, О.Е. Предмет конституционного права / О.Е.Кутафин. – М.: Юрист, 2001. – 444 с.

10. Кокотов, А.Н. О предмете конституционно-правового регулирования / А.Н.Кокотов // Актуальн. проблемы рос. права. – 2018. – № 10. – С. 38–43.

11. Эбзеев, Б.С. Предмет конституционного права: историчность содержания и тенденции развития / Б.С.Эбзеев // Государство и право. – 2019. – № 7. – С. 54–67.

12. Чиркин, В.Е. Объект конституционного регулирования / В.Е.Чиркин // Государство и право. – 2005. – № 4. – С. 5–8.

13. Мартынюк, Р.С. К особенности функциональной природы органов конституционной юрисдикции / Р.С.Мартынюк // Евразийск. адвокатура. – 2016. – № 4. – С. 80–87.

14. Шустров, Д.Г. Пределы изменения конституции и конституционный контроль за их соблюдением в России и постсоветских государствах: сравнительно-правовое исследование: монография. В 2 т. – Т. 1 / Д.Г.Шустров. – М.: Юрлитинформ, 2018. – 576 с.

15. Василевич, Г.А. О предмете судебного конституционного контроля / Г.А.Василевич // Современное конституционное развитие: роль конституционного контроля в конституционализации права = Modern Constitutional Development: the Role of Constitutional Review in Constitutionalisation of Law: материалы Междунар. конф., посвящ. 25-летию Конституц. Суда Респ. Беларусь (Минск, 30–31 мая 2019 г.) / Конституционный Суд Республики Беларусь; редкол.: Н.А.Карпович [и др.]. – Минск: СтройМедиаПроект, 2019. – 180 с.

Аннотация

Опираясь на общеправовой подход к определению содержания понятий «объект» и «предмет», автор рассматривает объектно-предметную специфику конституционного контроля как особой государственно-властной деятельности.

На основе анализа законодательства Республики Беларусь, а также правовой доктрины делается вывод, что в качестве объекта конституционного контроля выступают нормативные правовые акты всех уровней или отдельные правовые нормы, которые в них содержатся, а также действия государственных органов и

порождаемые этими действиями правовые отношения. Предметом конституционного контроля являются качественные характеристики объектов, обуславливающие такое состояние правового регулирования, как конституционность, законность, международная правомерность, правовая определенность и др.

Annotation

Based on the general philosophical approach to the content of the concepts «object» and «subject-matter», the author considers the object and subject-matter specific nature of constitutional review as a special activity of state power.

Based on the analysis of the legislation of the Republic of Belarus, as well as the legal doctrine, the author concludes that the object of constitutional review include normative legal acts of all levels or their specific legal rules, and also actions of state bodies and legal relations arising from these actions. The qualitative characteristics of objects that determine such a state of legal regulation as constitutionality, legality, international legitimacy, legal certainty, etc. represent the subject-matter of constitutional review.

Дата поступления статьи в редакцию 23.06.2020.

РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЯ

Введение

Конституция провозглашает Республику Беларусь демократическим социальным правовым государством, в котором человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства (часть первая статьи 1, часть первая статьи 2). Эти конституционные нормы обязывают государственные органы в интересах человека и общества проводить активную политику по привлечению граждан к управлению делами общества и государства, реализации принципа взаимной ответственности государства и гражданина.

В соответствии с Конституцией Республики Беларусь 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 (статья 40).

Право на обращение гарантировано также основополагающими международными актами: Всеобщей декларацией прав человека (статья 19) и Международным пактом о гражданских и политических правах (статья 19) [1].

Основная часть

1. Право граждан на обращение в государственные органы является важнейшим конституционным правом, которое можно рассматривать как одно из проявлений непосредственной демократии. Этому праву корреспондирует обязанность государственных органов, должностных лиц рассмотреть обращение и дать ответ по существу в определенный законом срок.

В юридической литературе право на обращение определяется как возможность человека реализовать, исходя из личной заинтересованности, свои субъективные потребности и нужды в самых различных сферах бытия [2].

Конституция наделяет граждан правами, свободами и обязанностями, необходимыми и достаточными для проявления и

реализации способностей каждого, обеспечения и защиты его интересов в различных сферах жизнедеятельности без нарушения прав, свобод и законных интересов других лиц, установления баланса интересов личности, общества и государства на основе конституционных ценностей.

Конституционно-правовой характер обращений граждан, направляемых в государственные органы и иные организации на основании статьи 40 Конституции, наиболее явно проявляется при рассмотрении положений указанной статьи во взаимосвязи с частью первой статьи 34 Основного Закона, согласно которой гражданам Республики Беларусь гарантируется право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды. Из анализа содержания части первой статьи 34 Конституции следует, что гражданин имеет право как обращаться за получением всеобъемлющей информации о функционировании политической, социальной, экономической и культурной сфер государства и общества, так и направлять свои предложения по совершенствованию деятельности государства в указанных сферах. По своему содержанию конституционное право на обращение может рассматриваться в контексте реализации не только политических, но и социально-экономических и культурных прав граждан.

Несмотря на личную заинтересованность граждан, выраженную в обращениях, эти обращения, как правило, затрагивают вопросы, составляющие конституционные начала управления делами государства, эффективного решения стоящих перед обществом и государством в лице их органов, организаций, хозяйствующих субъектов задач, включая надлежащие обеспечение и защиту прав и свобод. Как отмечает Н.С.Бондарь, право на обращение может рассматриваться и как одна из важных форм обратной связи в системе государственного управления (в широком смысле), посредством которой обеспечиваются проверка, установление соответствия между характером и содержанием государственного воздействия на те или иные общественные отношения и фактической общественной практикой, складывающейся в определенной сфере [3, с. 320].

Конституционный Суд, как предусмотрено статьей 116 Конституции, осуществляет контроль за конституционностью

нормативных актов в государстве. Правовое регулирование конституционного контроля включает нормы Кодекса Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей, Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве», иных актов законодательства, закрепляющих компетенцию, организацию, порядок деятельности Конституционного Суда и осуществления конституционного судопроизводства, определяющих механизм доступа граждан к конституционному правосудию.

В законодательстве Республики Беларусь не установлена возможность непосредственной подачи гражданами либо организациями индивидуальной конституционной жалобы. В условиях отсутствия прямого доступа граждан к конституционному правосудию для обеспечения закрепленной в Конституции гарантии каждому защиты его прав и свобод судом, в том числе посредством отправления конституционного правосудия (часть первая статьи 60), законодательно закреплено право граждан и организаций на косвенный доступ к конституционному правосудию, на основании которого они обращаются с инициативой о проверке конституционности акта в уполномоченные государственные органы. Данное право предусмотрено в статье 22 Кодекса о судоустройстве и статусе судей [4].

Правовая регламентация данных инициативных обращений направлена на обеспечение каждому гражданину конституционной гарантии судебной защиты его прав и свобод, в том числе посредством осуществления конституционного правосудия.

Право граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и организаций на обращение к уполномоченным органам с инициативой о внесении в Конституционный Суд предложений о проверке конституционности нормативного правового акта, примененного в конкретном решении государственного органа или постановления суда общей юрисдикции, предусмотренное положениями части четвертой статьи 22 Кодекса о судоустройстве и статусе судей, является конституционным правом на доступ к правосудию в опосредованной форме с целью защиты конституционных прав и свобод.

Право на инициативное обращение в уполномоченные органы в порядке косвенного доступа к конституционному судопроизводству реализуется гражданами достаточно активно.

Так, в 2019 году к уполномоченным органам поступили 91 инициативное обращение граждан и 5 инициативных обращений организаций. При этом большинство обращений связано с проверкой конституционности нормативных правовых актов, примененных в решениях государственных органов или постановлениях судов общей юрисдикции, в результате чего, по мнению заявителей, были нарушены их права, свободы и законные интересы.

Инициативные обращения рассмотрены уполномоченными органами в порядке, установленном статьей 28 Закона «О конституционном судопроизводстве». В Конституционный Суд поступила информация о результатах рассмотрения в прошедшем году инициативных обращений, в том числе Президиумом Совета Министров, постоянными комиссиями Совета Республики и Палаты представителей Национального собрания, Президиумом Верховного Суда. Оснований для внесения соответствующих предложений в Конституционный Суд уполномоченные органы не усмотрели.

Необходимо отметить, что обращения граждан с предложениями о проверке конституционности нормативных правовых актов поступают и непосредственно в Конституционный Суд. При этом граждане руководствуются статьей 40 Конституции, устанавливающей, что каждый имеет право направлять личные или коллективные обращения в государственные органы. Однако ввиду отсутствия у граждан права инициировать такую проверку названные обращения рассматриваются в Конституционном Суде не в порядке конституционного судопроизводства, а в порядке, установленном законодательством об обращениях граждан и юридических лиц.

2. Нормативное содержание конституционного права на обращение конкретизируется в законодательстве. В настоящее время отношения, складывающиеся в этой сфере, регулируются нормами Закона Республики Беларусь «Об обращении граждан и юридических лиц» (далее – Закон, Закон об обращениях) и Указом Президента Республики Беларусь от 15 октября 2007 г. № 498 «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц».

В литературе высказано мнение, что в процессе подачи и рассмотрения обращений с определенной долей условности реализуются правозащитная, информационная, управленческая и контрольная функции. Правозащитная функция заключается

в том, что подача обращений (жалоб) является способом защиты прав и законных интересов граждан. Информационная функция отражает содержательную составляющую обращений. Их содержание представляет собой ценнейший источник информации о проблемах и вопросах, которые в наибольшей степени беспокоят граждан. Управленческая функция заключается в том, что посредством направления своих обращений граждане и организации могут оказывать влияние на принятие управленческих решений. Контрольная функция заключается в том, что посредством обращений граждане имеют возможность в определенной степени контролировать поведение должностных лиц государственных органов и организаций при принятии ими решений; имеют право на последующий пересмотр принятых решений как вышестоящими органами так и судом, что является важным способом обеспечения законности в деятельности государственных органов и иных организаций [5, с. 5, 6].

В связи с этим обоснованной полагаем позицию согласно которой возможность непосредственного обращения в Конституционный Суд, вытекающая из статьи 40 Конституции о праве каждого направлять личные или коллективные обращения в государственные органы, рассматриваются гражданами и иными субъектами такого обращения как способ реализации их конституционного права на судебную защиту [6]. Однако необходимо отметить, что это относится к обращениям, подлежащим рассмотрению в соответствии с законодательством о конституционном судопроизводстве.

В Законе об обращениях термин «обращение» определен как индивидуальные или коллективные заявление, предложение, жалоба, изложенные в письменной, электронной или устной форме (статья 1).

Рассмотрение в Конституционном Суде обращений граждан осуществляется на основании Закона об обращениях, многие положения которого выступают юридическим гарантом конституционного права на обращения. Так, данным Законом установлено, что право на обращение реализуется заявителями добровольно; осуществление заявителями их права на обращение не должно нарушать права, свободы и (или) законные интересы других лиц (пункт 3 статьи 3 указанного Закона).

В статье 5 Закона об обращениях конкретизированы конституционные гарантии прав гражданина в связи с его

обращением: не допускается ущемление прав, свобод и (или) законных интересов заявителей, их представителей, членов семей заявителей-граждан в связи с их обращением в организации, к индивидуальным предпринимателям; должностные лица и иные работники организаций, индивидуальные предприниматели и их работники не имеют права разглашать сведения о личной жизни граждан без их согласия, а также сведения, составляющие государственные секреты, коммерческую и (или) иную охраняемую законом тайну, ставшие им известными в связи с рассмотрением обращений.

Установленный в пункте 6 статьи 10 Закона об обращениях запрет направлять жалобу на рассмотрение в организации, действия (бездействия) которых обжалуются, согласуется с общепризнанным принципом права о недопустимости быть судьей в собственном деле. В качестве дополнительной гарантии положениям Конституции в данном Законе применительно к таким случаям предусмотрена обязанность руководителей организации или уполномоченных должностных лиц разъяснить гражданину его право обжаловать соответствующее действие (бездействие) в установленном порядке в суд. С той же целью в пункте 3 статьи 10 названного Закона установлено, что письменные обращения, в которых обжалуются судебные постановления, не позднее пяти рабочих дней возвращаются заявителям с разъяснением им порядка обжалования судебных постановлений.

3. Рассмотрение в Конституционном Суде в 2019 году личных и коллективных обращений граждан, в том числе поступивших на личном приеме у руководства и судей Конституционного Суда, свидетельствует, что обращения граждан в соответствии со статьей 40 Конституции в государственные органы и их надлежащее разрешение являются эффективной формой влияния на совершенствование законодательства, практики его применения, обеспечение конституционной законности в государстве. В 2019 году в Конституционный Суд поступило около 700 обращений граждан, что на 9,9 процента больше, чем в 2018 году.

При этом имеется тенденция к снижению общего количества обращений. Так, в 2009 году их количество составило 1274, в 2014 году – 819, в 2019 году – 690. Вместе с тем при снижении общего количества обращений, количество обращений, в которых ставятся вопросы, имеющие непосредственное отношение

к состоянию конституционной законности, в процентном соотношении к общему количеству обращений ежегодно увеличивается. Если в 2009 году процент таких обращений составил 8,7 процентов, 2014 году – 23,6 процентов, то в 2019 году – 28,7 процентов.

Как и в предыдущие годы, наибольшее количество обращений граждан в 2019 году касалось нарушений прав в области жилищных, гражданских, уголовных, трудовых и иных правоотношений. Вместе с тем в значительной части обращений граждан ставились вопросы, разрешение которых входит в компетенцию иных государственных органов, включая суды общей юрисдикции.

Обращений, в которых ставились вопросы конституционности нормативных правовых актов, поступило 27, или 3,9 процента от общего количества вопросов. По сравнению с 2018 годом количество данных обращений не изменилось, а по сравнению с 2017 годом уменьшилось на 37,2 процента. Из приведенных данных следует, что на протяжении последних трех лет вопросы соответствия Конституции нормативных правовых актов составляют от 3 до 5 процентов от общего количества поступающих в Конституционный Суд вопросов.

В 61 обращении содержались предложения о внесении изменений и дополнений в нормативные правовые акты (8,8 процентов от общего количества поставленных вопросов). По сравнению с 2018 и 2017 годами количество таких обращений увеличилось более чем в два раза.

В ходе изучения поставленных в обращениях заявителей вопросов о конституционности отдельных нормативных правовых актов, о необходимости внесения в них изменений и дополнений, о толковании декретов и указов Президента Республики Беларусь, касающихся конституционных прав, свобод и обязанностей граждан, установлено, что значительное количество этих вопросов урегулировано законодательством Республики Беларусь и оснований для рассмотрения их Конституционным Судом не имеется.

Вместе с тем изучение Конституционным Судом обращений в ряде случаев показало, что отдельные акты текущего законодательства содержат пробелы и противоречия, имеют неопределенный и неясный характер, что может повлечь нарушение прав и свобод граждан.

Согласно абзацу восьмому части первой статьи 22 Кодекса о судоустройстве 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» [7, с. 87, 88] 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 2019 году в Конституционный Суд поступили 53 обращения, содержащие информацию о наличии в нормативных правовых актах пробелов, коллизий и правовой неопределенности.

Обращения данной категории изучаются в Конституционном Суде с целью подтверждения или исключения обоснованности возникших у заявителя сомнений о наличии в нормативных правовых актах пробелов, коллизий и правовой неопределенности, в том числе с точки зрения соответствия оспариваемых норм Конституции, нарушения конституционных прав заявителя в указанном им аспекте. Выявляются основания для принятия обращения к рассмотрению и осуществления конституционного судопроизводства по делу об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности.

На основе анализа информации, содержащейся в таких обращениях, Конституционным Судом приняты решения, направленные на устранение пробелов, исключение коллизий и правовой неопределенности, создавая тем самым условия для упреждения возможных нарушений прав и свобод граждан, обеспечения их реализации и защиты.

В решении Конституционного Суда от 23 апреля 2019 г. «О правовом регулировании производства по уголовным делам по вновь открывшимся обстоятельствам» указано, что отсутствие в уголовно-процессуальном законе норм, предусматривающих возможность обжалования в судебном порядке постановления прокурора о прекращении возбужденного им по уголовному делу производства по вновь открывшимся обстоятельствам

гражданами, права и законные интересы которых затрагиваются таким постановлением, не позволяет обеспечивать конституционно гарантированную каждому судебную защиту, что свидетельствует о наличии в правовом регулировании пробела, имеющего конституционно-правовое значение.

Основываясь на положениях Конституции, в целях обеспечения и защиты конституционных прав граждан в уголовном процессе, реализации конституционного принципа верховенства права Конституционный Суд признал необходимым устранить пробел конституционно-правового регулирования в части установления права заинтересованных лиц на обжалование в суд постановления прокурора о прекращении возбужденного им производства по уголовному делу по вновь открывшимся обстоятельствам путем внесения соответствующих изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь.

В решении Конституционного Суда от 3 октября 2019 г. «О правовом регулировании письменных разъяснений применения нормативных правовых актов» указано, что Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах», предоставляя уполномоченным государственным органам (организациям) право при необходимости подготавливать письменные разъяснения применения нормативных правовых актов, не предусматривает положений о юридической силе и характере таких письменных разъяснений, что свидетельствует о наличии в указанном Законе правовой неопределенности. Такой дефект правового регулирования порождает возможность неоднозначного понимания норм права и их неединообразного применения и тем самым может повлечь нарушение конституционных гарантий реализации и защиты прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц.

В целях обеспечения конституционного принципа верховенства права Конституционный Суд признал необходимым исключить правовую неопределенность в правовом регулировании письменных разъяснений применения нормативных правовых актов, принимаемых уполномоченными государственными органами (организациями), путем внесения соответствующих изменений в Закон «О нормативных правовых актах».

В принятых решениях, наряду с признанием необходимости устранения в нормативных правовых актах пробелов, исключения в них правовой неопределенности, выявленных

правоприменительной практикой, Конституционный Суд ориентировал законодателя и иные нормотворческие органы на недопущение снижения уровня гарантированности конституционных прав и свобод человека, прав и законных интересов юридических лиц при установлении правового регулирования в различных сферах жизнедеятельности.

Уменьшилось число обращений, касающихся исполнения и толкования решений Конституционного Суда (6 обращений в 2019 году в сравнении с 19 обращениями в 2018 году).

Государственные органы принимают необходимые меры по устранению выявленных Конституционным Судом недостатков законодательства. Полное и своевременное исполнение решений Конституционного Суда является важным показателем уровня конституционной законности и обеспечения конституционных прав и свобод граждан.

В 2019 году исполнены 5 решений Конституционного Суда и реализованы 3 правовые позиции в законотворческом процессе.

В ряде решений Конституционный Суд признал необходимым устранить имеющие конституционно-правовое значение дефекты в сфере законодательного регулирования трудовых правоотношений.

Так, в решении Конституционного Суда от 10 июля 2014 г. «О правовом регулировании размера оплаты времени вынужденного прогула работнику, восстановленному на прежней работе» отмечено, что отсутствие в законодательстве о труде норм, регулирующих определение размера оплаты времени вынужденного прогула работнику, восстановленному на прежней работе, в части зачета выплат, полученных им при увольнении, повлекло правовую неопределенность, которую предложено исключить путем внесения изменений в Трудовой кодекс Республики Беларусь.

Решение исполнено Законом Республики Беларусь от 18 июля 2019 г. «Об изменении законов», которым статья 244 Трудового кодекса изложена в новой редакции, определяющей виды выплат (сумм), полученных работником при увольнении и подлежащих зачету при взыскании в пользу работника среднего заработка в случае восстановления работника на прежней работе.

В решении «О понятии «одинокая мать» в трудовых правоотношениях» (принято 18 сентября 2014 г.) Конституционный Суд признал необходимым исключение в

Трудовом кодексе правовой неопределенности, вызванной отсутствием ясного и точного определения круга лиц, на которых распространяются предусматриваемые в нем гарантии при заключении и прекращении трудового договора для одиноких матерей.

Решение исполнено Законом от 18 июля 2019 г. об изменениях законодательства, регулирующего трудовые отношения, которым в Трудовом кодексе закреплено определение термина «одиноким родителем», а также установлено, что гарантии при заключении и прекращении трудового договора для беременных женщин, женщин, имеющих детей, и иные гарантии, связанные с воспитанием детей, распространяются также на одиноких родителей.

Исполнены принятые Конституционным Судом в целях обеспечения и защиты конституционных прав граждан, прав и законных интересов юридических лиц решения об устранении в Кодексе Республики Беларусь об образовании, Гражданском процессуальном и Хозяйственном процессуальном кодексах Республики Беларусь пробелов, имеющих конституционно-правовое значение.

В решении от 14 ноября 2012 г. «О возмещении средств, затраченных государством на подготовку выпускников учреждений высшего и иного образования, при их добровольном поступлении на военную службу» Конституционный Суд признал необходимым в целях обеспечения конституционных принципов верховенства права, равенства и социальной справедливости при реализации гражданами конституционной обязанности и священного долга по защите Республики Беларусь устранить конституционно-правовой пробел в законодательном регулировании, закрепив право выпускников учреждений высшего и иного образования на освобождение от возмещения средств, затраченных государством на их подготовку, при добровольном поступлении на военную службу по контракту.

Решение исполнено Законом Республики Беларусь от 23 июля 2019 г. «Об изменении законов по вопросам эффективного функционирования военной организации государства», которым пункт 4 статьи 88 Кодекса об образовании дополнен нормой, устанавливающей, что выпускники, которым место работы предоставлено путем распределения, направленные на работу в соответствии с договором о подготовке научного работника высшей квалификации за счет средств республиканского

бюджета, договором о целевой подготовке специалиста (рабочего, служащего), добровольно поступившие на военную службу по контракту в Вооруженные Силы Республики Беларусь, другие войска и воинские формирования Республики Беларусь и прослужившие не менее срока обязательной работы, освобождаются от возмещения в республиканский и (или) местные бюджеты средств, затраченных государством на их подготовку.

В решении от 10 апреля 2018 г. «О праве на судебную защиту заинтересованных лиц в приказном производстве» Конституционный Суд, основываясь на взаимосвязанных положениях статей 60 и 115 Конституции, признал необходимым устранить пробел конституционно-правового регулирования в части обеспечения права на судебную защиту заинтересованных лиц в приказном производстве, права и законные интересы которых затрагиваются определением о судебном приказе, путем внесения соответствующих изменений в Гражданский процессуальный и Хозяйственный процессуальный кодексы.

Решение исполнено Законом Республики Беларусь от 17 июля 2019 г. «Об изменении кодексов», которым статья 398 Гражданского процессуального кодекса дополнена нормой, предусматривающей, что иное лицо, права и (или) законные интересы которого затрагиваются определением о судебном приказе, в установленный данным Кодексом срок вправе подать в суд мотивированное заявление об отмене определения о судебном приказе с использованием любых средств связи. Аналогичные изменения внесены в статью 226 Хозяйственного процессуального кодекса.

Заключение

Таким образом, реализация конституционного права на обращения способствует обеспечению прав и свобод гражданина или их восстановлению.

Государство гарантирует обязательное реагирование на обращение гражданина путем комплексного и системного правового регулирования порядка реализации гражданами и юридическими лицами права на обращение в государственные органы, иные организации и к индивидуальным предпринимателям, в том числе на обращения в целях защиты своих прав и (или) законных интересов.

Рассмотрение обращений, поступающих в Конституционный Суд, свидетельствует о тенденции к снижению общего количества

обращений. Это связано, с одной стороны, с принятием в 2014 году Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве», которым регламентировано право граждан и организаций непосредственно обращаться в Конституционный Суд в целях устранения пробелов, правовой неопределенности и коллизий в законодательстве, а с другой – с возрастающим уровнем правосознания граждан, их стремлением содействовать совершенствованию национального законодательства и укреплению конституционной законности.

Л.Г.Козырева,
судья Конституционного Суда Республики Беларусь,
заслуженный юрист Республики Беларусь

Список источников

1. Права человека: международные правовые документы и практика их применения: в 4 т. / сост. Е.В.Кузнецова. – Минск, Амалфея, 2009. – Т. 1. – 816 с.

2. Ширококов, С.А. Конституционное право граждан на обращение в системе правового регулирования взаимодействия граждан и органов государственной власти и управления / С.А.Ширококов // Вестн. Пермск. ун-та. Юрид. науки. – 2016. – № 2. – С. 158–164.

3. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). – 2-е изд., пересмотр.; под ред. В.Д.Зорькина. – М.: Норма; Инфра-М, 2011. – 1056 с.

4. Кодекс Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей. – Минск: Нац. центр правовой информ., 2017. – 111 с.

5. Саванович, Н.А. Работа с обращениями граждан и юридических лиц: комментарий и практика применения законодательства / Н.А.Саванович. – Минск: Регистр, 2016. – 199 с.

6. Карпович, Н.А. Конституционный Суд Республики Беларусь на защите прав и свобод граждан / Н.А.Карпович // Конституц. Правосудие: Вестн. Конф. органов конституц. контроля стран молодой демократии. – 2015. – № 4. – С. 56–63.

7. Закон Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве». – Минск: Нац. центр правовой информ., 2017. – 112 с.

Аннотация

В статье рассматриваются теоретические и практические вопросы реализации конституционного права граждан на обращения. Анализируются субъектный состав этих отношений, предмет обращений. Автором сделан вывод, что содержание поступающих в Конституционный Суд обращений свидетельствует о возрастающем уровне правосознания граждан, об их стремлении содействовать совершенствованию национального законодательства и укреплению законности.

Annotation

The article focuses on theoretical and practical issues of the exercise of the constitutional right of individuals to apply to the Constitutional Court. The author deals with the participants of such relations and the subject of applications. The author concludes that the content of the applications submitted to the Constitutional Court reflects the increasing level of individuals' legal awareness, their desire to improve national legislation and strengthen legality.

Дата поступления статьи в редакцию: 19.05.2020.

ВЕНЕЦИАНСКИЕ ПРИНЦИПЫ: ЗАЩИТА И УКРЕПЛЕНИЕ ИНСТИТУТА ОМБУДСМЕНА

Введение

На 118-й пленарной сессии Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии), состоявшейся 15–16 марта 2019 года, приняты Принципы защиты и продвижения института омбудсмена («Венецианские принципы») [22]. Венецианской комиссией отмечено, что в настоящее время институты омбудсмена на национальном, региональном или местном уровнях, обладающие различной компетенцией, существуют более чем в 140 государствах; при разнообразии моделей омбудсменов наиболее общими принципами реализации ими своих полномочий, как и иных правозащитных учреждений, являются независимость, объективность, транспарентность, справедливость и беспристрастность. Между тем в ряде государств, где создан институт омбудсмена, остаются актуальными проблемы обеспечения эффективности его функционирования на основе вышеназванных принципов.

В научных исследованиях указывается, что в ходе правовых реформ нередко происходит сужение полномочий омбудсменов, отмечаются временные задержки при реализации процедур вступления их в должность, отказы парламентов рассматривать их ежегодные доклады, сокращение финансирования служб омбудсменов, усложнение их доступа к информации и др. Венецианская комиссия, обратив внимание, что для должного выполнения омбудсменом своих полномочий требуется создание системы соответствующих гарантий, предложила руководствоваться Принципами защиты и укрепления института омбудсмена демократическим обществам в их конституционно-правовом строительстве.

Проблематика института омбудсмена широко отражена в научной литературе. Различные ее аспекты исследованы в трудах А.С.Автономова, М.С.Башимова, Л.В.Бойцовой, Г.Брука, Т.А.Васильевой, Б.Визера, А.Кариолы, А.И.Ковлера, В.В.Комаровой, Ю.Л.Корабельниковой, О.О.Миронова, Н.Г.Салищевой, С.И.Симановского, Б.Н.Топорнина, В.А.Туманова, Д.Е.Феоктистова, Н.Ю.Хаманевой, М.Хартвига, А.Хиль-Роблеса, Х.Штайнбергера, Л.М.Энтина. В Республике Беларусь вопросам

организации и функционирования института омбудсмена, проблемам внедрения данного института в государственный механизм в разное время посвятили свои работы К.В.Акименко, В.Н.Артемова, С.Ю.Артемьев, В.А.Брилева, А.А.Ванин, Г.А.Василевич, Л.Е.Земляков, В.Н.Кивель, И.В.Котляров, Ю.А.Кулаковский, О.П.Мариков, Ю.Н.Минченкова, Е.В.Перепелица, В.В.Подгруша, О.Г.Сергеева, Р.И.Филипчик, Л.И.Цыганкова, А.В.Шавцова и другие авторы.

Вместе с тем Принципы защиты и укрепления института омбудсмена, изложенные Венецианской комиссией, в юридической литературе в должной мере пока не освещены. Полагаем, что их научный анализ будет способствовать выявлению направлений дальнейшего совершенствования деятельности по укреплению верховенства права, качественного управления, защите конституционных прав и свобод человека в национальной правовой системе, развитию конструктивного диалога между гражданином и государством.

Основная часть

Венецианские принципы включают 25 базовых положений, определяющих подходы к выбору институциональной модели омбудсмена с учетом политико-правовой системы конкретной страны и правового закрепления гарантий его деятельности начиная от выборов (назначения) до прекращения его полномочий. Они охватывают в том числе вопросы законодательного определения квалификационных и иных критериев для лиц, претендующих на пост омбудсмена, содержания мандата омбудсмена, его полномочий и иммунитетов, гарантий доступности омбудсмена для граждан, его финансового и материального обеспечения.

В целях эффективного анализа Венецианские принципы условно можно разграничить на *семь групп*.

Первая группа принципов (принципы 1–5) касается избрания государством модели института омбудсмена, а также наиболее существенных признаков данного института и составляющих правового статуса омбудсмена, которые должны найти отражение в законодательстве при закреплении любой его модели. В качестве основополагающего принципа Венецианской комиссией отмечено, что институты омбудсменов призваны играть важную роль в укреплении демократии, верховенства права, добросовестного управления, защиты и поощрения прав человека и основных свобод; при отсутствии

стандартизированной модели омбудсмена государство должно поддерживать и защищать данный институт и воздерживаться от любых действий, подрывающих его независимость.

Следует отметить, что независимость омбудсмена при выполнении своих функций является наиболее общим требованием, что отражено в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 48/134 о принципах, касающихся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы), от 20 декабря 1993 года [25] и других международных документах. На этой основе соответствующие положения закрепляются в конституционных актах ряда стран. Так, Федеральным конституционным законом (Конституцией) Австрии установлено, что Коллегия народной правозащиты (омбудсменов) при осуществлении своих обязанностей независима (статья 148 а). В документах ООН подчеркивается, что национальные правозащитные учреждения финансируются государствами, однако носят независимый характер: они не являются неправительственными организациями, а служат в качестве «моста» между гражданским обществом и правительством [24].

В качестве отдельного принципа Венецианской комиссией изложен тезис о том, что институт омбудсмена, включая его полномочия, основывается на прочной правовой базе, предпочтительно на конституционном уровне, а его характеристики и функции могут быть дополнительно проработаны в законе.

Опыт европейских стран свидетельствует, что в государствах, в которых учреждены институт омбудсмена или другое аналогичное национальное правозащитное учреждение, соответствующие нормы в большинстве случаев закреплены на конституционном и (или) законодательном уровнях. При этом институт омбудсмена установлен в более чем трети конституций стран мира, что отражает значимость этого института в государственно-правовой системе и выступает важной правовой гарантией осуществления омбудсменом своих полномочий, обеспечивает стабильность его правового статуса. Статус омбудсмена достаточно подробно урегулирован в конституциях Австрии, Польши, Португалии, Румынии, Сербии, Словакии, Словении, Франции, Хорватии, в том числе постсоветских государств – Армении, Грузии, Молдовы, Эстонии.

Вместе с тем в конституциях некоторых стран (Болгария, Венгрия, Германия, Дания, Испания, Северная Македония, Швеция, а также Азербайджан, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Туркменистан, Узбекистан, Украина) содержится лишь указание на наличие института омбудсмана (омбудсменов), при этом могут определяться орган, который его (их) назначает (избирает), отдельные полномочия омбудсменов, в частности по их обращению в конституционный суд. Такое относительно неполное раскрытие статуса омбудсмана на конституционном уровне имеет свои преимущества, поскольку создает условия для развития данного института в законодательстве и политической практике с учетом потребностей общества.

Отсутствие упоминания об омбудсмене в конституции не препятствует его учреждению в правовой системе, на что верно указывается в юридической литературе [5]. В ряде стран (Босния и Герцеговина, Латвия, Литва, Таджикистан, Чехия и др.) институт омбудсмана на конституционном уровне не предусмотрен, а урегулирован на уровне закона. Так, законом установлены основные принципы деятельности и полномочия омбудсменов Сейма Литовской Республики [9]. В то же время, как отмечается некоторыми учеными, закрепление статуса омбудсмана исключительно на уровне законов нежелательно, поскольку оно может служить предпосылкой для необоснованного сужения его полномочий, препятствующего реализации функционального назначения омбудсмана.

К принципам деятельности омбудсмана Венецианской комиссией отнесено положение о необходимости присвоения ему соответствующего высокого ранга, что должно быть отражено в вознаграждении омбудсмана и в его пенсионном обеспечении.

В соответствии с Федеральным конституционным законом Австрии каждый член Коллегии народной правозащиты (омбудсмен) приравнивается к членам Федерального правительства по степени ответственности (статья 148g). Однако в основных законах других стран, как правило, содержится отсылка к специальному акту, регулирующему данные вопросы. Например, статьей 193 Конституции Армении предусмотрено, что иные гарантии деятельности Защитника прав человека устанавливаются Законом о Защитнике прав человека. Из статьи 151a Конституции Словакии также вытекает, что подробности об условиях исполнения функций Народного защитника устанавливаются законом. В связи с этим отметим,

что необходимость регулирования данных вопросов предполагает обязательное издание подконституционных актов, определяющих статус омбудсмена.

В качестве принципов Венецианской комиссии указывается, что выбор модели единого или множественного омбудсмена зависит от государственной организации, ее особенностей и потребностей; институт омбудсмена может быть организован на различных уровнях и с различной компетенцией; государства принимают модели, полностью соответствующие Венецианским принципам, укрепляют институт и повышают уровень защиты и поощрения прав человека и основных свобод в стране.

Решение вопроса о выборе модели омбудсмена имеет многообразный характер. Во многих государствах создаются институты специализированных омбудсменов, что предполагает их множественность (уполномоченные по защите прав ребенка, финансовый омбудсмен, омбудсмены по экологии и охране окружающей среды, по делам уязвимых групп населения (беженцев, военнослужащих и др.). Компетенция таких омбудсменов распространяется на соответствующую область отношений. Так, в Великобритании функционирует уполномоченный по делам здравоохранения, в Грузии – омбудсмен по вопросам охраны окружающей среды, в Норвегии – омбудсмены потребителей и военный омбудсмен, в Австрии, Великобритании, Дании, Литве, Мальте, Северной Ирландии – детские омбудсмены.

В Российской Федерации данный институт включает в себя Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, а также уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации [12]. Действуют также специализированные уполномоченные по защите прав различных категорий лиц: ребенка, предпринимателей, коренных малочисленных народов. При этом законодательно определено, что деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод [12, пункт 1 статьи 2, статья 3].

С этим подходом в определенной мере согласуется тезис, изложенный в официальном докладе Федеративной Республики Германия «Международные договоры по правам человека» (2016 года) [14], о том, что поскольку всеобъемлющая защита

прав человека обеспечивается судебными органами, то создание государственных органов, отвечающих за защиту прав человека в целом, не считается целесообразным (пункт 150). В соответствии со статьей 17 Основного закона Германии каждый имеет право как отдельно, так и вместе с другими лицами обращаться с письменными просьбами или жалобами в компетентные учреждения или к народным представителям. В связи с этим граждане заявляют о нарушении своих прав и добиваются их восстановления, обращаясь в комитеты по петициям бундестага либо к соответствующим уполномоченным (агентствам), например уполномоченным Федерального правительства по правам человека и др.

В Европейской хартии по охране прав человека в городах (статья XXVII) отмечена также эффективность деятельности муниципальных омбудсменов и рекомендовано расширение практики их учреждения как средства защиты прав человека на местном уровне. Так, централизованный институт омбудсмена отсутствует в Италии, где в большинстве административных единиц и территориальных общин функционируют региональные омбудсмены – гражданские защитники [15]. Местный уполномоченный по делам администрации действует в Великобритании, а во Франции в каждой префектуре – представитель медиатора.

В целом институт омбудсмена в мире развивается в направлении специализации соответствующих учреждений, а в федеративных государствах – учета специфики территорий. При этом создание такого института не исключает иные механизмы защиты гражданами своих прав, следовательно, введение института уполномоченного не препятствует дальнейшему развитию иных конституционно-правовых механизмов защиты прав и свобод личности.

В документах ООН предусмотрено, что, несмотря на различия в моделях, структуре и официальном названии институтов омбудсмена, должны создаваться правовые условия для выполнения главной функции этого института – следить за справедливостью и законностью действий органов государства с целью защиты прав отдельных лиц, которые считают себя жертвами несправедливых действий со стороны государственной администрации, защиты от «недобросовестного» управления [8]. Положение о такой функции омбудсмена содержится в конституциях большинства государств (Австрия, Армения,

Грузия, Польша, Португалия, Сербия, Словакия, Эстония и др.), в которых, как указывалось выше, достаточно подробно урегулирован этот институт.

Вторая группа Венецианских принципов (принципы 6–8) касается преимущественно порядка назначения (избрания) омбудсмена.

Исходя из порядка назначения омбудсмена, его подотчетности той или иной ветви власти или отсутствия такой подотчетности, в юридической литературе выделяют три основных вида института омбудсмена: парламентский, исполнительный и независимый [18, с. 53].

Венецианской комиссией, в частности, отмечено, что омбудсмен избирается или назначается в соответствии с процедурами, укрепляющими в максимально возможной степени его авторитет, беспристрастность, независимость и легитимность; несмотря на то что конкретная роль омбудсмена может быть разной, лицо, занимающее эту должность, легитимируется либо парламентом, в том числе путем прямых выборов, либо назначается главой государства или правительства, в том числе после консультаций с парламентом. При этом омбудсмен предпочтительно избирается парламентом квалифицированным большинством голосов.

Процедуры, в соответствии с которыми омбудсмен наделяется полномочиями парламентом, подчеркивают представительную основу данного института, непосредственно отражают ее независимость и беспристрастность. Кроме того, преимущества парламентской модели омбудсмена подтверждаются тем, что нарушения прав чаще всего отмечаются во взаимоотношениях граждан с исполнительными органами [8, с. 19].

Модель парламентского омбудсмена воспринята и на постсоветском пространстве. Так, 20 марта 2017 г. Меджлисом Туркменистана впервые был избран Уполномоченный представитель по правам человека – Омбудсмен.

В ряде стран мира (Австрия, Армения, Бельгия, Болгария и др.) омбудсмен не только избирается парламентом, но и подчинен законодательной власти, считается ее вспомогательным органом. Данная форма института омбудсмена является наиболее характерной для парламентских республик. Например, согласно Федеральному конституционному закону Австрии члены Коллегии народной правозащиты (омбудсмены) избираются

Национальным советом на основании предлагаемого Главным комитетом общего списка (статья 148g); при этом Коллегия народной правозащиты (омбудсменов) обязана ежегодно докладывать о своей деятельности Национальному совету и Федеральному совету (статья 148d).

Как указывалось выше, Основным Законом ФРГ 1949 года предусмотрено создание Комитета по петициям Бундестага ФРГ (статья 45-с). Этот Комитет представляет Бундестагу ежегодный отчет, а также ежемесячные доклады в виде обзора рекомендуемых решений (§ 112 Регламента Бундестага ФРГ). М.Ю.Серета отмечает, что данный подход, первоначально примененный на федеральном уровне, воспринят многими землями (например, § 38 Регламента Ландтага Земли Гессен) [19].

Исполнительный омбудсмен, как правило, назначается президентом либо правительством и подотчетен им. Во Франции Медиатор (Посредник Республики) назначается Советом Министров и может быть отозван по согласованию с Государственным Советом. В некоторых государствах (Намибия, Нидерланды, Португалия и др.) независимый омбудсмен может назначаться президентом либо парламентом, однако после вступления в должность он действует самостоятельно, независимо от назначившего его органа и ему не подотчетен. В Таджикистане Уполномоченный по правам человека назначен Президентом [10]. В Великобритании омбудсмен назначается короной, а в Новой Зеландии – генерал-губернатором по рекомендации Палаты представителей.

Таким образом, порядок назначения (избрания) омбудсмена определяется на национальном уровне с учетом правовых и культурных традиций страны и во многом определяет его роль в системе правозащитных учреждений.

Согласно Венецианским принципам процедура отбора кандидатов должна включать общественный призыв и быть публичной, прозрачной, основанной на заслугах, объективной и установленной законом. Требуется использовать достаточное количество критериев назначения омбудсмена, чтобы поощрять широкий круг потенциальных кандидатов. При этом важнейшими критериями являются высокий моральный дух, добросовестность, надлежащая профессиональная компетентность и опыт, в том числе в области прав человека и основных свобод.

Указанные принципы учтены в конституционных нормах ряда стран. Так, статьей 193 Конституции Армении предусмотрено, что на должность Защитника прав человека

может быть избрано любое лицо, имеющее высшее образование, соответствующее требованиям, предъявляемым к депутатам, пользующееся большим авторитетом в обществе. В конституционных актах Швеции установлено, что омбудсменом может быть лицо с юридическим образованием и достойной репутацией.

Третья группа Венецианских принципов (принципы 9–11) выражает ограничения, связанные с занятием поста омбудсмана, а также условия отстранения его от должности. В частности, омбудсмен не должен в течение срока своих полномочий заниматься политической, административной или профессиональной деятельностью, несовместимой с его независимостью или беспристрастностью; омбудсмен и его сотрудники обязаны соблюдать этические кодексы саморегулирования.

Данные положения нашли отражение в статье 193 Конституции Армении, предусматривающей, что на Защитника прав человека распространяются требования несовместимости, установленные в отношении депутата; Защитник прав человека в период осуществления своих полномочий не может быть членом какой-либо партии или заниматься политической деятельностью каким-либо иным образом; он должен проявлять политическую сдержанность в публичных выступлениях. Согласно статье 103 Конституции Польши мандат депутата нельзя совмещать с функцией Защитника гражданских прав, Защитника прав ребенка и их заместителей.

В соответствии с Венецианскими принципами срок полномочий омбудсмана должен превышать срок полномочий назначающего его органа; желательно ограничиться одним сроком без возможности переизбрания; в крайнем случае мандат омбудсмана может быть продлен только один раз; предпочтительно, чтобы один срок был не менее семи лет. С учетом этих принципов в Конституции Грузии закреплено, что избирать дважды одно и то же лицо Народным Защитником не допускается (статья 35).

В качестве принципа Венецианской комиссией определено, что омбудсмен отстраняется от должности исключительно в соответствии с исчерпывающим перечнем четких и разумных условий, установленных законом, соответствующим четким критериям; процедура отстранения от должности должна быть публичной, прозрачной и установленной законом. Так, статьей 591 Конституции Молдовы предусмотрено, что Народный адвокат может быть отозван с должности двумя

третьими голосов избранных депутатов с соблюдением установленной законом процедуры, предусматривающей его предварительное заслушивание.

В документах ООН отмечено, что в зависимости от региона, страны и ее правовой системы мандаты и полномочия национальных правозащитных учреждений значительно отличаются [8, с. 3].

Венецианскими принципами, условно отнесенными нами к *четвертой группе* (принципы 12–14), определяются также составляющие мандата омбудсмена, его компетенция и гарантии самостоятельности в рамках этого мандата. В соответствии с этими принципами мандат омбудсмена включает предупреждение и исправление случаев ненадлежащего управления, а также защиту и поощрение прав человека и основных свобод.

Исходя из институциональной компетенции омбудсменов, можно выделить несколько их видов: национальные омбудсмены, полномочия которых распространяются на все государственные органы всех ветвей власти; омбудсмены, осуществляющие контроль только за деятельностью органов исполнительной власти; специализированные омбудсмены, сфера контроля которых имеет предметный характер и охватывает соответствующую деятельность как государственных, так и негосударственных органов и должностных лиц.

Выше отмечалось, что основной задачей парламентского омбудсмена, как правило, является контроль за деятельностью органов и должностных лиц исполнительной власти. В документах Международного института омбудсмена также подчеркнута, что омбудсмены играют все более важную роль в улучшении государственного управления, делая действия правительства более открытыми, а его администрацию – более подотчетной общественности [6].

В частности, согласно статьям 148а и 148с Федерального конституционного закона Австрии каждое лицо может обратиться в Коллегию народной правозащиты (омбудсменов) с жалобой на недостатки в осуществлении федерального управления; Коллегия народной правозащиты (омбудсменов) может давать органам, осуществляющим верховное федеральное управление, рекомендации по поводу мер, которые необходимо принять в конкретном случае или по поводу конкретного случая.

В Германии правозащитный контроль распространяется и на исполнительную, и на законодательную власть. В упомянутом

выше официальном докладе Германии «Международные договоры по правам человека» (2016 года) указано, что Уполномоченный федерального правительства по правам человека и гуманитарной помощи при Министерстве иностранных дел отслеживает ситуацию с правами человека во всем мире и участвует в двустороннем и многостороннем диалоге по правам человека; участвует в разработке политики в области прав человека в международных отношениях и поддерживает тесные контакты с учреждениями и группами, действующими в этой сфере как внутри страны, так и за рубежом (пункт 163).

В то же время в Республике Казахстан Уполномоченный по правам человека не рассматривает жалобы на действия и решения Президента, Парламента Республики Казахстан и его депутатов, Правительства Республики Казахстан, Конституционного Совета, Генерального прокурора, Центральной избирательной комиссии, судов Республики Казахстан [13].

Венецианскими принципами предусмотрено, что мандат омбудсмена включает все общественные интересы и государственные услуги, предоставляемые обществу государством, муниципалитетами, государственными органами или частными организациями. Отметим, что, хотя в некоторых странах функции омбудсмена в ограниченных пределах распространяются и на деятельность судебных органов, например по надзору за соблюдением процедуры и сроков судопроизводства, административного функционирования судебной системы (Швеция, Финляндия), однако, как правило, омбудсмены не рассматривают дела, по которым имеется окончательное судебное решение. Не допускается вмешательство омбудсмена при наличии незавершенного судебного разбирательства в Греции, Литве, Македонии, Финляндии. В некоторых странах условием участия омбудсмена является исчерпание возможностей административного обжалования (Венгрия) либо всех других способов защиты прав, включая судебную (Австрия, Нидерланды).

Из Венецианских принципов следует, что омбудсмену не могут выдаваться указания, он не должен следовать любой инструкции от любой власти. Этому положению отвечает статья 59-1 Конституции Молдовы, в соответствии с которой вмешательство в деятельность народного адвоката, намеренное игнорирование его обращений и рекомендаций, а также препятствование в любой форме его деятельности влекут юридическую ответственность согласно закону.

Пятая группа Венецианских принципов (принципы 15–19) касается подачи жалобы омбудсмену, прав и обязанностей омбудсмана по реализации его компетенции. Согласно этим принципам любое физическое или юридическое лицо имеет право на свободный, беспрепятственный и бесплатный доступ к омбудсмену и на подачу жалобы; в целях исполнения своих полномочий омбудсмен обладает дискреционными полномочиями по собственной инициативе или в результате подачи жалобы расследовать дела с должным учетом имеющихся административных средств правовой защиты.

По собственной инициативе омбудсмен может действовать в большинстве стран (Австрия, Польша и др.). Однако важнейшей составляющей его деятельности является рассмотрение поступивших к нему жалоб граждан о нарушениях их прав и свобод, неправильности решений исполнительной власти, судебных постановлений, толкования правовых норм, о затягивании рассмотрения касающихся их вопросов и др. К полномочиям омбудсмана относится оценка жалобы на предмет того, является ли она индивидуальной, в связи с чем ее рассмотрение должно осуществляться в судебном порядке, либо жалоба имеет общественное значение, обусловлена недостатками в деятельности исполнительной власти. Особое внимание уделяется вопросам, которые омбудсмен считает важными для поддержания баланса между общественными интересами и правами и свободами личности. При этом он действует не только во исполнение норм закона, но и наблюдает за целесообразностью, обоснованностью и приемлемостью действий органов государства исходя также из своих функций и принципа справедливости.

Особенностью модели омбудсмана в конкретной стране является возможность подачи жалобы ему напрямую либо через определенные «фильтры». В большинстве стран граждане могут обращаться с жалобой непосредственно к омбудсмену. Вместе с тем во Франции и Великобритании действует так называемый парламентский фильтр, при котором жалобы подаются только через членов парламента. Этот механизм, с одной стороны, подчеркивает историческую роль парламентариев как выразителей нужд граждан, а с другой – призван предупредить чрезмерно большой поток обращений к омбудсмену по вопросам, которые не входят в его компетенцию либо могут быть решены без его прямого вмешательства.

Согласно Венецианским принципам омбудсмен имеет право просить о сотрудничестве любых лиц или организации, которые могут оказать ему помощь в проведении расследований; имеет юридически закрепленное право на неограниченный доступ ко всем соответствующим документам, базам данных и материалам; имеет право опрашивать или требовать письменные объяснения у должностных лиц и органов власти, уделяя особое внимание информаторам в государственном секторе, и обеспечивает их защиту.

Использование разнообразных источников информации о соблюдении прав и свобод позволяет омбудсмену рассматривать ситуацию с различных точек зрения. Поскольку жалобы граждан представляют в основном «негативный» срез общественного мнения, важно оценить ситуацию и с позиции тех, кто удовлетворен реализацией его права, а также имеет конструктивные предложения по перспективному совершенствованию правового регулирования и практики.

В отношении случаев обнаружения нарушений законности, прав граждан законодательством могут предусматриваться различные формы реагирования омбудсмена, в том числе внесение им представлений, предложений, рекомендаций и др. Венецианскими принципами предусмотрено, что омбудсмен имеет право направлять индивидуальные рекомендации любым органам или учреждениям в рамках своей компетенции, имеет юридически закрепленное право требовать от должностных лиц и органов власти ответа в течение установленного разумного срока. В научной литературе отмечается, что эти полномочия омбудсмен использует не только в целях рассмотрения конкретных случаев нарушения прав и свобод, но и в целях решения выявленных при таком рассмотрении проблем системного характера, что позволяет ему добиться реального результата в борьбе с нарушениями прав и свобод человека [20, с. 23–24].

Эффективность указанных мер обусловлена рядом факторов. Важно, что цель омбудсмена презюмируется не в том, чтобы бороться с правительством, а наоборот – найти решение проблемы, используя возможные инструменты взаимодействия [1, с. 42]. Весомость обращений омбудсмена основывается на его прочном авторитете, моральной силе и логической обоснованности доводов, способности завоевать доверие гражданского общества и государственных структур в силу обстоятельности и обоснованности своей позиции, а также на

гласности его деятельности. Однако законодательством могут предусматриваться наложение омбудсменом санкций, например в виде штрафа (Швеция), инициирование применения административных наказаний судом (Болгария).

В соответствии с Венецианскими принципами в рамках контроля за осуществлением на национальном уровне ратифицированных международных документов, касающихся прав человека и основных свобод, омбудсмен имеет право публично представлять рекомендации парламенту или исполнительной власти, в том числе по внесению поправок в действующее законодательство или по принятию нового. В этих целях во многих странах омбудсмен наделен правом законодательной инициативы.

На деятельность всех органов государственной власти распространяются также функции специализированных омбудсменов. Например, эко-омбудсмен в Грузии подготавливает рекомендации по поводу политики и законодательства в области защиты окружающей среды.

Важное значение имеет принцип, согласно которому после проведения расследования омбудсмен вправе оспаривать конституционность законов и норм административных актов. В связи с этим отметим, что Венецианской комиссией в ее специальном исследовании излагалась рекомендация включать в мандат омбудсмента возможность обращения в конституционный суд страны [23].

Право омбудсмента инициировать проверки конституционности нормативных правовых актов, которые затрагивают права и свободы человека, предусмотрено законодательством многих государств. Омбудсменам принадлежит право на обращение в конституционный суд в таких государствах, как Австрия, Азербайджан, Армения, Грузия, Испания, Кыргызстан, Латвия, Молдова, Польша, Португалия, Российская Федерация, Румыния, Словакия, Украина и др. По мнению Венецианской комиссии, данная возможность должна реализовываться либо по инициативе самого омбудсмента, либо на основании направленной к нему соответствующей жалобы.

Обращение через омбудсмента представляет собой косвенный доступ к конституционному правосудию. Так, в Республике Молдова при осуществлении своих полномочий народный адвокат имеет право присутствовать и выступать на заседаниях Парламента, Правительства, Конституционного Суда, Высшего совета магистратуры, Высшего совета прокуроров; в обязанности

народного адвоката входят подача обращения в Конституционный Суд и исков в судебные инстанции, представление точки зрения по требованию Конституционного Суда [11, статьи 11, 16]. В Армении Защитник прав человека выступает в качестве третьей стороны в Конституционном Суде как «amicus curiae», представляя свои экспертные заключения в Конституционный Суд по заявлениям, поданным другими субъектами; Аппаратом Защитника разрабатываются конкретные законопроекты, отражающие требования Конституционного Суда, которые впоследствии будут представлены в Парламент [20, с. 27]. В отечественной юридической науке введение института омбудсмана также рассматривалось в контексте способа, позволяющего расширить круг субъектов, имеющих право обращения в Конституционный Суд [2; 16].

Венецианские принципы содержат указание на предпочтительность наличия у омбудсмана права выступать в соответствующих судебных органах и судах; в соответствии с законом официальная подача ходатайства омбудсмену может иметь приостанавливающее действие в отношении сроков обращения в суд. В связи с этим отметим, что Европейский Суд по правам человека (далее – ЕСПЧ) при рассмотрении дел принимает во внимание в том числе правоприменительную практику с участием омбудсмана (Постановление ЕСПЧ от 9 апреля 2019 г. «Дело «Томов и другие (Tomov and Others) против Российской Федерации» (жалоба № 18255/10 и пять других жалоб), опирается в своих решениях на доклады омбудсмана (постановления ЕСПЧ от 15 сентября 2016 г. по делу «Папавасилакис (Papavasiliakis) против Греции» (жалоба № 66899/14) и от 15 сентября 2015 г. по делу «Шишанов (Shishanov) против Республики Молдова» (жалоба № 11353/06), может заслушивать омбудсмана в качестве свидетеля (Постановление ЕСПЧ от 3 июля 2014 г. по делу «Грузия (Georgia) против Российской Федерации» (I)» (жалоба № 13255/07). При этом в решениях ЕСПЧ указывается на необходимость последовательного воплощения на практике правозащитных принципов и норм, в том числе об омбудсмене (Постановление ЕСПЧ от 3 октября 2013 г. по делу «Низомхон Джураев (Nizomkhon Dzhurayev) против Российской Федерации» (жалоба № 31890/11).

Из числа Венецианских принципов в отдельную *шестую группу* необходимо выделить принцип информирования

омбудсмeнa o cвoей рaбoтe (принцип 20): oмбyдcмeн oтчитывaется пeред пaрлaмeнтoм o cвoей дeятeльнoсти нe рeжe oднoгo рaзa в гoд; мoжeт инфoрмирoвaть пaрлaмeнт o нeсoблoдeнии трeбoвaний гoсyдaрствeнными oргaнaми. Oмбyдcмeн, eсли считaeт этo цeлeсooбрaзным, прeдстaвляeт дoклaды пo кoнкрeтным вoпрoсaм, кoтoрыe прeдaются глaснoсти и дoлжнoм oбрaзoм учитьaются влaстями.

Ежeгoднoй дoклaд пaрлaмeнтy являeтся рaспрoстрaнeннoй в мирe и эффeктивнoй фoрмoй рeaгирoвaния oмбyдcмeнa. Стaтьeй 191 Кoнститyции Aрмeнии прeдyсмoтрeнo, чтo Зaщитник прaв чeлoвeкa прeдстaвляeт в Нaциoнaльнoe Сoбрaниe eжeгoднoй дoклaд o cвoей дeятeльнoсти, сoстoянии зaщиты прaв и свoбoд чeлoвeкa; дoклaд мoжeт сoдeржaть прeдлoжeния oтнoситeльнo зaкoнoдaтeльнoх мeр или мeр инoгo хaрaктeрa. Зaщитник прaв чeлoвeкa тaкжe пyбликyeт Спeциaльнoй пyбличнoй дoклaд «Oб oбeспeчeнии прaвa нa здoрoвье лиц, нaхoдящиxся в мeстax лишeния свoбoды». В Дaнии, Испaнии, Финляндии и рядe дрyгих стрaн дoклaд пoдлeжит oбязaтeльнoмy oпyбликoвaнию. Тeкст дoклaдa oмбyдcмeнa изyчaeтся прaвитeльствoм, oргaнaми прoкyрaтyры, инoми oргaнaми гoсyдaрствeннoй влaсти, oтвeтствeнными зa сoблoдeниe прaв и свoбoд, и вырaбaтывaются нeoбxoдимыe мeрy пo сoвeршeнствoвaнию зaкoнoдaтeльствa и прaвoпримeнитeльнoй прaктики.

Oмбyдcмeны рaзныx стрaн oтмeчaют, чтo вaжнoм нaпрaвлeниeм их дeятeльнoсти, нaрядy с пoддeржкoй грaждaн в пoискax прaвoвoй зaщиты, являeтся тaкжe oсyщeствлeниe кoммyникaции мeждy гoсyдaрствoм и oбщeствoм [1, с. 42; 3]. Тaкaя кoммyникaция вaжнa, нaпримeр, в oблaсти oхрaны oкрyжaющeй срeды, гдe велик удeльный вeс кoллeктивныx oбрaщeний грaждaн, пoскoлькy прaвo нa блaгoприятнyю oкрyжaющyю срeдy являeтся кoллeктивнoм и зaтрaгивaeт интeрeсы нeoпрeдeлeннoгo крyгa лиц [4, с. 83; 17]. Пoддeржaниe связeй мeждy прaвитeльствoм, нeпрaвитeльствeнными oргaнизaциaми и грaждaнским oбщeствoм прямo вxoдит в фyнкции oмбyдcмeнa пo вoпрoсaм oхрaны oкрyжaющeй срeды Грyзии. Срeди oснoвныx нaпрaвлeний дeятeльнoсти Упoлнoмoчeннoгo пo прaвaм чeлoвeкa в Вoрoнeжскoй oблaсти Рoссийскoй Фeдeрaции oпрeдeлeнo yчaстиe в рaбoтe oбщeствeнныx сoвeтoв при oргaнaх гoсyдaрствeннoй влaсти [4, с. 82–83]. Нeoтъемлeмoй сoстaвляющeй дeятeльнoсти

омбудсмена в данном случае является правовое просвещение населения. Как указывается в научной литературе, это важный элемент правовой политики государства, обеспечивающий активную жизненную позицию граждан в вопросах защиты своих прав и свобод [7, с. 16–17].

В основе взаимодействия омбудсмена с иными правозащитными структурами в государстве лежит общность их задач, решаемых в рамках диалога между человеком и властью. В Армении при Аппарате Защитника прав человека создан Исследовательский и образовательный Центр по правам человека, одной из основных целей которого является работа с гражданским обществом и средствами массовой информации [20, с. 28].

В условиях политизации на международном уровне вопросов прав человека, использования их в качестве инструмента давления на независимые государства омбудсмен, используя международные площадки, доводит до сведения представителей иностранных государств, руководителей иностранных некоммерческих неправительственных организаций подлинную информацию о правозащитной деятельности в государстве [7, с. 18].

Седьмая группа Венецианских принципов (принципы 21–25) касается финансовых, организационных и правовых гарантий осуществления деятельности омбудсмена: омбудсмену должны быть предоставлены достаточные и независимые бюджетные ресурсы; бюджетные ассигнования, выделяемые институту омбудсмена, должны быть достаточными для обеспечения полного, независимого и эффективного выполнения им своих обязанностей и функций; независимая финансовая проверка бюджета омбудсмена должна учитывать только законность финансовых процедур, а не выбор приоритетов при выполнении полномочий.

В соответствии с этими принципами статьей 193 Конституции Армении закреплено положение о том, что государство обеспечивает надлежащее финансирование деятельности Защитника прав человека. Бюджет Защитника и его Аппарата является частью государственного бюджета, который финансируется отдельной строкой.

Из Венецианских принципов следует, что институт омбудсмена предполагает также наличие достаточного штата сотрудников и надлежащую структурную гибкость; омбудсмен должен иметь возможность нанимать своих сотрудников. Так, статьей 148 Федерального конституционного закона Австрии

определено, что служащие аппарата Коллегии народной правозащиты (омбудсменов) назначаются Федеральным президентом по предложению председателя Коллегии; для выполнения задач согласно статье 148а Коллегия народной правозащиты (омбудсменов) назначает комиссии и создает Совет по правам человека в качестве консультанта.

Гарантии деятельности омбудсмана основываются на принципах, согласно которым омбудсмен пользуется иммунитетом от судебного разбирательства в отношении деятельности и слов, произнесенных или написанных в официальном качестве (функциональный иммунитет); государства воздерживаются от принятия каких-либо мер, направленных на подавление института омбудсмана или препятствующих его эффективному функционированию, и эффективно защищают его от любых подобных угроз. Соответствующие нормы закреплены на конституционном либо законодательном уровне. В частности, Конституцией Грузии предусмотрено, что задержание или арест Народного Защитника, обыск его места жительства или рабочего места, машины или личный обыск могут производиться только с согласия Парламента; исключение составляет случай задержания при совершении преступления, о чем незамедлительно уведомляется Парламент; если Парламент не даст согласия, Народный Защитник должен быть освобожден незамедлительно (статья 35). В Армении установлена юридическая ответственность за непредставление запрошенных Защитником материалов, документов или разъяснений, отказ или препятствие ему в осуществлении его полномочий [20, с. 28–29].

Реализация рассмотренных принципов предполагает создание системной правовой базы для деятельности омбудсмана, в том числе закрепление его правомочий по реагированию в различных сферах общественных отношений. В связи с этим Венецианская комиссия рекомендовала государствам с учетом различных типов, систем и правового статуса омбудсмана принять необходимые правовые меры для обеспечения условий укрепления и развития институтов омбудсмана в соответствии с Венецианскими принципами и таким путем обеспечить их правильную, своевременную и эффективную реализацию.

Заключение

Таким образом, институт омбудсмана функционирует в различных государственно-правовых системах, характеризуется

гибкостью наименований и форм при сохранении однородности и во многом – идентичности содержания статуса омбудсмана. Принципы защиты и развития этого института, сформулированные Венецианской комиссией, выступают сводом международных стандартов и экспертных рекомендаций, консолидируя подходы к правовому закреплению условий функционирования данного института в отдельно взятом государстве.

Венецианские принципы определяют наиболее существенные составляющие правового статуса омбудсмана, включая публичное назначение, защиту от неправомерного освобождения от должности, ограничения, связанные с занятием поста омбудсмана, закрепление его высокого положения в обществе и государстве, соответствующие полномочия и гарантии самостоятельности в рамках действующего мандата, беспрепятственный доступ к материалам и информации, иные необходимые условия, обеспечивающие институциональную, функциональную и личную независимость омбудсмана для его эффективного функционирования.

Важным элементом статуса омбудсмана является его роль в конституционно-правовых механизмах защиты прав и свобод личности, в частности наделение его правом инициирования проверки Конституционным Судом нормативных правовых актов, которые затрагивают права и свободы человека. Реализация правозащитной функции омбудсмана неразрывно связана с его деятельностью по правовому просвещению, поддержанию диалога между гражданами и властью, консолидации усилий органов государства и гражданского общества в области защиты прав и свобод личности, обеспечения устойчивого развития, по информированию общественности о правозащитной деятельности государства, что повышает уровень транспарентности этой деятельности и, как следствие, укрепляет правопорядок в целом.

Н.А.Карпович,
заместитель Председателя
Конституционного Суда Республики Беларусь,
доктор юридических наук, член Европейской комиссии
за демократию через право от Республики Беларусь

Список источников

1. Акман, Я. Краткий обзор деятельности Омбудсмана Турецкой Республики / Я.Акман // Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов: материалы междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 5 дек. 2017 г.) / под ред. Т.Н.Москальковой. – М.: МГИМО-Университет, 2018. – С. 41–43.

2. Артемьев, С.Ю. Особенности научной дискуссии о концепции Омбудсмана в Беларуси / С.Ю.Артемьев // Тез. докл. межвуз. научн. конф. молодых ученых, Минск, 23 апр. 2009 г. / редкол.: Э.И.Зборовский [и др.]. – Минск: ГИУСТ БГУ, 2009. – С. 128–129.

3. Зельников, Ю.И. Успешные практики из опыта работы регионального омбудсмана России (на примере Калужской области) / Ю.И.Зельников // Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов: материалы междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 5 дек. 2017 г.) / под ред. Т.Н.Москальковой. – М.: МГИМО-Университет, 2018. – С. 66–78.

4. Зражевская, Т.Д. Содействие института омбудсмана устойчивому развитию регионов (экологический аспект) / Т.Д.Зражевская, Т.В.Колобова // Право: история и современность. – 2019. – № 1. – С. 79–86.

5. Калинина, Е.Г. О закреплении института омбудсмана в конституции / Е.Г.Калинина // Рос. право: Образование. Практика. Наука. – 2015. – № 4. – С. 91–94.

6. Международный институт омбудсмана [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.theioi.org>. – Дата доступа: 30.03.2020.

7. Москалькова, Т.Н. Институт уполномоченных по правам человека в российской национальной системе защиты прав человека / Т.Н.Москалькова // Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов: материалы междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 5 дек. 2017 г.) / под ред. Т.Н. Москальковой. – М.: МГИМО-Университет, 2018. – С. 9–21.

8. Национальные правозащитные учреждения: история, принципы, роль и функции // Сер. материалов по вопр. проф. подготовки / Управление Верховного комиссара ООН по правам человека. – Женева, 2010. – № 4. – 211 с. – Режим доступа:

https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_ru.pdf. – Дата доступа: 15.05.2020.

9. О контролерах Сейма [Электронный ресурс]: Закон Лит. Респ., 3 дек. 1998 г., № VIII-950: с изм. и доп. от 6 нояб. 2008 г. // Режим доступа: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=q86m1vs5s&documentId=TAIS.333297&category=TAD>. – Дата доступа: 15.04.2020.

10. О назначении Бобозода Умеда Уполномоченным по правам человека в Республике Таджикистан [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Таджикистан, 4 марта 2019 г., № 1226 // Президент Респ. Таджикистан. – Режим доступа: <http://www.president.tj/ru/node/19526#shahriston>. – Дата доступа: 25.04.2020.

11. О народном адвокате (омбудсмене) [Электронный ресурс]: Закон Респ. Молдова, 3 апр. 2014 г., № 52: в ред. Закона от 23.11.2018. – Режим доступа: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=352794&lang=2>. – Дата доступа: 30.04.2020.

12. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. конституц. закон, 26 февр. 1997 г., № 1-ФКЗ: в ред. Федер. конституц. закона от 31.01.2016 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2020.

13. Об учреждении должности Уполномоченного по правам человека [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Казахстан, 19 сент. 2002 г., № 947. – Режим доступа: https://zakon.uchet.kz/rus/docs/U020000947_#z14. – Дата доступа: 30.04.2020.

14. Общий базовый документ, являющийся составной частью докладов государств-участников, Германия, 8 нояб. 2016 г. [Электронный ресурс] // www.ohchr.org/ru. – Режим доступа: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=HRI%2fCORE%2fDEU%2f2016&Lang=ru. – Дата доступа: 30.03.2020.

15. Омбудсмены за рубежом. Особенности правового статуса уполномоченного по правам человека в зарубежных государствах [Электронный ресурс] // Юрид. практика. Вып. № 11 (481). – Режим доступа: <https://pravo.ua/articles/ombudsmeny-za-rubezhom>. – Дата доступа: 25.03.2020.

16. Подгруша, В.В. Законодательство о конституционном контроле в Республике Беларусь: состояние и перспективы совершенствования / В.В.Подгруша // Правовое государство.

Конституционный Суд: материалы междунар. семинаров. – Минск, 2000. – С. 23–31.

17. Право на благоприятную окружающую среду в Российской Федерации : выступление Уполномоченного по правам человека в Рос. Федерации Т.Н.Москальковой на Координационном совете уполномоченных Дальневосточного федерального округа [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://ombudsmanrf.org/news/novosti_upolnomochennogo/view/vystuplenie_tatjany_moskalkovoj_na_koordinacionnom_sovete_upolnomochennykh_dalnevostochnogo_federalnogo_okruga. – Дата доступа: 20.05.2020.

18. Сергеева, О.Г. Омбудсман и защита прав человека / О.Г.Сергеева // Весн. Канстытуц. Суда Рэсп. Беларусь. – 2011. – № 3. – С. 51–61.

19. Середя, М.Ю. Международный опыт государственной защиты прав человека. Институт омбудсмена в Федеративной Республике Германия / М.Ю.Середя // Омбудсмен. – 2013. – № 2. – С. 41–46.

20. Татоян, А.А. Основные принципы и направления деятельности Защитника прав человека в Республике Армения / А.А.Татоян // Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов: материалы междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 5 дек. 2017 г.) / под ред. Т.Н.Москальковой. – М.: МГИМО-Университет, 2018. – С. 22–29.

21. European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City. – Mode of access: <https://www.uclg-cisdp.org/en/right-to-the-city/european-charter>. – Date of access: 30.03.2020.

22. Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution («The Venice Principles»), adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session (Venice, 15–16 March 2019). – Mode of access: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-e). – Date of access: 31.03.2020.

23. Study on individual access to constitutional justice – Adopted by the Venice Commission at its 85th Plenary Session (Venice, 17–18 December 2010) [Electronic resource]. – Mode of access: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)039rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)039rev-e). – Date of access: 20.03.2020.

24. The Office of the High Commissioner for Human Rights (UN Human Rights) [Electronic resource]. – Mode of access:

<https://www.ohchr.org/RU/NewsEvents/Stories/Pages/ParisPrinciples20yearsguidingtheworkofNHRI.aspx>. – Date of access: 30.03.2020.

25. The principles concerning the status of national institutions, engaged in promotion and protection of human rights (The Parisian principles): The annex to the resolution 48/134 of General Assembly of the UN of December 20, 1993]. – Mode of access: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/paris.shtml. – Date of access: 31.03.2020.

Аннотация

В статье анализируются Принципы защиты и продвижения института омбудсмана, принятые Венецианской комиссией на 118-й пленарной сессии 15–16 марта 2019 г. Отмечается, что данные принципы консолидируют подходы к выбору институциональной модели омбудсмана с учетом политико-правовой системы конкретной страны и правовому закреплению гарантий его деятельности. Рассматривается практика функционирования омбудсмана в зарубежных странах. Обосновывается вывод о том, что в различных государственно-правовых системах институт омбудсмана характеризуется гибкостью наименований и форм при идентичности правозащитной роли омбудсмана в этих системах. При этом во многих странах элементом статуса омбудсмана является его право инициировать проверку конституционности нормативных правовых актов, которые затрагивают права и свободы личности. Реализация правозащитной функции омбудсмана неразрывно связана с его деятельностью по правовому просвещению населения, поддержанию диалога между гражданами и властью, консолидации усилий органов государства и гражданского общества в направлении защиты прав и свобод личности, что повышает уровень транспарентности этой деятельности и укрепляет правопорядок в целом.

Annotation

The author analyses the Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution adopted by the Venice Commission at its 118th plenary session on 15–16 March 2019. It is noted that these principles consolidate approaches to the choice of the institutional model of the Ombudsman taking into account

the political and legal system of a specific country and the legal guarantees of his or her activities. The practice of the functioning of the Ombudsman institution in foreign countries is examined. The conclusion is substantiated that in various state legal systems the Ombudsman institution is characterised by the flexibility of designation and forms with the identical role of the Ombudsman in human rights protection in these systems. Moreover, in many countries, the Ombudsman's right to initiate constitutional review of normative legal acts that affect individuals' rights and freedoms is one of the elements of the status of this institution. The exercise of the human rights role of the Ombudsman is inextricably linked to his or her activities in the field of public legal education, in maintaining dialogue between individuals and authorities, consolidating the efforts of state bodies and civil society in the protection of human rights and freedoms, which increases the level of transparency of this activity and strengthens the legal order as a whole.

Дата поступления статьи в редакцию: 19.05.2020.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСОЗНАНИЕ И ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА

Введение

Правосознание является обязательным компонентом духовной сферы юридической действительности, выступает важной предпосылкой формирования, действия и совершенствования права. Прежде чем стать социальным регулятором, право должно пройти через сознание индивида.

Составная и неотъемлемая часть и форма правосознания – конституционное правосознание, которое служит содержательным регулятором юридически значимого поведения граждан и источником их правовой активности в конституционно-правовой сфере.

В юридической науке большое внимание уделяется общетеоретическим вопросам правосознания в целом. Обстоятельно исследованы проблемы правосознания как формы общественного сознания, его понятие, структура, сущность, функции и др. Вместе с тем отраслевые проблемы правосознания, в том числе конституционного правосознания, изучены в значительно меньшей мере. В российской юридической литературе можно отметить посвященные комплексному исследованию конституционного правосознания работы Э.Э.Баринова [1], В.В.Никитяевой [2], а также публикации Г.Т.Ишановой [3], У.Кудайбергенова [4], А.М.Цалиева [5], Г.А.Наквасиной и В.В.Хрулевой [6], Ю.В.Мазеиной [7] и др.

Что касается отечественной юридической науки, то вопросы конституционного правосознания рассмотрены пока в недостаточной мере; вместе с тем в практической деятельности государственных органов постоянно обращается внимание на важность повышения уровня правосознания и правовой культуры, в том числе как части образовательного процесса.

В своих посланиях на необходимость развития конституционно ориентированного правосознания указывает в последние годы Конституционный Суд Республики Беларусь в контексте воспитания уважения к праву, Конституции, в рамках развития конституционного патриотизма. Как отмечает Председатель Конституционного Суда Республики Беларусь Миклашевич П.П., Конституционный Суд полагает необходимым

последовательное и целенаправленное формирование конституционно ориентированного правосознания граждан, юристов, должностных лиц государства, в основе которого должно находиться глубоко осмысленное восприятие фундаментальных ценностей и принципов Конституции как Основного Закона страны, выражающего волю белорусского народа [8, с. 25].

Основная часть

Конституционное правосознание как специфическое явление общественно-политической жизни, отражающее особенности конституционного уровня восприятия обществом, политическими партиями, общественными объединениями, иными социальными группами, конкретными гражданами правовых установлений, представляет собой форму общественного сознания в целом и правового сознания в частности. Конституционное правосознание отличается от других форм правосознания своим предметом отражения в виде отрасли конституционного права. В связи с этим допустимо выделять гражданско-правовое, административно-правовое, уголовно-правовое, эколого-правовое правосознание и др., объединяющие концепции, теории, воззрения, идеи, взгляды, содержащиеся в различных отраслях права.

Следует отметить, что в отличие от других форм общественного сознания правосознанию в большей степени присуща неразрывная связь с правом, государством, политическим и нравственным сознанием. Выступая отражением государственно-правового воздействия, правосознание оказывает решающее влияние на все другие формы общественного сознания и координирует их, а также интегрирует, фокусирует в себе ценностные установки других форм общественного сознания (справедливость, благо, веру, добро, гуманизм, истину). Как сплав рациональной, иррациональной, идеологической, психологической составляющих (правовая идеология и правовая психология) правосознание формирует не только общественное мнение, но и знания, убеждения, чувства, проявляющиеся во всех сферах юридической деятельности.

Уровень правосознания в обществе определяется степенью общественного доверия государственной власти, эффективностью действующей системы законодательства. Через призму правосознания граждане оценивают правовое регулирование общественных отношений; граждане голосуют на

выборах и референдумах исходя из своего правосознания и, в частности, конституционного правосознания.

Конституционное правосознание формируется в том числе отношением, заботой государства о человеке, полнотой реализации его насущных нужд и потребностей, функционированием правотворческой, правоприменительной, судебной и правоохранительной систем.

На уровень правосознания влияют степень государственно-правовой защищенности человека, уровень благосостояния и возможности для развития. Оно определяется социально-экономическими, политическими, юридическими, национальными, историческими и культурными факторами. В значительной степени правосознание обусловливается духовными предпосылками (идеалы свободы, справедливости, демократии), историческими традициями поведения, эффективностью действия механизма правовой системы. Так, Ш.Монтескье вкладывал в понятие «дух закона» его соответствие степени свободы народа, допускаемой устройством государства, нравам и обычаям, отношениям справедливости, любовью к демократии, сообразностью с народным духом, законами религии [9].

Однако правосознание не является простым зеркальным отражением экономики. Даже в экономически развитых странах с высоким уровнем жизни наблюдается рост преступности, значительная часть граждан не участвует в политической жизни, уклоняется от участия в выборах и т.п. В настоящее время положение усугубляется обстоятельствами, связанными с опасностью террористической угрозы, массовой миграцией, экономической нестабильностью. Как бы ни было велико значение материального фактора, без сознания и духовности невозможно существование человека и общества. Для правомерного поведения в юридически значимых ситуациях каждая личность должна обладать свободным, зрелым и здоровым правосознанием, в том числе конституционным, воспитывать, развивать и укреплять его в себе. В связи с этим она должна быть свободной в рамках права и иметь возможность самостоятельно осуществлять свой политико-правовой выбор.

Каждый человек, живущий в государстве, обладает определенным уровнем конституционного правосознания. Правосознание в целом и конституционное правосознание в частности включают в себя: знание права, чувства, эмоции, представления о нем, оценочное отношение к праву, правовую

убежденность и поведенческий элемент, связанный с мотивационной предрасположенностью и готовностью к юридически значимым действиям. Исследования показывают, что уровень знания права у законопослушных граждан и правонарушителей почти одинаковый (последние могут обладать даже большими знаниями об определенных нормах). По положительному отношению к праву, навыкам правомерного поведения законопослушные граждане значительно превосходят правонарушителей. Важнейшей задачей является формирование у граждан правовой убежденности и навыков правомерного, законопослушного поведения, которые входили бы в правовую привычку.

Конституционное правосознание представляет собой специфическую форму общественного сознания, в которой экономические, социальные, политические и иные интересы осознаются как правовые. Оно отражает правовую действительность во всем ее многообразии (начиная от идей и заканчивая предметным воплощением в законодательстве, деятельности правоохранительных органов, судов, реализации прав граждан). Содержание конституционного правосознания составляют идеи, теории, концепции, чувства, настроения, эмоции, установки, мотивы, на основе которых выражается отношение людей к государству и праву, в том числе к Конституции и конституционному устройству мира. Как отмечает С.Е.Данилюк, «Конституция демократического государства всегда является выражением определенной идеологии, господствующей в общественном сознании на момент принятия Конституции, содержание которой отражает глубинные чаяния народных масс как субъекта исторического процесса, объединенных общностью интересов, едиными представлениями об общем благе, справедливости и ответственной миссии власти, которой народ вверяет свою судьбу, делегируя полномочия государственного управления» [10, с. 71].

При этом измерить уровень конституционного правосознания достаточно сложно. Социологические опросы могут выявить определенные количественные показатели, свидетельствующие о знании содержания Конституции, иных нормативных правовых актов, права в целом, степени удовлетворенности населения деятельностью правительства, иных органов государственного управления, судов, милиции и др. Однако чаще всего оценка дается по таким косвенным показателям, как уровень

преступности, правовая активность, правовой нигилизм, участие в выборах и пр.

Нормативную базу формирования конституционного правосознания в Республике Беларусь составляют: Конституция Республики Беларусь, кодексы, законы, указы и декреты Президента Республики Беларусь, другие нормативные правовые акты, а также конституционно-правовые принципы, конституционно-правовые обычаи, нормативные правовые договоры в конституционно-правовой сфере.

Сущность и содержание конституционного правосознания заключаются в следующем: во-первых, это особый отраслевой вид правосознания, основанный на установлениях Конституции, прежде всего о том, что высшей ценностью общества и государства являются основные права и свободы человека и гражданина и гарантии их реализации (статья 2); во-вторых, это совокупность идеологических и психологических элементов, посредством которых возникают конституционно-правовые отношения, формируется конституционное законодательство, составляющее правовую основу деятельности органов государственной власти, республиканских органов государственного управления, органов прокуратуры, государственного контроля, местного управления и самоуправления по соблюдению прежде всего прав человека.

Содержание конституционного правосознания составляют знание конституционных норм, правовые оценки, представления, ценностные ориентации. Содержательный аспект правосознания определяется его оценочным характером, при этом в основе оценки лежат интересы и потребности людей, степень их удовлетворенности реализацией конституционных установлений.

Конституционное правосознание может отражать проблемы личного, конкретного положения субъекта, связанные с его правами, обязанностями, юридической ответственностью, справедливостью или несправедливостью правового акта. Оно может касаться также проблем общественного, национального уровня, формирования правового государства и гражданского общества.

Возрастание роли конституционного правосознания в жизни общества и государства вызывает объективную необходимость его дальнейшего углубленного исследования в механизме правового регулирования, поскольку как высшая форма правового сознания конституционное правосознание играет

значительную роль в механизме реализации права в целом. Человек и личность не в состоянии владеть всем объемом правовых установлений, однако в любой ситуации необходимо действовать в соответствии с предписаниями правовых норм. Гражданин обязан владеть прежде всего основополагающими исходными положениями конституционного законодательства, в первую очередь Конституции. От уровня конституционного правосознания зависит поведение человека в юридически значимых ситуациях.

Таким образом, конституционное правосознание представляет собой особый отраслевой вид правосознания, который основывается на объективной необходимости реализации положений Конституции. В свою очередь, в общественном сознании вызревают ценности, которые впоследствии находят отражение в Конституции. Как отмечает С.П.Чигринов, «конституционные ценности в плане своего генезиса могут являться морально-этическими принципами и императивами, религиозными правилами, мировоззренческими постулатами. В этом качестве они выступают в качестве идеологических основ конкретного общества» [11, с. 85].

Формирование конституционного правосознания неразрывно связано с определением его функций, которыми являются основные направления воздействия данного вида правосознания на социально значимое поведение личности в сфере конституционно-правовых отношений.

Исходя из этого, функции конституционного правосознания можно определить как конкретные направления, пути и способы выполнения им социальной роли.

К основным функциям конституционного правосознания можно отнести следующие функции:

регулятивная – с помощью правовых знаний, правовой мотивации регулирует поведение людей в рамках конституционно-правовых норм;

познавательная – познает конституционно-правовые явления в форме юридических знаний (понятий, суждений, умозаключений) и чувственных образов (ощущений, восприятий, представлений);

оценочная – в результате рационально-эмоционального отношения к конституционно-правовым нормам дает им положительную или негативную оценку, направленную на уважение, исполнение и совершенствование либо отрицание и критику их;

информационная – формирует определенный объем конституционно-правовых знаний, в том числе понятие правовых норм, правовых принципов, терминов, законотворческой деятельности и др.;

воспитательная – прививает особое уважительное отношение к Конституции, ее нормам и установлениям как Основному Закону государства;

прогностическая – позволяет предвидеть тенденции конституционного развития, изменения правовых ценностных ориентаций;

коммуникативная – помогает установить связи между субъектами конституционно-правовых отношений и определяет порядок их взаимодействия.

Конституционное правосознание оказывает активное воздействие на регулирование многообразных жизненных процессов в обществе и государстве, способствует консолидации граждан, политических партий, общественных объединений, всех социальных групп, поддержанию и укреплению целостности общества, порядка в нем. Данный вид правосознания представляет собой внутренне-личностный регулятор юридически значимого поведения, один из обязательных элементов претворения права в жизнь. Нормы Конституции в процессе правореализации должны осуществляться гражданами сознательно, в силу правового убеждения. Правовые представления о справедливости, знание прав и обязанностей человека и гражданина, дозволений и запретов воздействуют на формирование мотивов и установок поведения человека в правовой сфере жизни общества. Только через регулирование правового поведения личности проявляется роль правосознания.

Конституционное правосознание имеет такие структурные компоненты, как конституционная идеология и конституционная психология.

Конституционная идеология представляет собой часть конституционного правосознания, состоящую из учений, идей, взглядов, представлений о государстве, его развитии, конституционном строе, правах человека, механизме их защиты, взаимных правах и обязанностях государства и личности в правотворческой и правоприменительной сферах. Высокий уровень конституционной идеологии в обществе обуславливает конституционализм как качественное конституционно-правовое состояние общества и государства (Послание Конституционного

Суда Республики Беларусь Президенту Республики Беларусь и палатам Национального собрания Республики Беларусь «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2017 году»). Следует согласиться с позицией Т.В.Вороновича, согласно которой формирование конституционной культуры и конституционно ориентированного правосознания, наряду с такими факторами, как обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина, конституционализация правовой системы, включая конституционализацию законодательства, служит основным условием конституционализации общественных отношений [12, с. 2].

Неправильное понимание конституционного законодательства ведет к дефектам конституционного правосознания, искаженным выводам о правах и обязанностях субъектов реализации права. Поэтому, наряду с конкретизированными предписаниями (о праве каждого на труд, свободное перемещение или передвижение, гарантируемую законом минимальную заработную плату и др.), при помощи которых уясняются формально закрепленные конституционные предписания, конституционное правосознание включает представления о конституции в целом, ее принципах, что является необходимым компонентом готовности субъекта к правоприменительной деятельности. Развитость этих компонентов позволяет уяснить конституционные нормы, непосредственно применяемые к конкретным фактическим обстоятельствам.

Конституционная идеология воплощается в законодательных актах государства, которые придают ей характер общеобязательной юридической силы. Знание и усвоение гражданами конституционного законодательства, норм, закрепляющих основные права и свободы (на достойный уровень жизни, на жизнь, на защиту от незаконного вмешательства в личную жизнь и др.), законов, международно-правовых актов позволяют понять смысл учреждаемых институтов государства, способствуют адекватному их толкованию и правильному применению.

Конституционно-правовая идеология находит конкретное проявление в конституционно-правовых концепциях, взглядах, представлениях, основанных на разработанных наукой конституционного права понятиях и категориях. Налицо тесная связь конституционно-правовой идеологии с наукой

конституционного права, которая выполняет важную идеологическую функцию, формируя у граждан, социальных групп, общества в целом высокий уровень конституционного правосознания и конституционной культуры. Обоснованным является утверждение, согласно которому «конституционная культура в целом обуславливает демократический процесс формирования гражданского общества, правового государства, более полное обеспечение и защиту гражданами и организациями своих прав, свобод и законных интересов правовыми средствами, деятельность государственных органов и должностных лиц в духе действительного уважения к праву, тем самым способствуя созданию конституционного государства» [13, с. 111].

Важнейшим структурным элементом конституционного правосознания выступает также *конституционно-правовая психология*.

Конституционно-правовая психология включает совокупность настроений, ценностных отношений, желаний, переживаний, которые формируются на основе правовых знаний и представлений о конституционном законодательстве. Посредством конституционно-правовой психологии, конституционного правосознания реализуются знание основополагающих принципов организации и жизнедеятельности общества и государства, умение личности оценивать свое поведение с точки зрения его соответствия этим принципам, отношение к происходящим реформам и другим процессам в государстве.

Значение знания конституционных положений состоит в том, что сама Конституция имеет объективный характер, определяет права, обязанности граждан, а также порядок принятия законов, в том числе самой Конституции.

Осознание гражданами адресованных им конституционных установлений позволяет действовать в соответствии с предоставляемыми в рамках Конституции правами, выполнять предписания конституционно-правовых норм.

Итак, конституционно-правовая психология представляет собой составную часть конституционного правосознания, выраженную в совокупности настроений, ценностных отношений, желаний и переживаний личности (социальной группы, всего общества) по поводу исполнения предписаний Конституции в правоприменительном процессе.

Таким образом, конституционное правосознание можно рассматривать как совокупность идеологических и психологических составляющих, включающих взгляды, оценки, установки, представления, отношение личности к целям и принципам государства и общества, действующей правовой системе, состоянию основных прав и свобод человека. При этом одним из важнейших ориентиров конституционно-правового развития современного белорусского общества является совершенствование конституционно-правовой идеологии и качественное изменение конституционно-правовой психологии.

От уровня развития правового сознания зависит поведение человека, в том числе его *правовая культура*.

Если правовое сознание – это духовные ценности, то правовая культура – это система материальных и духовных ценностей в государстве и праве, которые выражаются в правосознании, понимании и восприятии принципов права и выработанных им нормативных правовых актов, реализуемых в установленном порядке. Будучи составной частью общей культуры как совокупности материальных и духовных ценностей, созданных человеческим обществом, правовая культура представляет собой неотъемлемый элемент правовой системы.

В научной литературе правовая культура определяется как: особое юридическое достояние социума, которое можно воспринимать как качественное правовое состояние (правокультурность) общества, социальной группы и личности; общий уровень знаний и объективное отношение общества к праву;

совокупность правовых знаний в виде норм, убеждений и установок, создаваемых в процессе жизнедеятельности и регламентирующих правила взаимодействия личности, социальной, этнической, профессиональной группы, общества, государства и оформленных в виде законодательных актов [14].

Правовая культура проявляется в труде, общении и поведении субъектов правоотношений. Она включает идеологический, психологический и поведенческий аспекты, формируется под воздействием системы культурного и правового обучения и воспитания.

При этом принято выделять следующие виды правовой культуры:

правовая культура общества – составная часть общей культуры, выражающая степень правового сознания и правовой активности социума;

правовая культура личности – культура человека как отдельного члена общества, характеризующая степень его образованности, цивилизованности и правомерности;

правовая культура социальной группы – специфичная культура социальных, профессиональных, национальных групп, молодежи, пенсионеров и др., вбирающая в себя накопленные знания и правовые навыки.

В целом в юриспруденции сложились два основных подхода к пониманию правовой культуры.

В соответствии с первым подходом правовая культура понимается как совокупность правовых явлений вообще: законодательства (юридические предписания), юридических учреждений, юридической практики (деятельности официальных государственных органов, правового поведения граждан, их организаций), правового сознания.

Согласно второму подходу правовая культура рассматривается как определенный уровень развития индивидуального, группового (или общественного) правосознания. Именно такое понимание правовой культуры является наиболее распространенным в юридической литературе. На индивидуальном уровне правовая культура проявляется в глубоком знании и понимании права, высокосоциальном исполнении его предписаний как осознанной необходимости и внутренней потребности (это одно из определений правовой культуры), предполагает знание права, убежденность в его ценности, готовность и умение претворять в жизнь. Правовое мышление выступает как мотив и установка правового поведения. На общественном уровне правовая культура представляет собой признание правовых ценностей данным обществом и, как следствие этого, определенный уровень законодательства и юридической практики, выступает показателем усвоения, передачи и использования накопленных правовых ценностей.

Правовая культура заключается в знании и понимании права, соблюдении и исполнении его предписаний, эффективной работе государственно-правовых институтов и учреждений. Это прежде всего результат, качественный показатель состояния всей правовой жизни общества, уникальный сплав материального и духовного компонентов, единство формы и содержания.

Правовая культура определяется уровнем совершенства правовых актов, правоприменительной деятельности, состоянием

законности и правопорядка, уровнем правосознания и правового развития личности, степенью свободы и ответственности государства и личности. Для населения правовая культура – это знание законов, позитивное отношение к праву, сознательное их исполнение, высокая гражданская и правовая активность, для государства – качественное состояние процессов правотворчества, правореализации, эффективная работа судебной и правоохранительной системы и др.

По мнению В.В.Лазарева, правовая культура в узком смысле включает нормы и стандарты поведения, образ мышления, в широком смысле – право, правовое сознание, правомерное поведение, правовые отношения, правовые учреждения [15, с. 295]. Таким образом, правовая культура охватывает правовые знания, правовые принципы, правосознание, правовые учреждения, правоотношения, правоприменение, уровень законодательной деятельности, реализацию права, законность и правопорядок.

В последнее время учеными-конституционалистами наряду с понятием правовой культуры сформулировано понятие конституционной культуры как исторически сложившейся, устойчивой, обогащенной опытом поколений и всего человечества определенной ценностной системы убеждений, представлений, правосознания, являющейся основой данного конкретного общества в процессе установления и гарантирования общественным согласием основополагающих правил демократического и правового поведения

Следует согласиться, что конституционная культура служит необходимым условием построения демократического социального правового государства, в котором осуществляется социальная политика с целью обеспечения материального благополучия граждан на уровне стандартов современного развитого общества, а также создаются необходимые экономические, социальные и культурные условия для всестороннего развития личности и реализации своих прав, в том числе права участвовать в решении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей [17, с. 103].

Для повышения правовой культуры в целом и конституционной культуры в частности, прежде всего молодежи, представляется целесообразным принятие Национальной

(государственной) концепции правового образования учащейся молодежи с целью воспитания правовой культуры данной категории населения, повышения уровня ее правовой информированности, формирования навыков правомерного поведения.

Если в целом можно констатировать знание населением основных правовых принципов, общего направления деятельности правовой политики государства, то для индивидуального уровня часто характерно незнание конкретных норм, юридических учреждений, в которые можно обратиться за разрешением возникших проблем, и отсутствие практических навыков в части правовой реализации своих прав.

В связи с этим одним из основных средств формирования должного уровня конституционного правосознания и правовой культуры является *правовое воспитание*, которое представляет собой постоянное целенаправленное воздействие на человека с целью формирования у него правовой культуры и активного правомерного поведения. Если в странах с длительной правовой традицией человек воспитывается естественно, самой практикой жизни, начиная с семьи, то в наших условиях это должно быть предметом целенаправленного формирования через правильную организацию правового образования и правового воспитания.

Основная цель правового воспитания состоит в том, чтобы дать человеку необходимые в жизни юридические знания и научить его уважать и соблюдать законы и подзаконные акты, то есть сформировать достаточно высокий уровень правовой культуры, позволяющий значительно уменьшить число правонарушений. Каждый человек, зная свои права и обязанности, сможет грамотно себя защищать от незаконных действий со стороны преступников и других лиц, злоупотребляющих правом.

В нашей стране разработана Концепция развития юридического образования в Республике Беларусь на период до 2025 года и принят план мероприятий по ее реализации. В качестве основных задач этой Концепции определены оптимизация юридического образования, подготовка высококвалифицированных юридических кадров, повышение уровня практиконаправленного обучения, развитие новых образовательных технологий, совершенствование правового воспитания.

Заключение

Таким образом, только высокий уровень правосознания в целом и конституционного правосознания как его формы в частности, высокий уровень правовой культуры, высокоразвитая экономика, реализация на практике принципов правового государства создают основу для благополучия, прогресса и процветания общества.

В посланиях Конституционного Суда о состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2018 и 2019 годах констатированы достижение определенного качественного конституционно-правового регулирования общественных отношений в различных сферах, высокая степень согласованного взаимодействия ветвей власти на конституционной основе в законотворческом процессе, реальное проявление конституционного правосознания и правовой культуры в обществе.

Повышение уровня конституционного правосознания, правовой культуры населения, распространение юридических знаний, формирование у граждан убеждений в необходимости безусловного соблюдения конституционных положений, исполнения требований права – сфера ответственности и деятельности государства и общества. Значительная роль в этом процессе отведена также юридической науке.

Д.М.Демичев,
заведующий кафедрой теории и истории права
Белорусского государственного экономического университета,
доктор юридических наук, профессор

Список источников

1. Баринов, Э.Э. Конституционное правосознание в Российской Федерации / Э.Э.Баринов: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001. – 209 с.
2. Никитяева, В.В. Конституционное правосознание: вопросы теории и практики / В.В.Никитяева. – Воронеж: Науч. книга, 2005. – 216 с.
3. Ишанова, Г.Т. Сущность конституционного правосознания / Г.Т.Ишанова // Вестн. КазНПУ. – 2010. – № 4. – С. 13–17.
4. Кудайбергенов, У. Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года в

формировании конституционного правосознания граждан / У.Кудайбергенов // Закон. – 2011. – № 6.

5. Цалиев, А.М. О конституционном правосознании в юбилейный год Конституции // Рос. юстиция. – 2013. – № 3. – С. 7–10.

6. Наквасина, Г.А. Конституционное правосознание и правовая культура в механизме правового регулирования / Г.А.Наквасина, В.В.Хрулева // Вестн. Воронеж. ин-та МВД России. – 2014. – № 3. – С. 133–138.

7. Мазеина, Ю.В. Современное конституционное правосознание как целостная система / Ю.В.Мазеина // Актуальные проблемы совершенствования законодательства, правоприменения и правовых теорий в России и за рубежом: материалы Междунар. научн.-практ. конф. (20 ноября 2008 г.): в 2 т. Т. 2 / под общ. ред. канд. юрид. наук, доц. В.Л.Кудрявцева. – Челябинск: филиал МПГУ в г. Челябинске, ЮУПИ, 2008. – 492 с.

8. Миклашевич, П.П. Конституционное развитие: конституционный контроль в процессе конституционализации права / П.П.Миклашевич // Современное конституционное развитие: роль конституционного контроля в конституционализации права: материалы Междунар. конф., посвященной 25-летию Конституц. Суда Респ. Беларусь (Минск, 30–31 мая 2019 г.) / Конституционный Суд Республики Беларусь; редкол.: Н.А.Карпович [и др.]. – Минск, СтройМедиаПроект, 2019. – 180 с.

9. Монтескье, Ш. О духе законов / Ш.Монтескье // Избранные произведения. – М.: Гос. изд-во полит. лит., 1955. – С. 157–733.

10. Данилюк, С.Е. Конституция – основной источник жизненно-смысловых и цивилизационно-охранительных ценностей / С.Е.Данилюк // Весн. Канстытуц. Суда Рэсп. Беларусь. – 2020. – № 1. – С. 59–81.

11. Чигринов, С.П. Конституция как ценность: некоторые аспекты / С.П.Чигринов // Весн. Канстытуц. Суда Рэсп. Беларусь. – 2013. – № 2. – С. 77–88.

12. Воронович, Т.В. Конституционализм: понятие и актуальные аспекты становления / Т.В.Воронович // Весн. Канстытуц. Суда Рэсп. Беларусь. – 2018. – № 2. – С. 59–76.

13. Миклашевич, П.П. Конституция – правовая основа развития общества и государства / П.П.Миклашевич // Весн. Канстытуц. Суда Рэсп. Беларусь. – 2013. – № 3. – С. 108–112.

14. Теоретико-методологические основы исследования проблем формирования правовой культуры молодежи приграничья России и Беларуси // Правовая культура молодежи приграничья России и Белоруссии: монография / под ред. канд. пед. наук Л.Н.Николаевой и канд. филос. наук А.А.Бочкова. – Смоленск: Универсум, 2011. – С. 15–38.

15. Лазарев, В.В. Правовое сознание и правовая культура / В.В.Лазарев, С.В.Липень // Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В.Лазарева. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. – 591 с.

16. Арутюнян, Г.Г. Роль конституционной диагностики в обеспечении устойчивости общественного развития / Г.Г.Арутюнян // Конституционное правосудие: Вестн. Конф. органов конституц. контроля стран молодой демократии. – 2010. – № 4(50). – С. 28–42.

17. Воронович, Т.В. Конституционная культура: роль конституционного правосудия в ее формировании / Т.В.Воронович // Весн. Канстытуц. Суда Рэсп. Беларусь. – 2011. – № 2. – С. 111.

Аннотация

В статье исследуется проблематика конституционного правосознания и правовой культуры во взаимосвязи с вопросом об утверждении конституционализма как общественного правосознания. Автором аргументируется положение о возрастании роли конституционного правосознания как основного правового фактора воздействия на общественные отношения, в связи с чем рассматриваются его содержание и функции, а также структурные элементы – конституционно-правовая идеология и конституционно-правовая психология. Отмечается, что от уровня развития правового сознания зависит правовая культура, в связи с чем одним из основных средств формирования конституционного правосознания и правовой культуры является правовое воспитание. Обосновывается вывод о том, что в Республике Беларусь сложились необходимые условия для развития конституционного правосознания и правовой культуры.

Annotation

The article deals with the issues of constitutional legal awareness and legal culture in conjunction with the establishment of constitutionalism as the public legal consciousness. The author argues the provision on the increasing role of constitutional legal awareness as the main legal factor influencing social relations, in connection with which its content and functions, as well as structural elements – constitutional and legal ideology and constitutional and legal psychology – are considered. It is noted that the legal culture depends on the level of development of legal consciousness, making legal education one of the main means of shaping constitutional legal awareness and legal culture. The conclusion is substantiated that in the Republic of Belarus the necessary conditions are in place for the development of constitutional legal awareness and legal culture.

Дата поступления статьи в редакцию: 01.06.2020.

Змест

Афіцыйныя матэрыялы і рашэнні Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь

Рашэнне Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь ад 5 мая 2020 г. № Р-1212/2020 «Аб адпаведнасці Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь Закона Рэспублікі Беларусь «Аб змяненні Закона Рэспублікі Беларусь «Аб Беларускаім Таварыстве Чырвонага Крыжа»».....	4
Рашэнне Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь ад 5 мая 2020 г. № Р-1213/2020 «Аб адпаведнасці Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь Закона Рэспублікі Беларусь «Аб змяненні Закона Рэспублікі Беларусь «Аб племянной справе ў жывёлагадоўлі»».....	13
Рашэнне Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь ад 5 мая 2020 г. № Р-1214/2020 «Аб адпаведнасці Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь Закона Рэспублікі Беларусь «Аб змяненні Закона Рэспублікі Беларусь «Аб лекавых сродках»».....	20
Рашэнне Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь ад 5 мая 2020 г. № Р-1215/2020 «Аб адпаведнасці Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь Закона Рэспублікі Беларусь «Аб змяненні Закона Рэспублікі Беларусь «Аб мерах па прадухіленні легалізацыі даходаў, атрыманых злачынным шляхам, фінансавання тэрарыстычнай дзейнасці і фінансавання распаўсюджвання зброі масавага паражэння»».....	36
Рашэнне Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь ад 7 мая 2020 г. № Р-1216/2020 «Аб адпаведнасці Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь Закона Рэспублікі Беларусь «Аб амністыі ў сувязі з 75-годдзем Перамогі ў Вялікай Айчыннай вайне 1941–1945 гадоў»».....	44
Рашэнне Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь ад 19 чэрвеня 2020 г. № Р-1217/2020 «Аб адпаведнасці Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь Закона Рэспублікі Беларусь «Аб змяненні законаў па пытаннях валютнага рэгулявання і валютнага кантролю»».....	54

Рашэнне Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь ад 19 чэрвеня 2020 г. № Р-1218/2020 «Аб адпаведнасці Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь Закона Рэспублікі Беларусь «Аб змяненні законаў па пытаннях натарыяльнай дзейнасці»	66
---	----

Навуковыя паведамленні

Чыгрынаў С.П. Аб'ект і прадмет канстытуцыйнага кантролю	81
Козырава Л.Р. Рэалізацыя канстытуцыйнага права грамадзян на звароты	96
Карповіч Н.А. Венецыянскія прынцыпы: абарона і ўмацаванне інстытута амбудсмена	110
Дземічаў Д.М. Канстытуцыйная правасвядомасць і прававая культура	134

Содержание

Официальные материалы и решения Конституционного Суда Республики Беларусь

Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 5 мая 2020 г. № Р-1212/2020 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь «О Белорусском Обществе Красного креста».....	4
Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 5 мая 2020 г. № Р-1213/2020 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь «О племенном деле в животноводстве».....	13
Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 5 мая 2020 г. № Р-1214/2020 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь «О лекарственных средствах».....	20
Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 5 мая 2020 г. № Р-1215/2020 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь «О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем, финансирования террористической деятельности и финансирования распространения оружия массового поражения».....	36
Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 7 мая 2020 г. № Р-1216/2020 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об амнистии в связи с 75-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов».....	44
Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 19 июня 2020 г. № Р-1217/2020 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении законов по вопросам валютного регулирования и валютного контроля».....	54

Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 19 июня 2020 г. № Р-1218/2020 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении законов по вопросам нотариальной деятельности»	66
--	----

Научные сообщения

Чигринов С.П. Объект и предмет конституционного контроля	81
Козырева Л.Г. Реализация конституционного права граждан на обращения	96
Карпович Н.А. Венецианские принципы: защита и укрепление института омбудсмена	110
Демичев Д.М. Конституционное правосознание и правовая культура	134

Contents

Official Materials and Decisions of the Constitutional Court of the Republic of Belarus

Decision of the Constitutional Court of the Republic of Belarus of 5 May 2020 No. D-1212/2020 «On the Conformity of the Law of the Republic of Belarus «On Making Amendments to the Law of the Republic of Belarus «On the Belarusian Red Cross Society» to the Constitution of the Republic of Belarus».....	4
Decision of the Constitutional Court of the Republic of Belarus of 5 May 2020 No. D-1213/2020 «On the Conformity of the Law of the Republic of Belarus «On Making Amendments to the Law of the Republic of Belarus «On Livestock Breeding in Animal Husbandry» to the Constitution of the Republic of Belarus».....	13
Decision of the Constitutional Court of the Republic of Belarus of 5 May 2020 No. D-1214/2020 «On the Conformity of the Law of the Republic of Belarus «On Making Amendments to the Law of the Republic of Belarus «On Medicines» to the Constitution of the Republic of Belarus».....	20
Decision of the Constitutional Court of the Republic of Belarus of 5 May 2020 No. D-1215/2020 «On the Conformity of the Law of the Republic of Belarus «On Making Amendments to the Law of the Republic of Belarus «On Prevention of Money Laundering, Terrorist Financing and Financing of Proliferation of Weapons of Mass Destruction» to the Constitution of the Republic of Belarus».....	36
Decision of the Constitutional Court of the Republic of Belarus of 7 May 2020 No. D-1216/2020 «On the Conformity of the Law of the Republic of Belarus «On Amnesty in Connection with the 75th Anniversary of the Victory in the Great Patriotic War of 1941–1945» to the Constitution of the Republic of Belarus».....	44
Decision of the Constitutional Court of the Republic of Belarus of 19 June 2020 No. D-1217/2020 «On the Conformity of the Law of the Republic of Belarus «On Making Amendments to Laws on Currency Regulation and Currency Control» to the Constitution of the Republic of Belarus».....	54

Decision of the Constitutional Court of the Republic of Belarus of 19 June 2020 No. D-1218/2020 «On the Conformity of the Law of the Republic of Belarus «On Making Amendments to Laws on Notarial Activities» to the Constitution of the Republic of Belarus».....	66
---	----

Scientific Information

Chigrinov S.P. The Object and Subject-matter of Constitutional Review.....	81
Kozyreva L.G. Exercise of the Constitutional Right of Individuals to Submit Applications.....	96
Karpovich N.A. The Venice Principles: Protecting and Strengthening the Ombudsman Institution.....	110
Demichev D.M. Constitutional Legal Awareness and Legal Culture.....	134

ТРЕБОВАНИЯ

к материалам, предлагаемым для опубликования в журнале «Веснік Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь»

1. Для опубликования в журнале «Веснік Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь» принимаются материалы, подготовленные на белорусском или русском языке, в соответствии с тематикой журнала.

Научные статьи оформляются с учетом требований Инструкции о порядке оформления квалификационной научной работы (диссертации) на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук, автореферата и публикаций по теме диссертации, утвержденной постановлением Высшей аттестационной комиссии от 28 февраля 2014 г. № 3.

2. Авторы материалов несут ответственность за точность приведенных фактов, цифр, цитат и иной информации, наличие в тексте заимствований, не согласующихся с законодательством об авторском праве и смежных правах.

3. Авторы направляют по почте или доставляют лично рукописи статей, подписанные собственноручно, в двух экземплярах. Одновременно статьи направляются на адрес электронной почты редакции или представляются на электронном носителе. К статьям аспирантов и соискателей ученой степени кандидата наук прилагаются рецензии, подписанные научным руководителем.

К статьям прилагаются справки об авторах с указанием фамилий, собственных имен и отчеств (если таковые имеются) полностью на белорусском или русском и английском языках, ученой степени, ученого звания, места работы и должности, контактных телефонов, адреса электронной почты.

4. Список цитированных источников приводится на языке оригинала в конце материала и оформляется в соответствии с требованиями Высшей аттестационной комиссии. Ссылки нумеруются согласно порядку цитирования в статье. Порядковые номера ссылок по тексту нумеруются арабскими цифрами и заключаются в квадратные скобки.

5. Представленный материал должен содержать также изложенные на белорусском или русском и английском языках заголовки статьи, ключевые слова (5–7 слов или словосочетаний) и аннотацию.

6. Объем научной статьи должен составлять не менее 0,35 авторского листа (14 000 печатных знаков, включая пробелы между словами, знаки препинания, цифры и др.).