



Strasbourg, 27 September 2005

CDL-JU(2005)051
Or. Russian

CCS 2005/07

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW
(VENICE COMMISSION)

in co-operation with
THE CONSTITUTIONAL COURT OF SLOVENIA

**THIRD CONFERENCE
OF SECRETARIES GENERAL
OF CONSTITUTIONAL COURTS AND
EQUIVALENT BODIES**

Bled, Slovenia, 29-30 September 2005

REPORT

Жишкевич Владимир Иванович. Беларусь. Тезисы выступления

by Mr Mr Vladimir I. ZHISHKEVICH
Secretary General
Constitutional Court of Belarus

Уважаемые дамы и господа!

Позвольте выразить благодарность организаторам третьей Конференции Генеральных Секретарей конституционных судов и судов равной им юрисдикции за предоставленную возможность выступить и поделиться некоторыми скромными соображениями, вытекающими из практики работы Секретариата Конституционного Суда Республики Беларусь.

Руководители аппаратов конституционных судов Европы в третий раз делятся своим опытом. Отмечу, что высокий уровень двух предыдущих конференций позволил усвоить разнообразный опыт коллег других стран и многое применить в своей повседневной работе. Поистине бесценный опыт почерпнут из выступлений коллег на конференциях генеральных секретарей конституционных судов в Киеве и Мадриде. Выражаю надежду, что нынешняя конференция будет еще более успешной, поскольку интерес к накопленному опыту в других государствах возрастает.

Представляется, что многие трудности, которые возникают в практике работы конституционных судов и органов равной им юрисдикции имеют много сходного, похожего и, может быть, даже одинакового. На мой взгляд, преодоление этих трудностей и решение задач, стоящих перед аппаратом, обеспечивающим работу судей и в целом конституционного суда, или конституционного совета, а также успехи в оптимизации работы специалистов-правоведов тоже имеют много общего.

Работа юристов, обеспечивающих работу конституционного суда, во многом определяется собственно компетенцией суда. В этом отношении отмечу, что правовое положение и компетенция Конституционного Суда Республики Беларусь определены в статье 116 Конституции Республики Беларусь. В ее развитие принят Закон «О Конституционном Суде Республики Беларусь». Предусмотренные Законом полномочия позволяют Конституционному Суду Республики Беларусь давать заключения о соответствии актов любого государственного органа Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам, декретам и указам в тех случаях, когда соответствующие предложения вносятся перечисленными в статье 6 Закона «О Конституционном Суде Республики Беларусь» государственными органами. Такими субъектами могут выступать Президент, обе палаты Парламента (Палата представителей, Совет Республики), Совет Министров, Верховный Суд, Высший Хозяйственный Суд.

По каждому делу, принятому к производству в Конституционном Суде, специалисты Секретариата до рассмотрения дела в заседании Конституционного Суда излагают свою позицию в аналитической записке, передаваемой судье-докладчику по конкретному делу. Предварительно судья-докладчик письменно формулирует вопросы для их изучения экспертами Секретариата Конституционного Суда. Поручение судье-докладчика направляется Начальнику Секретариата Конституционного Суда, коим является Ваш покорный слуга. Параллельно могут быть сделаны запросы специалистам соответствующего профиля учреждений науки, специализированных государственных органов, заинтересованных организаций. Перечень организаций, куда направляются запросы, определяет судья-докладчик либо Председатель Конституционного Суда. Функция специалистов Секретариата Конституционного Суда в данном случае заключается в сопровождении запросов респондентам и контроле за своевременным поступлением ответов на запросы. Судья-докладчик по делу может поставить задачу перед экспертами Секретариата по обобщению позиций различных ведомств и научных учреждений с представлением сравнительного анализа либо систематизированной таблицы.

Штат юристов-экспертов, обеспечивающих работу Конституционного Суда Республики Беларусь и занятых обработкой информации для подготовки проектов решений Конституционного Суда, составляет 10 единиц. Они сосредоточены в экспертно-правовом управлении Секретариата Конституционного Суда. (Для удобства в данном выступлении я называю их экспертами Секретариата). Кроме того, у каждого судьи имеется один помощник, обеспечивающий всю оперативную работу судьи. Помощники судей также являются юристами, но их функции лишь косвенно связаны с подготовкой проектов решений Конституционного Суда.

По заданию судьи-докладчика эксперты Секретариата формируют «базовую правовую позицию» по конкретному делу. Последовательность (алгоритм) работы специалистов складывается из следующих действий:

1) подбор нормативных правовых актов, прямо или косвенно относящихся к предмету рассмотрения в заседании Конституционного Суда. Это касается как нормативных правовых актов внутреннего права, так и международных договоров, ратифицированных Республикой Беларусь;

2) анализ содержания Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, поиск и приобщение к делу решений Европейского Суда по правам человека по аналогичному вопросу (этот пункт выделен в связи с тем, что Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод

не может быть применена Конституционным Судом Республики Беларусь непосредственно. Однако специалисты Секретариата всегда ориентируются на нормы Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и опираются в своих выводах на правовые позиции Европейского Суда по правам человека);

3) уяснение содержания правовых норм, сопоставление их между собой; сравнение как с точки зрения применимости в данном конкретном случае, так и с точки зрения их иерархии;

4) выстраивание логической цепи конституционных принципов и европейских правовых стандартов, относящихся к рассматриваемой правовой коллизии;

5) структурирование и изложение юридических оснований для рассмотрения правовой проблемы и принятия решения;

6) формулирование предложений по «базовой правовой позиции». На данной стадии работы эксперт Секретариата самостоятелен и его работа может корректироваться только по его просьбе. К этому надо еще добавить, что в зависимости от сложности вопроса Начальник Секретариата может сформировать группу специалистов, которая представляет по завершению своей работы один документ;

7) представление подготовленного документа. Такой документ достаточно гибок по форме. Нередко это – аналитическая записка с выводами и предложениями. В отдельных случаях представляется проект решения Конституционного Суда. Подчеркну, что не всегда предварительная работа специалистов Секретариата в описанном варианте заканчивается представлением проекта решения Конституционного Суда.

Приняв к рассмотрению представленный проект решения, Конституционный Суд в процессе обсуждения может изменить концепцию решения, применить иную аргументацию и т.п. Но начиная с этого этапа специалисты Секретариата, привлекаемые в дальнейшем к доработке проекта решения уже должны полностью выполнять задания и руководствоваться позицией судей Конституционного Суда.

Еще раз обратимся к компетенции Конституционного Суда. В Законе «О Конституционном Суде Республики Беларусь» не упоминается институт конституционной жалобы в ее классическом варианте. Тем не менее Конституционный Суд Республики Беларусь рассматривает обращения граждан по различным вопросам. В случае, если в письменных обращениях

граждан содержатся правовые вопросы, касающиеся конституционности нормативных правовых актов местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов, а также других государственных органов, они докладываются Начальником Секретариата Председателю Конституционного Суда для определения последующих действий.

В Конституционный Суд Республики Беларусь нередко обращаются граждане с вопросами, не относящимися к его компетенции. В таком случае обращения в пятидневный срок направляются в соответствующие государственные органы, иные организации (должностным лицам) с уведомлением об этом граждан либо по данным обращения в пятнадцатидневный срок дается ответ с разъяснением, в какой государственный орган, иную организацию (к какому должностному лицу) им необходимо обратиться. Переписку с гражданами в подобном случае ведет Секретариат Конституционного Суда. Ответы на обращения граждан дает Начальник Секретариата либо заместитель Начальника Секретариата, ведающий правовыми вопросами.

Конституционный Суд Республики Беларусь последовательно отстаивает позицию о непосредственном действии конституционных норм. Эта позиция выражена во многих принятых решениях. Опираясь на эту позицию, Конституционный Суд применяет статью 40 Конституции Республики Беларусь в своей деятельности. В этой норме закреплено право граждан обращаться в любые государственные органы и получать на поставленные вопросы ответы по существу. В сочетании с нормой статьи 122 Конституции Республики Беларусь статья 40 Конституции содержит возможность принимать к рассмотрению Конституционным Судом дела, инициатором которых являются граждане. Эти дела касаются решений местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов, то есть нормативных правовых актов, которые принимают местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы.

Коллеги из других государств могут отметить, что в подобных случаях (например в Германии) споры рассматриваются административными судами, которые специально созданы для этого. Но в Республике Беларусь нет административных судов, а суды общей юрисдикции не наделены правом рассматривать вопросы о законности нормативных правовых актов. Непосредственно применяя нормы Конституции Беларуси (статьи 40 и 122 в совокупности), Конституционный Суд Республики Беларусь по обращениям граждан принимает к производству дела о соответствии нормативных правовых актов местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов

Конституции и нормативным правовым актам более высокой юридической силы.

Отмечу, что иерархия нормативных правовых актов в Республике Беларусь выстраивается на основе специального Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». В данном Законе сформулирован ряд положений о порядке действия нормативных правовых актов в случае их коллизии. Вместе с тем в правоприменительной практике есть немало сложностей с применением «соприкасающихся» норм права из разных сфер законодательства.

Здесь надо сделать оговорку о том, что процедура принятия к рассмотрению таких дел детально не прописана в Законе «О Конституционном Суде Республики Беларусь», в Регламенте Конституционного Суда и других документах, регулирующих деятельность Конституционного Суда. Поэтому в ряде случаев критерии оценки относимости рассмотрения дела в Конституционном Суде уточняются самим Конституционным Судом.

Пример из практики. Земельные отношения в Республике Беларусь регулируются Земельным кодексом, в одной из статей которого закреплено право на предоставление инвалиду земельного участка для установки гаража вблизи места его постоянного проживания. При этом в норме Кодекса предусмотрено условие: наличие высокой степени инвалидизации (в данном случае предусмотрена I группа инвалидности). Вместе с тем в специальном Законе «О социальной защите инвалидов в Республике Беларусь» закреплено право инвалида на предоставление земельного участка для строительства гаража вблизи места постоянного проживания при условии, что у инвалида имеются нарушения опорно-двигательного аппарата (группа инвалидности не обозначена). На практике сложность разрешения коллизии заключается в том, что имеется несовпадение двух нормативных правовых актов не только по правосубъектному составу, но и по объему предоставляемых законом преимуществ, а также в том, что оба закона недавно приняты. Норма Земельного кодекса теоретически имеет более высокую юридическую силу, но норма Закона «О социальной защите инвалидов» принята Парламентом позднее, и по общему правилу (поскольку Закон специальный) должна применяться более поздняя норма. Таким образом, на практике случается, что не только нормы, регулирующие отношения, но и правила применения норм взаимоисключают друг друга.

Возможно, при более устоявшейся системе законодательства такие факты не встречаются. Однако на этапе формирования системы законодательства в Республике Беларусь подобные коллизии возникали.

Практика рассмотрения таких дел в Конституционном Суде находится в стадии формирования, и эксперты Секретариата Конституционного Суда оценивают каждое подобное обращение с точки зрения относимости и допустимости его рассмотрения в Конституционном Суде. Специалисты экспертно-правового управления могут прийти к выводу о том, что в обращении граждан поставлена проблема, которая может быть представлена для рассмотрения Конституционным Судом. В таком случае готовится развернутый документ по поставленной в обращении правовой проблеме и представляется Председателю Конституционного Суда для определения дальнейшего порядка рассмотрения заявления гражданина в Конституционном Суде. При положительном решении Председатель назначает судью-докладчика по делу и рассмотрение дела осуществляется в обычном порядке, предусмотренном Регламентом Конституционного Суда.

Если возникают сомнения или требуется более детальная предварительная проработка материала, то перед специалистами Секретариата ставится конкретная задача по доработке материала либо может быть поставлена задача по составлению проекта решения Конституционного Суда. В таком случае специалисты экспертно-правового управления составляют проект решения Конституционного Суда, который представляется на рассмотрение совещания судей Конституционного Суда. Если при обсуждении проекта на совещании судей Конституционного Суда будет принята концепция, представленная экспертами Секретариата, то Конституционный Суд может принять такое дело к производству и впоследствии вынести по нему решение.

Помощники судей составляют несколько иную группу юристов. Как уже отмечено, подготовка проектов решений Конституционного Суда не является основой их деятельности. Однако в некоторых случаях помощники судей составляют проекты решений Конституционного Суда. При этом помощник судьи действует под прямым руководством судьи и обсуждает с ним концепцию решения, его содержание и наполнение аргументацией. Подготовленный по такой схеме проект решения Конституционного Суда представляется на совещании судей не помощником судьи, а самим судьей. По этой схеме может быть отмечена некоторая несамостоятельность специалиста при подготовке аналитических материалов и проекта решения, так как помощник судьи в работе подотчетен судье, хотя формально включен в штат Секретариата Конституционного Суда.

В практике работы Конституционного Суда Республики Беларусь встречается достаточно специфическая форма участия экспертов Секретариата в формировании правовой позиции Конституционного Суда. Надо отметить, что судьи Конституционного Суда Республики Беларусь

часто готовят проекты решений Конституционного Суда без привлечения экспертов Секретариата. В этом случае после обсуждения концепции решения на совещании судей проект может быть передан на доработку в Секретариат. Такой проект корректируется, редактируется, возникшие вопросы обсуждаются с судьей-докладчиком. Судья-докладчик может согласиться или не согласиться с предложениями и замечаниями экспертов, возникшими при доработке текста решения. Если предложения эксперта Секретариата затрагивают правовую позицию, то эксперт, как правило, приглашается на совещание судей Конституционного Суда и обсуждение проекта производится с его участием.

В том случае, когда замечания или предложения эксперта не учтены, эксперт может составить экспертное заключение, которое представляется на рассмотрение Председателя Конституционного Суда. Решение Председателя Конституционного Суда по данному заключению передается судьей-докладчику для обсуждения на совещании судей.

Выше достаточно схематично, без детализации, мной были изложены варианты участия специалистов Секретариата Конституционного Суда в подготовке решений Конституционного Суда Республики Беларусь.