

вом сообществе, предстоит еще много сделать: создать рыночную экономику, построить правовое государство, сформировать гражданское общество. И то, насколько целенаправленно и скоординированно будут развиваться эти процессы, как скоро мы достигнем поставленной цели, зависит и от нас с вами.

Как видим, проблема, поднятая на конференции, вызывает несомненный интерес ученых и практиков.

Представляется, что сегодня прозвучат предложения продолжить обсуждение поднятых проблем с целью развития как правовых и законотворческих сторон государственного строительства, так и философско-исторических и практических аспектов генезиса и перспектив развития государственности в нашей стране.

Для реализации вышеизложенных проблем, которые несомненно будут в центре внимания сегодняшней конференции, в БГЭУ будут предприняты соответствующие шаги.

Я думаю, что выскажу общее мнение о том, что перспективные, конструктивные предложения и рекомендации, которые будут выработаны в ходе конференции, безусловно, могут послужить совершенствованию хозяйственного законодательства Республики Беларусь на современном этапе.

Желаю плодотворной работы, содержательного диалога, выработки конструктивных рекомендаций и предложений.

*Г.А. Василевич, д-р юрид. наук, профессор,
Председатель Конституционного Суда Республики Беларусь*

ОТМЕНА ПРАВОВЫХ АКТОВ И УТРАТА ИХ ЮРИДИЧЕСКОЙ СИЛЫ

Опыт свидетельствует, что очень редко нормативный правовой акт сохраняет юридическую силу длительное время. Субъекту власти (парламенту, народу и др.) приходится время от времени корректировать даже конституции — наиболее стабильные акты.

Что касается текущего законодательства, то в связи с правовыми конфликтами могут быть поставлены вопросы о необходимости проверки их конституционности, о приостановлении действия, отмене и утрате юридической силы, поэтому данные юридические факты влекут соответствующие последствия.

Если “отменить” — значит объявить ранее установленное недействительным, не подлежащим выполнению, то “утратить” — значит перестать обладать чем-либо. Утрата силы означает, что акт

вступил в силу, определенное время действовал и признан не имеющим юридической силы.

Таким образом, обязанность участвовать в укреплении законности лежит на всех государственных органах. Более того, полномочия некоторых из них в этой сфере прямо зафиксированы в Конституции Республики Беларусь. Так, исходя из правовой природы института Главы государства, в Конституции совершенно обоснованно закреплено, что Президент Республики Беларусь является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина. При необходимости он осуществляет посредничество между органами государственной власти. На наш взгляд, в данном случае это как политическая, так и юридическая функция. Полномочия Главы государства относительно определения судьбы правовых актов органов государства зафиксированы в пункте 25 ст. 84 и части третьей ст. 122 Конституции Республики Беларусь. Так, Президент имеет право отменять акты правительства как по причине противоречия их законодательству, так и по мотивам нецелесообразности их принятия или действия. В этом заключается принципиальное отличие полномочий Главы государства от полномочий Конституционного Суда который вправе оценивать акты с точки зрения требований права и лишь предлагать нормотворческому органу вносить коррективы, если идет речь о не совсем удачном с точки зрения правового регулирования акте. При этом следует учитывать компетенцию Конституционного Суда, основывать свои решения на конституционных нормах и принципах. Одним из важнейших принципов, который позволяет увязать законность и целесообразность, является принцип соразмерности ограничений прав достигаемым целям (ст. 23 Конституции). Полностью категории законности и целесообразности противопоставлять нельзя: то, что разумно, в наибольшей степени отвечает праву.

Президент вправе отменить как нормативный, так и правоприменительный акт правительства, местного исполнительного и распорядительного органа. Конституционный Суд вправе проверять на соответствие Конституции нормативные правовые акты и в связи с ними правоприменительную практику. В то же время правоприменительный акт органа исполнительной власти может быть предметом изучения в суде (общем или хозяйственном), и даже в случае позитивного отношения к нему судов при рассмотрении спора Президент вправе принять решение об отмене такого акта, более того, указать собственные мотивы этого. В свою очередь, судебное решение может быть пересмотрено Президентом при издании акта о помиловании или парламентом — при принятии закона об амнистии.

Помимо Конституции существует ряд актов текущего законодательства, в которых предусматривается право соответствующего органа власти отменять или приостанавливать акты других государственных органов. В силу ст. 14 Закона "О Совете Министров Республики Беларусь" Совет Министров отменяет акты подчиненных ему республиканских органов государственного управления, если эти акты противоречат Конституции, законам, актам Президента, постановлениям Совета Министров, распоряжениям премьер-министра.

Такие полномочия правительства обусловлены тем, что данный орган обеспечивает контроль за исполнением своих постановлений, причем как непосредственно, так и через подчиненные ему органы государственного управления и другие органы исполнительной власти. В свою очередь, постановления Совета Министров, как отмечалось, могут быть отменены указом Президента, в том числе и те, которыми отменены акты подчиненных правительству органов.

В соответствии с Положением о министре Республики Беларусь, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 21.11.2001 г. № 692, министр вносит в Совет Министров Республики Беларусь предложения об отмене нормативных правовых актов министерств, других республиканских органов государственного управления, противоречащих законодательным актам, постановлениям Совета Министров; в установленном порядке вносит предложения об отмене правовых актов соответствующих органов местного управления и самоуправления, изданных по вопросам, входящим в компетенцию министерства, в случае несоответствия их законодательным актам, постановлениям Совета Министров, приказам министра, постановлениям министерства.

Задачей конституционного контроля является обеспечение соответствия Конституции законов и других нормативных правовых актов, обеспечение верховенства Конституции и ее непосредственного действия. В Республике Беларусь специализированным органом конституционного контроля является Конституционный Суд (в других странах — Конституционный Совет, Конституционный Трибунал и др.), который осуществляет свою деятельность в присущих ему формах и в силу оснований, закрепленных в законодательстве. Для возбуждения производства по делу необходимо обращение уполномоченного субъекта. Для конституционной юстиции Беларуси характерно наделение Конституционного Суда правом проверки конституционности всех нормативных правовых актов. Такими же правами обладают конституционные суды Германии, Австрии и других стран. Поводом для отмены актов законодательства Президентом или правительством может быть информация от

любого субъекта. При этом необходимость соблюдения определенных формальностей наступает в случае, если с соответствующим предложением выступает субъект, обладающий правом законодательной инициативы.

Процесс по делу в Конституционном Суде, как и в остальных судах, может инициировать не сам Конституционный Суд (хотя и очень редко, но в некоторых странах Европы это имеет место), а другой субъект. В белорусском законодательстве эти субъекты указаны в ст. 116, части четвертой ст. 122, ст. 112 Конституции. Можно, конечно, оценивать бездействие субъектов, когда они знают о правовом споре и не пытаются его разрешить конституционным путем, и в этой связи на одну чашу весов положить данный факт, а на другую — рассмотрение Конституционным Судом острых правовых вопросов, которые не разрешаются по обращению граждан, хотя формально они не являются надлежащими инициаторами. Однако в данном случае возникает спор о том, какой доктрины должен придерживаться Конституционный Суд: судебного активизма или сдержанности, ограничения своих устремлений.

Следует иметь в виду, что Конституционный Суд не обладал и не обладает правом приостановления действия проверяемого нормативного акта. Иначе его можно обвинить в пристрастности и предопределенности решения.

По большому счету, если приостановление действия акта оказалось необоснованным, то могут появиться претензии о компенсации потерь. Подобное характерно для трудового права (например, применительно к случаю незаконного отстранения работника от работы).

Согласно части третьей ст. 7 Конституции, правовые акты или их отдельные положения, признанные в установленном законом порядке противоречащими положениям Конституции, не имеют юридической силы. Данное конституционное положение закреплено в ст. 9 Закона "О Конституционном Суде Республики Беларусь".

Признание нормативного акта или его отдельных положений не соответствующими Конституции или актам, обладающим более высокой юридической силой, является основанием для отмены в установленном порядке положений других нормативных актов, основанных на таком акте (его отдельных положениях) либо воспроизводящих этот акт (его положения). Предписания таких нормативных актов не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами. Таким образом, Конституционный Суд хотя и не отменяет нижестоящие по отношению к проверяемому акты, но лишает их юридической силы.

При этом, на наш взгляд, формулировку “считаются утратившими силу” с учетом компетенции Конституционного Суда следует толковать и таким образом, что Конституционный Суд вправе указать в качестве даты утраты юридической силы и день принятия акта, даже если он еще не введен в действие. В целом же необходимо различать такие понятия, как “вступление в силу акта” и “введение в действие акта”, между которыми есть различие. Любой правовой акт, включая и нормативный, обладает юридической силой. С его принятием связано совершение и других важных юридических формальностей (в частности, подписание, опубликование, доведение до сведения граждан). В такой акт, даже если он еще не введен в действие, могут вноситься изменения и дополнения в порядке, предусмотренном законодательством. Яркий тому пример — новый Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, в который уже внесено немало изменений.

Возникают вопросы о том, какого уровня органы местного управления и самоуправления вправе принимать решения об отмене актов иных органов (например, вправе ли облисполком отменить решение исполкома сельского Совета или это должен делать райисполком).

Аналогичный вопрос возникает и по отношению к актам местных Советов депутатов. Так, согласно части второй ст. 122 Конституции решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству, отменяются вышестоящими представительными органами; согласно части третьей указанной статьи решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Президентом Республики Беларусь.

При этом, если акты правительства могут быть отменены Президентом независимо от того, противоречат они законодательству или нет, отменить акты местных Советов депутатов и местных исполнительных и распорядительных органов он вправе только в том случае, если они противоречат законодательству. В пункте 5 ст. 98 Конституции предусмотрено право Совета Республики — палаты территориального представительства — отменять решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству. В связи с этим важно определить, вправе ли отменять акты местных Советов депутатов и исполнительных (распорядительных) органов любые вышестоящие органы либо это должен делать непосредственно вышестоящий орган. Что касается Президента, то полагаем, что Глава государства в силу его статуса имеет такое право по отношению ко всем указанным органам; делегировано такое право

законом и Совету Министров. Здесь, на наш взгляд, было бы полезно придерживаться соответствующего правила. Сначала отметим, что в законе целесообразно закрепить правило, а до этого формировать практику, в соответствии с которой отменять акты нижестоящих Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов местного управления (исполкомы) и самоуправления (Советы), чьи акты в данном случае нарушены, подменять другие инстанции нельзя. Иначе сложится парадоксальная ситуация, когда на более высоком уровне по итогам рассмотрения вопроса о законности решения его оставят действующим, а иной орган власти (нижшего уровня) отменит акт как противоречащий законодательству. С учетом изложенного полагаем, что и Совет Республики может осуществлять соответствующую функцию, если речь идет об актах парламента, но не Главы государства, который, в свою очередь, вправе принять решение, основываясь на своих актах и постановлениях правительства. В случае возникновения спора он может быть разрешен и в специализированном органе конституционного контроля — Конституционном Суде.

Президент обладает правом приостанавливать решения местных Советов депутатов (пункт 26 ст. 84 Конституции). В Конституции и текущем законодательстве не указано, на какой срок. Представляется, что приемлемым был бы трехмесячный срок. В связи с этим полагаем обоснованным закрепление трехмесячного срока, на который приостанавливается действие акта. От результатов рассмотрения вопроса на сессии Совета депутатов зависит действие указа Президента о приостановлении решения местного Совета депутатов. Согласно ст. 50 Закона “О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь” в случаях приостановления решений местных Советов депутатов Президент Республики Беларусь вносит представление об отмене таких решений в Совет, вышестоящий по отношению к Совету, решение которого приостановлено, или в Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь. В данной ситуации, на наш взгляд, целесообразно предоставить право Президенту, приостановившему решение местного Совета депутатов, предложить не только вышестоящему представительному органу, но и Совету, чей акт приостановлен, отменить незаконное решение. Орган, принявший акт, по поводу которого возник спор, вправе, по нашему мнению, вместо отмены внести в него необходимые коррективы путем редакционных уточнений, вышестоящий представительный орган вправе только отменить такой акт полностью или частично.

В целом в законодательстве следует предусмотреть основания и сроки приостановления действия акта.

В настоящее время в силу Конституции законы могут быть приостановлены самими законами либо декретами. Основанием для этого может быть, в частности, отсутствие средств. Срок приостановления закона, полагаем, не должен быть более одного года. После этого следует либо признавать его (в целом либо в части) утратившим силу, либо восстанавливать его действие. Что касается судебных инстанций, то без закрепления такого права они не вправе принимать решения о приостановлении действия акта.

Существенным является вопрос о последствиях отмены акта, приостановления его действия и последующего возобновления действия, признания его Конституционным Судом неконституционным. Многое зависит от даты, с которой акт не применяется в силу отмены. Если акт соответствует Конституции и законодательным актам (например, при отмене Президентом акта правительства, в силу того, что этот акт не отвечает проводимому курсу), то здесь необходимо соблюдать правила о придании актам обратной силы. В целом же к актам, отменяющим другие акты, признающим их утратившими силу, применимы правила, установленные для опубликования и введения в действие новых актов законодательства.

Если же отмена происходит по причине противоречия Конституции или актам законодательства, то следует исходить из того, насколько очевидны были отступления от требований (положений) актов более высокой юридической силы, и определять последствия отмены акта с учетом права, т.е. справедливости.

В заключение отметим, что процесс принятия решений об отмене или приостановлении действия нормативных правовых актов должен осуществляться с учетом требований, которые предъявляются вообще к процедуре подготовки и принятию нормативного правового акта. Полагаем, что при этом должны соблюдаться сложившиеся стандарты, включая и правила об обратной силе нормативных правовых актов, следует придерживаться также формы акта, которая адекватна отменяемому или приостанавливаемому акту, учитывать их юридическую силу. Конечно, исходя из статуса государственного органа, здесь могут быть свои исключения. Например, Национальное собрание обладает правом корректировки постановлений Верховного Совета Республики Беларусь.