

Кроме того, необходимо отметить, что развитие хозяйственного законодательства должно идти по пути совершенствования уже действующих нормативных правовых актов.

Хозяйственное законодательство очень активно, оно не только закрепляет соответствующие экономические отношения, но и оказывает на них обратное воздействие. Идет реформа, и законодательство обновляется, но при этом должна обеспечиваться стабильность, т.е. ведущая роль должна принадлежать закону.

В условиях перехода к новой системе хозяйствования роль науки хозяйственного права существенно возрастает. Сейчас должна быть разработана целостная концепция правового регулирования хозяйственной деятельности в новых условиях.

В связи с этим представляется целесообразным систематизация хозяйственного законодательства. Надо сделать законодательство обозримым и доступным, обеспечить верховенство закона, создать иерархическую ступенчатую систему, устранить дублирование и мелочную регламентацию деятельности субъекта предпринимательской деятельности, упорядочить ведомственное нормотворчество.

В заключение хочется еще раз подчеркнуть, что эффективной, динамичной экономики не бывает без своевременной и толковой правовой базы. Утверждение это, может быть, не очень оригинальное, но от этого не менее актуальное.

Г.А. Василевич

*д-р юрид. наук, профессор, Заслуженный юрист
Республики Беларусь, Председатель Конституционного
Суда Республики Беларусь*

КОНСТИТУЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ ЗАЩИТЫ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ ЮРИДИЧЕСКИХ И ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ

Современные конституции государств, в том числе и недавно образованных, содержат важнейшие положения, определяющие многообразие форм собственности, в том числе свободу хозяйственной (предпринимательской) деятельности.

Однако закрепить на конституционном уровне какие-либо нормы недостаточно — они должны быть обеспечены на практике. Важно исключить противоречия между Конституцией и текущим законодательством, между предписаниями закона и практикой.

Согласно ст. 44 Конституции Республики Беларусь государство гарантирует каждому право собственности и содействует ее приоб-

ретеную. Собственность, приобретенная законным путем, защищается государством. При этом установлено, что принудительное отчуждение имущества допускается лишь по мотивам общественной необходимости при соблюдении условий и порядка, определенных законом, при своевременном и полном компенсировании стоимости отчужденного имущества, а также согласно постановлению суда. Таким образом, Конституция определяет порядок и условия принудительного отчуждения имущества, одним из видов которого является конфискация.

Конституционным Судом принят ряд решений, направленных на защиту права собственности. Так, 07.02.2002 г. было принято Заключение "О соответствии Конституции Республики Беларусь Инструкции о порядке формирования ставок арендной платы юридическими лицами негосударственной формы собственности при сдаче в аренду нежилых зданий (помещений)", утвержденное Министерством экономики. Хотя речь шла о ведомственном акте, но разрешение данного вопроса в Конституционном Суде имеет принципиально важное значение для обеспечения закрепленного в ст. 13 Конституции принципа обеспечения равной защиты и равных условий для развития всех форм собственности. Указанной Инструкцией названный конституционный принцип нарушался.

Конституционный Суд отметил, что размер арендной платы при сдаче в аренду зданий или сооружений устанавливается соглашением сторон при заключении договора аренды. При этом определение согласования арендной платы не должно связываться с формами собственности на здания и сооружения. Вышеназванной Инструкцией арендодатели частной формы собственности ставились в неравное положение по сравнению с арендодателями государственной формы собственности. В связи с этим данная Инструкция была признана неконституционной и не имеющей юридической силы со дня принятия заключения, т.е. с 07.02.2002 г. В настоящее время вопрос о сдаче в аренду нежилых зданий (помещений) должен осуществляться на основании норм Гражданского кодекса Республики Беларусь.

На практике возникало множество вопросов в связи с применением конфискации при совершении различных административных правонарушений, включая таможенные.

В конце января 2002 г. Конституционный Суд в связи с множеством обращений физических и юридических лиц по поводу конфискации судами транспортных средств сформулировал правовую позицию по данному вопросу. Суть проблемы состоит в том, что суды принимали решения о конфискации транспортных средств, которые являлись орудием правонарушения, но не принадлежали лицам, совершившим такие правонарушения. Правовая обоснованность таких судебных постановлений вызывала возражения и у органов прокуратуры. Конституционный Суд, проанализировав ряд положений нор-

мативных правовых актов, и прежде всего ст. 28 КоАП, пришел к выводу, что следует разграничивать предмет, явившийся орудием совершения административного правонарушения, например автомобиль, и непосредственно объект административного правонарушения. По его мнению, предмет, явившийся орудием административного правонарушения, может быть конфискован лишь в случае, если он находится в собственности нарушителя.

Такого рода споры возникают при совершении административного правонарушения не только при пересечении таможенной границы Республики Беларусь (в частности, таможенного правонарушения), но и внутри страны.

С известными оговорками отметим, что законодательными актами может быть предусмотрена конфискация не только объектов административного правонарушения, но и предметов, явившихся орудием совершения административного правонарушения. Однако указание на это должно быть четким и однозначным. В системе действующего правового регулирования юридические правила должны отвечать требованиям определенности нормативного содержания. Практика осуществления конституционного контроля в других государствах свидетельствует о том, что уже только по причине неопределенности (неясности) норм актов законодательства, особенно касающихся юридической ответственности, они могут быть признаны неконституционными. При этом соответствующую инициативу (для признания актов неконституционными) должны проявлять уполномоченные на то субъекты.

Следует разграничивать орудие совершения правонарушения и объект административного правонарушения.

Первую реакцию на правовую позицию Конституционного Суда, сформулированную им, как уже отмечалось, в решении, принятом в январе 2002 г., со стороны некоторых должностных лиц судебных органов можно охарактеризовать как реакцию "отторжения". Однако главенствовать должен закон, а не какие-либо иные интересы.

Конституционному Суду пришлось затратить много усилий для того, чтобы убедить в необходимости безукоризненного исполнения административного законодательства как по вышеизложенной проблеме (здесь мы защитили права собственников), так и в иных случаях, например, в отношении применения сроков привлечения к административной ответственности (и здесь надо признать, что в большей мере нами были защищены интересы государства).

Одним из наиболее важных, затрагивающих большое число субъектов хозяйствования, интересы граждан и органов местной власти, является решение Конституционного Суда от 23.07.2004 г. по вопросу о конституционности пункта 10 решения Минского городского исполнительного комитета от 04.03.2004 г. № 453, содержащего предписания организациям-заказчикам, жилищно-комму-

нальным хозяйствам при выполнении капитального и текущего ремонта за счет бюджетных ассигнований при заключении (перезаключении) договора с подрядными организациями любой формы собственности применять понижающие коэффициенты к плановым накоплениям и накладным расходам, кроме работ по ремонту кровель с шиферным и стальным покрытием: по капитальному ремонту — 0,8, текущему — 0,5.

Следует заметить, что в определенной мере правовая позиция по схожему вопросу была изложена в решении Конституционного Суда от 01.07.2004 г., которым проверялось соответствующее решение Вилейского районного исполнительного комитета от 27.02.2004 г. № 84. Однако между решениями вышеназванных органов местного управления имеются определенные различия, которые, естественно, влекут и различные последствия. Если в решении Вилейского райисполкома прямо указано, что оно применяется к вновь заключаемым договорам, т.е. к тем, которые подписываются уже после введения понижающих коэффициентов, то решение Минского городского исполнительного комитета, хотя и принято 04.03.2004 г., включено в Национальный реестр 01.04.2004 г., но введено в действие с 1 января 2004 г. Это означает, что последнему решению была придана обратная сила.

Безусловно, что в такой ситуации подрядные организации, выполнявшие работы по старым правилам, не согласились с новыми требованиями. В Конституционный Суд поступило обращение от общественного объединения “Минский столичный союз предпринимателей и работодателей”.

Конституционному Суду пришлось решать часто возникающую, к сожалению, на практике проблему: можно ли менять правила в худшую сторону, если до этого стороны оговорили соответствующие, приемлемые для них условия. До включения указанного решения Мингорисполкома 01.04.2004 г. в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь часть договоров была окончена в связи с исполнением обязательств обеими сторонами, некоторые договоры были исполнены, но не оплачены заказчиком, какая-то часть исполнена подрядчиками частично. Конечно, в этой ситуации подрядные организации рассчитывали на действие ранее согласованных условий.

Конституционным Судом были проанализированы нормы Конституции и некоторых актов текущего законодательства, имеющих базовый для решения данной проблемы характер. Как отмечено в решении, согласно ч. 6 ст. 104 Конституции закон не имеет обратной силы за исключением случаев, когда он смягчает или отменяет ответственность граждан. В ст. 67 Закона “О нормативных правовых актах Республики Беларусь” предусмотрено, что нормативный правовой акт не имеет обратной силы, ст. 67 не распростра-

няет свое действие на отношения, возникшие до вступления его в силу, за исключением случаев, когда он смягчает или отменяет ответственность граждан или иным образом улучшает положение лиц, на которых распространяется действие нормативного правового акта, либо когда в самом нормативном правовом акте или в акте о введении его в действие прямо предусматривается, что он распространяет свое действие на отношения, возникшие до его вступления в силу.

Исходя из указанных норм и принципов правового государства, Конституционный Суд обратил внимание на недопустимость придания обратной силы нормативному правовому акту не только при решении вопроса о возложении юридической ответственности, но и при таком изменении законодательства, в результате которого ухудшается положение граждан или юридических лиц. Важно подчеркнуть, что хотя в ст. 67 вышеуказанного Закона закреплена возможность предусмотреть в акте о введении в действие нормативного правового акта, что он распространяет свое действие на отношения, возникшие до его вступления в силу, однако обратная сила может быть придана только тем нормам этого акта, которые не ухудшают положения граждан или юридических лиц. Подкрепляет такую позицию Конституционного Суда и тот факт, что на необходимость соблюдения вытекающего из Конституции принципа придания актам обратной силы Конституционным Судом обращалось внимание в ряде его решений (заключений).

В этой связи Конституционный Суд признал, что пункт 10 решения Минского городского исполнительного комитета от 04.03.2004 г. № 453, предусматривающий понижающие коэффициенты, должен применяться с учетом требований ст. 104 Конституции и ст. 67 Закона "О нормативных правовых актах", которыми не допускается ухудшение правового положения участников общественных отношений. Однако в исключительных случаях подходы законодателя могут быть и иными, на что мы обратим внимание ниже.

Основу свободы труда, экономики составляют не только формы собственности, свобода конкуренции, создание равных условий для развития и их равная защита, но и правовая стабильность, обеспечивающая эффективное правовое регулирование экономических отношений.

Очень важно, чтобы право защищало экономическое доверие, а юридическое решение относительно изменения ранее приобретенных социальных прав было справедливым. Здесь проблема даже не сводится к неприданию акту, ухудшающему правовое положение, обратной силы.

Для правового государства характерна связанность органов государственной власти принятыми решениями (законами, указами, постановлениями и др.). Существует известный принцип: правовой

акт, пока он не отменен, обязателен даже для того органа, который его принял. Иной подход приводит к субъективизму, нарушению определенного и сложившегося правового порядка.

Государство в соответствии со ст. 59 Основного Закона 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. Эти органы и лица несут ответственность за действия, нарушающие права и свободы личности.

Одним из условий обеспечения надлежащего правового порядка является стабильность правового регулирования, его предсказуемость, своевременное прогнозирование последствий принятия актов законодательства. Вместе с тем политическая, экономическая, социальная жизнь общества находятся в динамике, диалектическом развитии. Это объективно обуславливает необходимость своевременного и адекватного реагирования права на потребности общественного развития. В этой связи возникает дилемма между стабильностью законодательства и его гибкостью, ведь право должно развиваться с меняющейся жизнью. В этом, кстати, и проявляется эффективность права.

С учетом изложенного одной из главных задач в современных государствах, особенно с переходной экономикой, сделать так, чтобы правовое регулирование было стабильным, предсказуемым и в то же время достаточно гибким. Еще в классическом римском праве возникла эта проблема. В нем была принципиальная установка: стабильность регулирования обеспечивают законы, гибкость — правотворчество на практике, в ходе правоприменения.

Эффективность правового регулирования в условиях постоянно меняющейся действительности предполагает, что даже самое совершенное законодательство со временем претерпевает изменения. Это объективный процесс. Тем более потребность в таких изменениях может возникать в связи с несовершенством национального законодательства, необходимостью устранения противоречий и пробелов, учета новых явлений, которые на момент принятия акта не были известны, а в некоторых случаях изменениями политического курса, концепции развития и др.

Если обеспечение неотъемлемых (личных) прав и свобод зависит в большей мере от воли государства (государственных органов, должностных лиц), хотя эта воля и должна быть ориентирована на сложившиеся стандарты в цивилизованном сообществе, то права социальные (экономические, культурные) практически полностью

обусловлены не только юридическими, но и материальными гарантиями. Проблема их финансирования на определенном этапе “становится проблемой демократии и разделения властей”. Действительно, мы хорошо знаем, что обеспечение, например, таких прав, как право на достойный уровень жизни, включая достаточное питание, одежду, жилье и постоянное улучшение необходимых для этого условий (ст. 21 Конституции), охрану здоровья (ст. 45), социальное обеспечение (ст. 47), образование (ст. 49), жилище (ст. 48) требует колоссальных затрат, что влияет на уровень налогообложения субъектов хозяйствования и граждан.

Таким образом, “имеющиеся финансовые границы являются абсолютной границей осуществления социальных прав”.

Поэтому с учетом имеющихся экономических возможностей важно обеспечить такое распределение и использование ресурсов, которое является справедливым.

В контексте поставленной проблемы следует решать и вопрос об отмене (изъятии) неосновательно предоставленных льгот не только гражданам, но и субъектам хозяйствования. В Республике Беларусь несколько миллионов граждан пользуются различного рода льготами. Когда они не имеют объективной для этого основы, то тогда нарушается конституционный принцип равенства.

Конституционный Суд Республики Беларусь наиболее часто в последние годы обращался к анализу конституционности нормативных актов, касающихся экономических, социальных и культурных, а также неотъемлемых прав и свобод. Так, около 50 % решений Конституционного Суда за последние 7 лет касаются именно социальных аспектов. И в этом отношении мы стремимся проявлять определенную сдержанность, чтобы не подменять законодателя, к компетенции которого относится решение вопросов с позиции приемлемой целесообразности. Однако когда принципы социального и правового государства переплетаются, Конституционный Суд активно и непосредственно влияет на решение проблемы.

Для социального государства характерно стремление к социальному уравниванию, т.е. оказанию поддержки слабым и предъявлению больших требований (но до определенных пределов) к социально сильным субъектам, например, в сфере налогообложения.

Отмена личных (неотъемлемых) прав в принципе невозможна, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод допускает лишь их некоторое ограничение в случаях и порядке, допустимых в демократическом обществе.

Что же касается приобретенных экономических прав, то допустимо не только их ограничение или умаление, но даже и отмена. Конституция Республики Беларусь не запрещает законодателю вносить поправки в действующее законодательство, в том числе и такие, которые ухудшают положение отдельных категорий граждан

по сравнению с ранее приобретенным статусом. Однако это может происходить лишь при соблюдении закрепленных в Конституции и законодательстве правил, на которых мы основываемся ниже.

Изменение приобретенных экономических прав может быть обусловлено общественными интересами, уменьшением доходов государства, необходимостью обеспечения социального равенства, когда определенные льготы и преимущества установлены необоснованно. Законодатель в отношении этой категории прав обладает значительно большей свободой, чем это касается неотъемлемых и политических прав и свобод. Что касается последних двух групп прав, то в Конституции и международных документах фиксируется, какие из этих прав являются абсолютными и в отношении которых вообще недопустимо какое-либо ограничение. Что же касается экономических прав, то, конечно, и они не являются “беззащитными”: государство должно гарантировать определенный минимум, за пределами которого оно утрачивает свою характеристику как социального правового государства.

Практика работы конституционных судов и иных судебных инстанций зарубежных государств свидетельствует о том, что при определенных условиях отмена или ограничение ранее приобретенных экономических прав допустимы. К ним, в частности, относят такие, как необходимость соблюдения общественных интересов, удовлетворение общественных нужд, необходимость создания эффективной экономики и сбалансированного государственного бюджета (Конституционный Трибунал Польши), необходимость ограничения государственных расходов (Конституционный Суд Италии).

Однако важнейшим критерием для вывода о конституционности или неконституционности таких последующих решений органов власти является принцип существенности: насколько значительно новое правовое регулирование посягает на ранее приобретенные права.

Конечно же, здесь необходимо обращаться и к анализу такого важнейшего принципа правового государства, как неприменение по общему правилу обратной силы нормативному акту.

Для государств постсоветской системы в силу трудностей экономического развития, отсутствия в некоторых случаях долгосрочного экономического прогноза характерна практика достаточно частого обновления законодательства в области социальных и экономических отношений, что приводит к приданию акту обратной силы.

Обратное действие акта не является антиконституционным при условии, что:

- для гражданина нормы не должны быть неожиданными;
- действующее право было неясным и запутанным;
- недействительное положение заменено соответствующим Конституции;

– имеет место безотлагательная необходимость обеспечения всеобщего блага.

Другим достаточно важным аспектом данной проблемы является вопрос о “переходном периоде”. Как определил Конституционный Трибунал Польши в одном из своих решений по поводу закона, отменившего возможность заключения договоров с целью получения жилья, отсутствие в законе временного регулирования прав лиц, заключивших договоры согласно ранее действовавшему законодательству, является неконституционным. Конституционный Суд Венгрии в свое время указал, что “должен существовать гарантированный переходный период, предоставляющий затрагиваемым лицам необходимое время для адаптации к новым положениям”, а Конституционный Суд Италии — “закон, который изменяет размеры существующих пенсий и снижает уровень жизни, гарантированный пособиями по социальному обеспечению, должен предусматривать переходные меры, которые обеспечивали бы постепенный переход от нынешних пенсий к пенсиям меньшего размера”.

Для изменений, вводимых без переходного периода, должны быть особые причины. В этой связи уместно напомнить, что согласно ст. 104 Конституции Республики Беларусь законы (а значит и иные нормативные акты) вступают в силу через 10 дней после опубликования, если в самом законе не установлен иной срок. Таким образом, на наш взгляд, правилом, а не исключением должно быть установление, по крайней мере, такого минимального срока для введения в действие актов, как 10 дней. В тех случаях, когда речь идет о существенных изменениях, в том числе и затрагивающих социальную сферу, деятельность субъектов хозяйствования, адаптационный период должен быть еще больше.

Степень сложности осуществления конституционного правосудия, как, впрочем, правосудия, осуществляемого иными судами, видна даже на примере тех положений, которыми конституционные суды мотивируют свои решения, рассматривая вопрос о конституционности отмены или ограничения приобретенных экономических прав. Здесь идет речь не только о принципе правового государства, принципе равенства, принципе определенности закона, но и о таких еще более сложных и не достаточно разработанных понятиях, как доверие к закону и законные ожидания, принцип первоочередного общественного интереса и принцип соразмерности, социальной справедливости.

Опыт работы органов конституционного правосудия зарубежных стран позволяет сделать вывод о том, что в принципе при учете определенных условий и обстоятельств допустима отмена, ограничение или умаление приобретенных экономических прав. Помимо вышеизложенного, в частности, необходимо руководствоваться нормами ст. 23 Конституции Республики Беларусь и положениями

Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, в которых говорится, что ограничение прав и свобод возможны в случаях, предусмотренных законом, и во имя целей, которые допустимы в демократическом обществе.

В.Г. Голованов

канд. юрид. наук,

министр юстиции Республики Беларусь

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ХОЗЯЙСТВЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В настоящее время в Республике Беларусь формируется качественно новое законодательство, необходимое для регулирования рыночных отношений. В этом процессе Министерство юстиции Республики Беларусь играет немаловажную роль.

Министерство юстиции Республики Беларусь, являясь многофункциональным республиканским органом государственного управления, занимает значительное место в процессе нормотворчества, в том числе в части совершенствования законодательства Республики Беларусь, регулирующего экономические отношения.

Среди основных задач, возложенных на Министерство юстиции Республики Беларусь, в данной сфере можно выделить участие в правовом обеспечении нормотворческой деятельности Президента Республики Беларусь, Национального собрания Республики Беларусь и Совета Министров Республики Беларусь, проведение правовой экспертизы правовых актов Национального банка, министерств и иных республиканских органов государственного управления, областных, Минского городского Совета депутатов, областных и Минского городского исполкомов, за исключением правовых актов индивидуального применения.

В целях исполнения возложенных задач Министерство юстиции Республики Беларусь:

- разрабатывает по поручению Президента Республики Беларусь, Национального собрания Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь и по собственной инициативе проекты законодательных и иных нормативных правовых актов Республики Беларусь;

- дает заключения о проектах законодательных актов Республики Беларусь, постановлений Совета Министров Республики Беларусь, международных договоров Республики Беларусь;