

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;

– осуществляет правовую экспертизу ведомственных нормативных правовых актов;

– представляет в Совет Министров Республики Беларусь предложения об отмене действия нормативных правовых актов министерств и других республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь в случае их несоответствия законодательству Республики Беларусь.

Кроме того, в соответствии с дополнениями, внесенными в текущем году в Инвестиционный кодекс Республики Беларусь, на Министерство юстиции Республики Беларусь возложена задача по подготовке заключений о соответствии законодательству Республики Беларусь проектов кредитных соглашений, предусматривающих предоставление кредитов под гарантии Правительства Республики Беларусь и содержащих положения о необходимости после их подписания получить по ним юридическое заключение.

В соответствии с Регламентом Правительства все проекты нормативных правовых актов (за исключением некоторых актов ненормативного характера) должны быть согласованы с Министерством юстиции.

В этой связи Министерство юстиции рассматривает практически все разрабатываемые проекты актов Главы государства, Парламента и Правительства, касающиеся вопросов хозяйственной деятельности. При этом Министерство юстиции стремится занимать активную позицию, целью которой является не только проведение правовой экспертизы проекта, но и высказывание предложений по наиболее оптимальному решению возникающих вопросов. Такой союз специалистов-хозяйственников и юристов способствует слаженной и качественной работе.

За три квартала текущего года Министерством юстиции Республики Беларусь была проведена юридическая экспертиза 2597 проектов нормативных правовых актов в сфере хозяйственного законодательства, среди которых: 153 проекта законов, 511 проектов Указов, 112 проектов Декретов, 1462 проекта постановлений Правительства Республики Беларусь.

Только за указанный период Министерством юстиции было дано более 20 заключений о несоответствии разработанных проектов Конституции Республики Беларусь.

Кроме того, было рассмотрено 525 обращений граждан и организаций, сообщающих о проблемах различного рода при реализации на практике хозяйственного механизма. Данные проблемы тщательно анализируются Министерством юстиции и при рассмотрении проектов нормативных правовых актов высказываются конкретные предложения с учетом практики.

Кроме того, Министерством юстиции проводится определенная аналитическая работа, направленная на совершенствование действующего законодательства.

Так, в 2003 г. Министерством юстиции Республики Беларусь была проведена работа, направленная на изучение вопроса о необходимости внесения изменений и дополнений в Гражданский кодекс Республики Беларусь.

Результатом работы явился вывод о том, что практика применения данного законодательного акта приводит к ряду проблемных вопросов, требующих комплексного подхода для их разрешения. К их числу относится установление приоритета законодательных актов над договором и приоритет договора над подзаконными актами, а также максимальное исключение возможности регулирования гражданских правоотношений на уровне подзаконных актов.

Министерством юстиции Республики Беларусь было внесено предложение о включении проекта Закона Республики Беларусь “О внесении изменений и дополнений в Гражданский кодекс Республики Беларусь” в план подготовки законопроектов на 2004 г. Данное предложение было поддержано Главой государства.

Так, в частности положения Гражданского кодекса Республики Беларусь о субсидиарной ответственности собственников имущества юридического лица или иных, предусмотренных законодательством категорий лиц, по обязательствам юридического лица будут приведены в соответствие с нормами Указа Президента Республики Беларусь от 12.11.2003 г. № 508 “О некоторых вопросах экономической несостоятельности (банкротства)”, а положения, устанавливающие очередность погашения требований по денежному обязательству — в соответствие с нормами Декрета Президента Республики Беларусь от 20.10.2004 г. № 10 “Об очередности погашения требований по денежному обязательству”.

Кроме того, работники Министерства юстиции входят практически во все рабочие группы по разработке иных законодательных актов, подготовка которых предусмотрена планом подготовки законопроектов на текущий год. Министерство юстиции Республики Беларусь участвует в разработке законопроектов “О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «Об акционерных обществах, обществах с ограниченной ответственностью и обществах с дополнительной ответственностью»”, “О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «Об авторском праве и смежных правах»”, “О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О государственной поддержке малого предпринимательства в Республике Беларусь»” и ряде других.

Особо хотелось бы остановиться на участии Министерства юстиции в кодификации хозяйственного законодательства.

В соответствии с пунктом 24 Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 10.04.2002 г. № 205, кодификация, позволяющая достичь единого, юридически цельного регули-

рования в отраслях и определенных институтах права, признается главным путем развития системы законодательства.

Одним из наиболее актуальных вопросов хозяйственной сферы являются вопросы налогообложения. Эффективное построение налоговой системы — одна из сложных задач государства, от качественного решения которой зависит экономический процесс и благосостояние всей республики.

Наличие множества действующих законов приводит к ситуации, когда принципиально важные для налогообложения нормы разбросаны по различным нормативным правовым актам, что делает положения налоговой системы трудными для восприятия.

Многие практические аспекты налогообложения не имеют в настоящее время законодательного определения и урегулированы ведомственными инструкциями, письмами и разъяснениями.

В этой связи необходима подготовка проекта Особенной части Налогового кодекса Республики Беларусь, который призван системно и качественно на более высоком уровне урегулировать налоговые отношения. Изменения претерпят различные аспекты взаимоотношений юридических и физических лиц с государством в сфере налогообложения.

Учитывая особую актуальность проблемы совершенствования налогов в 2004 г., Министерство юстиции активно участвовало в разработке проекта Особенной части Налогового кодекса Республики Беларусь.

По итогам серьезной и кропотливой экспертизы этого законопроекта Министерством юстиции Республики Беларусь было высказано более 100 замечаний и предложений, требующих пересмотра ряда положений проекта.

В результате доработки проекта несоответствия проекта ряду законодательных актов были устранены, улучшены формулировки, устранены пробелы в правовом регулировании.

Министерством юстиции был рассмотрен проект новой редакции Таможенного кодекса Республики Беларусь на предмет его соответствия Конституции Республики Беларусь и иному действующему законодательству. Проект Таможенного кодекса предполагает комплексное регулирование таможенных отношений и направлен на ликвидацию пробелов в их правовом регулировании с учетом тенденций развития общества и интеграции белорусского законодательства в международное.

Вместе с тем по проекту Таможенного кодекса Министерством юстиции было высказано около двухсот замечаний, связанных как с несоответствием положений проекта национальному законодательству, так и с несогласованностью этих положений с общепризнанными принципами Всемирной торговой организации. Так, Ми-

нистерством юстиции было указано на несоответствие некоторых норм проекта Конституции Республики Беларусь законам и актам Главы государства в сфере гражданского и налогового законодательства, а также было предложено привести некоторые статьи проекта Таможенного кодекса в соответствие с требованиями Всемирной торговой организации с учетом перспективы вступления нашей страны во Всемирную торговую организацию.

Большинство замечаний Министерства юстиции носили принципиальный характер, без учета которых проект Таможенного кодекса противоречил бы многим законодательным актам и ставил бы под сомнение значимость проведения работы по кодификации белорусского законодательства. Так, например, замечания в отношении несогласованности положений проекта Таможенного кодекса с Конституцией Республики Беларусь касались использования государственных языков Республики Беларусь в таможенном деле; в части противоречия нормам Налогового кодекса Республики Беларусь — регулирования ряда налоговых правоотношений иным образом; в части несоответствия принципам Всемирной торговой организации — возможности использования методов нетарифного ограничения при ввозе определенных товаров на таможенную территорию Республики Беларусь и т.д.

Министерством юстиции в 2004 г. дважды рассматривался и согласовывался проект Бюджетного кодекса Республики Беларусь, разработанный Министерством финансов Республики Беларусь.

В заключении Министерства юстиции по данному проекту отмечалось, что проект Бюджетного кодекса Республики Беларусь предполагает комплексное урегулирование бюджетных отношений, направлен на ликвидацию пробелов в правовом регулировании бюджетных отношений, в нем консолидированы нормы ряда нормативных правовых актов. Однако в проекте выявлены нарушения, касающиеся исключительной компетенции местных Советов депутатов в вопросе утверждения местных бюджетов, сужения полномочий Комитета государственного контроля, изменения процедуры принятия законопроектов, опубликования законов Республики Беларусь о бюджете Республики Беларусь на очередной финансовый (бюджетный) год и некоторые другие нарушения.

Кроме того, Министерством юстиции отмечалось, что на практике существуют бюджетные отношения, в достаточной мере не урегулированные действующим бюджетным законодательством, однако и не предполагаемые к регулированию проектом. Это касается, в частности, внесения бюджетных средств в уставные фонды юридических лиц, выделения бюджетных ссуд и бюджетных займов субъектам хозяйствования, выделения денежных средств юридическим лицам для приобретения имущества при условии, что такое имуще-

ство будет являться государственной собственностью. Такой подход может быть в принципе рассмотрен как исключение возможности существования перечисленных бюджетных отношений, что требует дополнительного правового обоснования с точки зрения государственных интересов республики. Министерством юстиции было высказано мнение, что данные вопросы должны быть четко регламентированы Бюджетным кодексом Республики Беларусь.

Активное участие Министерство юстиции Республики Беларусь принимает и в проводимой по поручению Главы государства работе по подготовке нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области распоряжения государственным имуществом и призванных обеспечить создание четко действующей прозрачной системы распоряжения государственным имуществом, усилению государственного контроля в данной сфере.

В настоящее время при непосредственном участии специалистов Министерства юстиции Республики Беларусь подготовлены проекты Декрета Президента Республики Беларусь "О приватизации государственного имущества в Республике Беларусь", Указов Президента Республики Беларусь "О совершенствовании порядка принятия решений по распоряжению государственным имуществом", "Об отдельных вопросах залога государственного имущества", а также ряд нормативных правовых актов Правительства Республики Беларусь.

Отдельно хотелось бы сказать о роли Министерства юстиции Республики Беларусь в проводимой работе по вступлению Республики Беларусь во Всемирную торговую организацию.

В рамках данной работы в республике осуществляется широкий комплекс мер в области совершенствования национальной правовой базы и в первую очередь это касается реформирования некоторых отраслей белорусского законодательства, регулирующих отношения в экономической сфере.

Одной из основных задач, решаемых в рамках изменения конкретных нормативных правовых актов, является закрепление в них требований Соглашений ВТО на внутригосударственном уровне.

Задача согласования положений национального законодательства с требованиями ВТО нашла свое отражение в Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 10.04.2002 г. № 205.

Первым результатом этой работы явилось принятие постановления Совета Министров Республики Беларусь и Национального банка Республики Беларусь от 21.08.2002 г. № 1127/22 "О некоторых вопросах обеспечения присоединения Республики Беларусь к Всемирной торговой организации".

Этим актом Правительство Республики Беларусь и Национальный банк Республики Беларусь одобрили в качестве основы для осуществления комплекса мероприятий по присоединению Республики Беларусь к ВТО План нормотворческих работ по приведению законодательства нашей республики в соответствие с требованиями ВТО, что позволяет говорить о плановом подходе к реформированию национального законодательства.

В соответствии с указанным решением Правительства и Национального банка Республики Беларусь на Министерство юстиции возложена функция при подготовке заключений по проектам нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области экономики и внешней торговли, отразить их соответствие требованиям Всемирной торговой организации.

Министерство юстиции при рассмотрении проектов нормативных правовых актов, помимо общей юридической оценки проекта Конституции и иного законодательства Республики Беларусь, также указывает на соответствие либо несоответствие проекта требованиям ВТО безусловного характера.

Если говорить о проделанной работе, то 2003—2004 гг. стали для Республики Беларусь периодом системных преобразований и интенсивной работы по приведению законодательства Республики Беларусь в соответствие с требованиями ВТО, сопряженных с осуществлением широкого комплекса мер по совершенствованию национальной нормативно-правовой базы и коренным реформированием отдельных отраслей белорусского законодательства.

В указанный период главным приоритетом работы Правительства по вопросу приведения национального законодательства в соответствие с требованиями ВТО стала разработка новой редакции Закона “О государственном регулировании внешнеторговой деятельности”. Министерство юстиции Республики Беларусь принимало самое активное участие в подготовке данного законопроекта, основной целью разработки которого явилось совершенствование действующего законодательства и его адаптация к требованиям новых правовых и экономических реалий вследствие интеграции республики в мировую экономику.

29 октября 2004 г. данный Закон был принят Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь во втором чтении. Он содержит положения, закладывающие принципиально новые подходы к государственному регулированию внешнеторговой деятельности, практически целиком воспринимая и отображая механизмы регулирования внешней торговли товарами, услугами и объектами интеллектуальной собственности, предусмотренные в соглашениях ВТО (ГАТТ, ГАТС и частично ТРИПС), и, тем самым,

коренным образом модифицируя существующее экономико-правовое регулирование.

Министерством юстиции уже начата работа по вычленению из массива законодательства тех нормативных правовых актов, которые будут подлежать пересмотру и отмене в связи с принятием названного Закона.

В качестве еще одного примера, подчеркивающего роль Министерства юстиции в осуществляемом процессе присоединения Республики Беларусь к ВТО, можно отметить то, что Министерство юстиции активно участвовало в согласовании Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О таможенном тарифе»», подготовленным Государственным таможенным комитетом Республики Беларусь.

Закон разработан с целью приведения законодательства Республики Беларусь в соответствие с требованиями ст. VII ГАТТ-1994 и Соглашения по применению ст. VII ГАТТ-1994.

Благодаря кропотливой работе специалистов Министерства юстиции Республики Беларусь над проектом данного Закона на первоначальной стадии согласования проекта Министерством юстиции Республики Беларусь было высказано 10 принципиальных замечаний, касающихся необходимости приведения проекта в соответствие с требованиями Всемирной торговой организации, установленным в частности ст. VII ГАТТ-1994, Соглашением по применению ст. VII ГАТТ-1994.

В результате совместной доработки проекта Министерством юстиции Республики Беларусь и Государственным таможенным комитетом Республики Беларусь замечания Министерства юстиции в полном объеме были учтены в проекте.

В результате Закон Республики Беларусь «О таможенном тарифе» стал комплексным законодательным актом, в котором консолидированы нормы, регулирующие порядок определения таможенной стоимости, положения которого в полной мере соответствуют требованиям ВТО в части определения таможенной стоимости.

Министерство юстиции призвано не только обеспечивать соблюдение законности, но и способствовать повышению роли и авторитета всех ветвей власти в государстве, прилагая значительные усилия к повышению качества принимаемых нормативных правовых актов.

В этом вопросе Министерство юстиции активно сотрудничает с Министерством экономики, Министерством по налогам и сборам, высшими судебными инстанциями (в первую очередь с Высшим Хозяйственным Судом Республики Беларусь) и иными республиканскими органами государственного управления.