



КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

Г.А. Василевич*

ОБЕСПЕЧЕНИЕ В СОЦИАЛЬНОМ ПРАВОВОМ ГОСУДАРСТВЕ ПРИБРЕТЕННЫХ ПРАВ: КОНСТИТУЦИОННЫЕ ГАРАНТИИ, ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, ПРАКТИКА

Права и свободы человека и гражданина в современных условиях находятся в центре внимания национальных государств и международных организаций. Существуют различные классификации прав и свобод граждан в зависимости от признака, который ложится в основу. В настоящее время утвердился взгляд на то, что все права имеют универсальный характер и должны пользоваться соответствующей защитой со стороны государства. Вместе с тем, уже тот факт, что в философской и юридической литературе выделяют несколько поколений прав, свидетельствует не только о развитии общества, но и ценностной ориентации в отношении человек — государство.

Современное государство, в законодательстве которого закрепляется факт (или цель) развития его как демократического социального правового, должно развиваться и функционировать на определенных принципах и нормах.

Как правило, в конституциях закрепляется, что человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства. Соответствующая норма закреплена в статье 2 Конституции Республики Беларусь. В ней также закреплена достаточно широкий спектр неотъемлемых (личных), политических, экономических, социальных и культурных прав и свобод (см. раздел II Основного Закона).

Если обратиться к анализу Всеобщей декларации прав человека, истории создания двух важнейших международных пактов — о гражданских и политических правах, об экономических, социальных и культурных правах, содержанию Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, то можно увидеть, что существует различное отношение к вышеуказанным категориям прав и различные гарантии их обеспечения. Первостепенное внимание всегда уделялось основным правам и свободам (личным и политическим), большие возможности для свободы действий (естественно, до определенной степени) имеют национальные государства в отношении социально-экономических и социально-культурных прав и свобод. Для этого есть соответствующие причины и объяснения.

© Василевич Г.А., 2006

* председатель Конституционного Суда Республики Беларусь, доктор юридических наук, профессор



Однако прежде заметим, что уже само определение государства как социального и правового предполагает наличие соответствующих характеристик. При этом существует соответствующий минимум показателей развития государства, при наличии которых мы можем утверждать, что оно является социальным или правовым. Следует согласиться с теми авторами, которые утверждают, что правовое государство не может не быть социальным, демократическим. Это — все грани единой обобщающей характеристики современного (конституционного) государства.

С позиции оценки конституционного текста есть основания утверждать, что государственная власть в Республике Беларусь подчинена интересам служения народу, человеку. Безусловно, что в зависимости от взглядов можно высказывать критические замечания и пожелания относительно функционирования коллегиальных представительных органов власти, их статуса, взаимодействия с иными ветвями власти.

Аксиомой права является подход, согласно которому граждане должны всегда иметь возможность полагать, что их действия, которые в настоящем соответствуют законодательству, не будут признаны антизаконными в будущем.

Основу свободы труда, экономики составляет не только формы собственности, их многообразие, свобода конкуренции, создание равных условий для развития и их равная защита, но и правовая стабильность, обеспечивающая эффективное правовое регулирование экономических отношений. Следует согласиться с немецким исследователем Р. Штобером, который утверждает, что «дееспособность, рентабельность, производительность, инвестиции и адаптационные способности народного хозяйства в значительной степени зависят от измеримости и предсказуемости хозяйственно- и административно-правовых действий»¹.

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 известного всем сложившегося правового порядка.

Государство в соответствии со статьей 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 находится 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.

В литературе высказываются различные взгляды относительно эффективности права, указывается, что оно проявляется: 1) в результативности правового воздействия; 2) в достижении

¹ Штобер Р. Общее хозяйственно-административное право. — Мн., 2000. — С. 60.



поставленных целей; 3) полезности и экономичности правового воздействия².

На наш взгляд, первые два критерия обладают недостатками, так как «результативность» правового воздействия хотя и может быть, но при этом не учитываются такие важнейшие принципы, как свобода, равенство, справедливость, а цель вообще может оказаться ошибочной.

Полагаем, что единственным критерием эффективности права может быть полезность и экономичность правового воздействия. Право — это один из социальных регуляторов, используемых во имя общей пользы. Исходя из задачи государства служить общему благу правовое регулирование должно быть экономичным. Поэтому следует согласиться с мнением Ф.Н. Фаткуллина и Л.Д. Чулюкина о том, что именно в максимальной положительной полезности функционирования правовых норм с наименьшими социальными издержками проявляется эффективность права³. В свою очередь В.В. Сорокин видит критерий эффективности права в наличии или отсутствии правового порядка в обществе, способности правовой системы удовлетворять потребности общества в социально-справедливом порядке⁴.

Может ли правовая система быть эффективной в переходный период? В.В. Сорокин положительно отвечает на этот вопрос, обращая внимание при этом, что правовая система в переходный период также способна создавать условия для укрепления социальной справедливости, обеспечения гражданского мира, преобладания демократических правил и процедур⁵. На наш взгляд, не может, а должна. Иначе сам переходный период затянется на многие годы.

Эффективные механизмы защиты прав человека включают материально-правовые, процессуальные и институциональные формы и средства защиты. Взаимодействие всех этих частей на конституционной основе, отвечающей целям демократического развития, делает такую защиту реальной.

С учетом изложенного в современных государствах, особенно с переходной экономикой, остро стоит решение задачи сделать так, чтобы правовое регулирование было стабильным, предсказуемым и в то же время достаточно гибким. Как отмечает Ю. Кочановский, еще в классическом римском праве возникла эта проблема. В нем была принципиальная установка: стабильность регулирования обеспечивают законы, гибкость — правотворчество на практике, в ходе правоприменения⁶.

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 политическими курса, концепции развития и т. д.

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 материальными гарантиями. Проблема их финансирования на определенном этапе, как отмечает А. Бланкенгель, «становится проблемой демократии и разделения властей»⁷. Действительно, мы хорошо знаем, что обеспечение, например, таких прав, как право на достойный уровень жизни,

² Сорокин В.В. Об эффективности правовой системы // Государственная власть и местное самоуправление. — 2004. — № 3. — С. 28.

³ Фаткуллин Ф.Н., Чулюкин Л.Д. Социальная ценность и эффективность правовой нормы. — Казань, 1977. — С. 26.

⁴ Сорокин В.В. Указ. соч. — С. 29.

⁵ Там же.

⁶ Кочановский Ю. Jus et justitia: право и правоприменение // Право и политика. — 2003. — № 12. — С. 110.

⁷ Бланкенгель А. Конституционные суды, социальные права и социальные государства. В кн.: Конституционное правосудие и социальное государство. Сб. докладов. — М., 2003. — С. 9.



включая достаточное питание, одежду, жилье и постоянное улучшение необходимых для этого условий (ст. 21 Конституции), на охрану здоровья (ст. 45), на социальное обеспечение (ст. 47), на образование (ст. 49), на 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»⁸. На это обращалось внимание и ранее белорусскими учеными, в том числе и автором настоящей статьи⁹. В данном случае заметим, что в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах предусмотрена обязанность государств, для которых этот международный документ стал обязательным, принимать все меры для обеспечения содержащихся в нем прав в пределах имеющихся ресурсов (ст. 2).

Поэтому с учетом имеющихся экономических возможностей важно обеспечить такое распределение и использование ресурсов, которое является справедливым. В философской и юридической литературе существует множество определений справедливости. Справедливость раскрывается посредством различных категорий, таких, например, как «добро» и «зло». Интересно, что некоторые исследователи определяют право, используя эти два понятия. По определению В.С. Соловьева правом следует считать «принудительное требование реализации определенного минимального добра, или такого порядка, который не допускает известных крайних проявлений зла»¹⁰.

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 пользуется 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 процентов решений Конституционного Суда за последние 7 лет касается именно социальных аспектов. И в этом отношении стремимся проявлять определенную сдержанность, чтобы не подменять законодателя, к компетенции которого относится решение вопросов с позиции приемлемой целесообразности. Однако когда переплетаются принципы социального и правового государства, Конституционный Суд активно и непосредственно влияет на решение проблемы.

Яркими примерами актуальности проблемы являются решения Конституционного Суда по вопросу о конституционности утвержденных постановлением Совета Министров Положений о лицензировании соответственно медицинской и фармацевтической деятельности.

Были проанализированы Конституция, Закон «О здравоохранении», Декрет Президента от 14 июля 2003 г. № 17 «О лицензировании отдельных видов деятельности», указанные положения, другие акты.

Как известно, в постановлении Совета Министров от 20 октября 2003 г. были предусмотрены новые, более высокие требования для получения лицензии на осуществление медицинской и фармацевтической деятельности. В частности, в качестве обязательного условия предусмотрено наличие у руководителя юридического лица (руководителя структурного подразделения), индивидуального предпринимателя первой или высшей квалификационной категории. По ранее действовавшему законодательству такие требования не предъявлялись. В связи с этим возник вопрос о правомерности указанных положений, в том числе о том, насколько

⁸ Там же. — С. 10.

⁹ Василевич Г.А. Конституционно-правовые аспекты становления социального правового государства // Конституционно-правовые проблемы становления социального правового государства: Матер. междунар. науч.-практ. конф. Минск, 30–31 марта 2000 г. — Мн., 2000. — С. 3–8.

¹⁰ Соловьев В.С. Право и нравственность. — Мн., 2001. — С. 35.



они соответствуют Закону “О здравоохранении”. По мнению Палаты представителей, в данных Положениях предусмотрены дополнительные по сравнению с Законом “О здравоохранении” требования к уровню подготовки медицинского персонала, что повлечет закрытие многих организаций здравоохранения, особенно первичного звена. При этом положения о лицензировании соответственно медицинской и фармацевтической деятельности распространяют свое действие как на государственное, так и на частное здравоохранение.

Учитывая, что в самом Законе “О здравоохранении” (ст. 12) и в Декрете Президента № 17 предусмотрено обязательное лицензирование медицинской и фармацевтической деятельности, а также то, что статьей 15 Закона “О здравоохранении” и утвержденными Советом Министров положениями о лицензировании соответственно медицинской и фармацевтической деятельности регулируются различные области отношений (в первом случае — право на работу в качестве врача или провизора, а во втором — вопросы создания субъектов хозяйствования, осуществляющих указанные виды деятельности), Конституционный Суд признал, что постановление Совета Министров от 20 октября 2003 г. в этой части соответствует Конституции и может действовать на будущее время. В то же время Конституционный Суд подчеркнул, что при ограничении уже приобретенных прав особо следует учитывать принципы справедливости, соразмерности, максимального учета частных и публичных интересов. Только такой подход способствует формированию доверия граждан к государству. Поэтому, как следует из Заключения Конституционного Суда, Совету Министров и Министерству здравоохранения с целью исключения ликвидации (приостановления деятельности) субъектов хозяйствования, которые занимались осуществлением медицинской или фармацевтической деятельности на основе лицензий, выданных в соответствии с ранее действовавшим законодательством, следует обеспечить руководителям этих организаций здравоохранения (руководителям структурных подразделений), индивидуальным предпринимателям, привлеченным ими медицинским работникам, прохождение аттестации для получения ими соответствующих квалификационных категорий с учетом стажа их работы и иных заслуживающих внимания обстоятельств, в срок, достаточный после принятия настоящего Заключения для решения этих вопросов.

Для указанных лиц уполномоченные государственные органы вправе смягчить требования, предусмотренные Положением о порядке присвоения квалификационных категорий медицинским и фармацевтическим работникам, утвержденным постановлением Министерства здравоохранения от 1 июля 2002 г. № 45, в части присвоения квалификационных категорий вне установленной последовательности, с учетом стажа работы, уровня профессиональной подготовки и других обстоятельств, включая и факт создания ими субъектов хозяйствования, осуществлявших медицинскую или фармацевтическую деятельность на основании лицензий, выданных государственными органами ранее.

Возможные ограничения свободы предпринимательской деятельности, исходя из общих принципов права, должны отвечать требованиям справедливости, быть адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе частных и публичных прав и законных интересов других лиц, не иметь обратной силы и не затрагивать само существо конституционного права, то есть не ограничивать пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм.

Конституционным Судом затронуты и некоторые аспекты, которые, хотя и не являлись для данного спора самыми главными, однако имеют принципиальное значение.

В соответствии с частью второй ст. 13 Конституции 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. В связи с этим обращено внимание на необходимость снятия установленного в Законе “О здравоохранении” ограничения на работу в частном здравоохранении лиц, стаж которых по медицинской специальности менее трех лет.



Решение Конституционного Суда является справедливым, а значит, правовым, в нем решены вопросы не только практического, но и теоретического характера, имеющие базовое значение для органов государственной власти и должностных лиц, желающих осуществлять свою деятельность на основе конституционных принципов и норм.

Наряду с решением вопросов, затрагивающих интересы широкого круга лиц (подрядных организаций, работников, которые в них трудятся), Конституционный Суд иногда вынужден принимать решения, направленные на обеспечение правильного исполнения законодательства. Так, 23 июля было принято решение «О применении статьи 255 Гражданского кодекса Республики Беларусь и мерах по защите прав несовершеннолетнего лица».

В Конституционный Суд обратилась гражданка с жалобой на судебные постановления по иску отдела образования Чашниковского районного исполнительного комитета Витебской области в интересах несовершеннолетнего внука к другой гражданке о выделе его доли в квартире в натуре или взыскании в его пользу денежной компенсации.

Решением суда Чашниковского района Витебской области от 7 июля 2003 г., оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Витебского областного суда и постановлением президиума Витебского областного суда, в иске отказано.

В соответствии с п. п. 2, 3 ст. 255 Гражданского кодекса Республики Беларусь (далее — ГК) участник долевой собственности вправе требовать выдела своей доли из общего имущества. При недостижении участниками долевой собственности соглашения о способах и условиях раздела общего имущества или выдела доли одного из них участник долевой собственности вправе в судебном порядке требовать выдела в натуре своей доли из общего имущества. Если выдел доли в натуре не допускается законодательством или невозможен без несоразмерного ущерба имуществу, находящемуся в общей собственности, выделяющийся собственник имеет право на выплату ему стоимости его доли другими участниками долевой собственности. Данная обязанность других собственников не обусловлена какими-либо обстоятельствами, поэтому, по мнению Конституционного Суда, мотивацию отказа судом Чашниковского района в удовлетворении иска невозможностью выплаты стоимости доли в связи с материальным положением ответчицы нельзя признать обоснованной.

Конституционный Суд посчитал, что суду надлежало руководствоваться п. 3 ст. 255 ГК и он был не вправе отказывать истцу в удовлетворении заявленного требования о выплате стоимости доли несовершеннолетнего собственника.

Конституционный Суд в соответствии со статьей 116 Конституции Республики Беларусь, ст. 1 Закона «О Конституционном Суде Республики Беларусь» осуществляет контроль за конституционностью нормативных актов в государстве. Частью второй ст. 1 Закона «О Конституционном Суде Республики Беларусь» на Конституционный Суд возложена обязанность способствовать утверждению законности в правотворчестве и правоприменении.

В этой связи Конституционный Суд изложил позицию по указанной проблеме и направил принятое им решение Верховному Суду Республики Беларусь для обеспечения надлежащего применения ст. 255 Гражданского кодекса Республики Беларусь и принятия мер по защите прав несовершеннолетнего лица.

Показательными также будут решения Конституционного Суда относительно нормативных актов Минского городского и Вилейского районных исполнительных комитетов, которыми установлены понижающие коэффициенты к нормам накладных расходов и плановых накоплений в строительстве.

Минский областной исполнительный комитет решением от 18 марта 2003 г. № 191 «О мерах по реализации решения Минского областного Совета депутатов «О бюджете области на 2003 год» рекомендовал организациям коммунальной собственности — заказчикам при заключении новых договоров с организациями любой формы собственности на строительные и ремонтные работы,



выполняемые подрядным способом за счет бюджетных средств, применять понижающий коэффициент к плановым накоплениям и накладным расходам (кроме работ по ремонту кровель со стальными и шиферными покрытиями жилищного фонда): по строительству, реконструкции и капитальному ремонту — 0,8, по текущему ремонту — 0,5 (подпункт 7.2 пункта 7).

Вилейский районный исполнительный комитет во исполнение указанных рекомендаций Минского областного исполнительного комитета и в целях “оптимизации и сокращения бюджетных расходов, совершенствования структуры управления бюджетной сферой и организациями коммунального хозяйства” в решении от 27 февраля 2003 г. № 84 “О дополнительных мерах по экономии бюджетных средств в 2003 году” определил, что организации коммунальной собственности при заключении новых договоров с организациями любой формы собственности на строительные и ремонтные работы, выполняемые подрядным способом за счет бюджетных средств, применяют понижающий коэффициент к плановым накоплениям и накладным расходам: по строительству, реконструкции и капитальному ремонту — 0,8, по текущему ремонту — 0,5 (подпункт 1.3 пункта 1).

По мнению Конституционного Суда, решение Вилейского районного исполнительного комитета в части установления понижающих коэффициентов направлено на экономию бюджетных средств, что имеет для региона положительные социальные последствия, поскольку уменьшение расходов позволяет увеличивать объемы строительных работ, проводить реконструкцию и капитальный ремонт большего количества объектов инфраструктуры района: школ, больниц, домов культуры, спортивных сооружений.

Конституционный Суд посчитал, что Вилейский районный исполнительный комитет, предусмотрев в решении от 27 февраля 2003 г. № 84 понижающие коэффициенты к плановым накоплениям и накладным расходам, подлежащие применению организациями-заказчиками при заключении новых договоров с организациями любой формы собственности на строительные и ремонтные работы, выполняемые подрядным способом за счет бюджетных средств, не нарушил соответствующие положения постановлений Совета Министров от 11 февраля 1993 г. № 67 и от 6 июля 2001 г. № 997, поскольку данными постановлениями определены предельные нормы накладных расходов и плановых накоплений.

Одновременно Конституционный Суд обратил внимание на то, что понижающие коэффициенты согласно решению самого Вилейского районного исполнительного комитета от 27 февраля 2003 г. № 84 применяются только к новым договорам, заключаемым после принятия данного решения и вступления его в силу. Кроме того, в соответствии со ст. 67 Закона “О нормативных правовых актах Республики Беларусь” нормативный правовой акт не имеет обратной силы, то есть не распространяет свое действие на отношения, возникшие до его вступления 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.

В случае несоблюдения указанных требований строительные организации имеют право обжаловать действия государственных органов в хозяйственный суд в установленном законодательством порядке.

В связи с этим подпункт 1.3 пункта 1 решения Вилейского районного исполнительного комитета от 27 февраля 2003 г. № 84 “О дополнительных мерах по экономии бюджетных средств в 2003 году” Конституционный Суд признал соответствующим Конституции и актам законодательства Республики Беларусь.

4 марта 2004 г. аналогичное решение было принято и Минским горисполкомом с той лишь разницей, что соответствующие понижающие нормы были введены в действие с 1 января 2004 г., т. е. акту была придана обратная сила.



В этой связи Конституционный Суд признал, что применение пункта 10 решения Минского городского исполнительного комитета от 4 марта 2004 г. № 453 «Об итогах исполнения бюджета г. Минска и состоянии контрольно-экономической работы за 2003 год, задачах по выполнению решения Минского городского Совета депутатов от 30 декабря 2003 г. № 72 и экономии бюджетных средств в 2004 году», устанавливающего понижающие коэффициенты, должно осуществляться с учетом требований ст. 104 Конституции Республики Беларусь и ст. 67 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», которыми не допускается ухудшение правового положения участников общественных отношений, а также норм Гражданского кодекса Республики Беларусь, закрепляющих принцип свободы договора.

При вынесении решения по вопросу об увеличении оплаты за коммунальные услуги Конституционным Судом было указано на необходимость соблюдения пропорциональности такого увеличения и роста заработной платы (пенсий).

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.

Закрепленный в Конституции принцип социального государства является обязательным к исполнению предписанием. С учетом наших условий развития достижение социальных целей — достойная жизнь каждого человека, является важнейшим фактором развития правового государства, поэтому ошибочным считаем утверждение Р. Штобера о том, что принцип социального государства не требует ни обязательных широких общественных и экономических преобразований, ни внедрения социальной рыночной экономики¹¹. В какой-то мере схожую позицию занимает и А. Бланкенгель, указывающий, что «в демократическом конституционном государстве со свободной рыночной экономической системой исходной является концепция человека, ответственного перед самим собой»¹². Таким образом, принципы социального и правового государства тесно связаны и переплетаются друг с другом.

Конечно, невозможно на законодательном уровне определить сроки действия каждого нормативного правового акта. Одно время высказывались идеи не менять новый акт (закон) ранее чем через 6 месяцев. В силу еще слабой законопроектной работы, плохой «увязки» новых актов с действующими принять такое предложение пока не представляется возможным.

Отмена личных (неотъемлемых) прав в принципе невозможна, допустимо лишь при соблюдении установленных в ст. 23 Конституции, Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод их некоторое ограничение в случаях и порядке, допустимыми в демократическом обществе.

Что же касается приобретенных социальных 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 социальных 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

¹¹ Штобер Р. Указ. соч. — С. 50.

¹² Бланкенгель А. Указ. соч. — С. 11.



абсолютными и в отношении которых вообще недопустимо какое-либо ограничение. Что же касается социальных 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 социальных 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 непридание 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 приводит к приданию акту обратной силы. Об этом много пишут юристы России, Украины, Беларуси.

В этой связи, как отмечает Р. Штобер, можно выделять настоящую и фиктивную обратную силу¹³. Но вначале выясним вопрос о допустимости обратной силы. Конечно, когда какие-то льготы и гарантии расширяются, то меньше возникает споров, можно лишь ожидать претензии относительно нарушения равенства всех перед законом. Белорусская Конституция однозначно закрепила недопустимость придания закону (а значит, и всем иным источникам права) обратной силы, за исключением случаев, когда им смягчается или отменяется ответственность граждан. Законодатель пошел еще дальше и закрепил в Законе «О нормативных правовых актах» правило о том, что положения более мягкого акта «автоматически» имеют обратную силу, а с другой стороны, нормотворческий орган может принять решение о придании акту обратной силы, но в последнем случае ему остается только придать обратную силу... «более строгому» нормативному акту. В данном случае нормотворческий орган должен действовать крайне осторожно, руководствоваться правилами, закрепленными в статьях 23 и 63 Конституции.

В литературе отмечается, что «в случае настоящего обратного действия отягощающих норм необходимо, чтобы те, кого они касаются, могли положиться на то, что условия, введенные законодателем, не будут иметь более негативных последствий, чем те, которые можно было предвидеть в момент совершения действий». Поэтому обратное действие 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 блага¹⁴.

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

¹³ Штобер Р. Указ. соч. — С. 62.

¹⁴ Там же. — С. 63.



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 статье 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 акты, как 10 дней. В тех случаях, когда идет речь 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 социальных прав. Здесь идет речь не только о принципе правового государства, принципе равенства, принципе определенности закона, но и о таких еще более сложных и недостаточно разработанных понятиях, как доверие к закону и законных ожиданиях, принципе 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 социальных прав. Помимо вышеизложенного, в частности, необходимо руководствоваться нормами ст. 23 Конституции Республики Беларусь и положениями Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод о том, что ограничение прав и свобод возможны в случаях, предусмотренных законом, и во имя целей, которые допустимы в демократическом обществе.

О фиктивной обратной силе следует говорить, если новый нормативный правовой акт начинает регулировать ранее начавшиеся и не закончившиеся процессы, отменяя существовавшую ранее правовую ситуацию¹⁵.

Еще один аспект, который хотелось бы затронуть — о влиянии судебной практики на сохранение или изменение приобретенных социальных прав. Прежде всего заметим, что судебная практика является источником права. Важнейшим звеном здесь является судебный прецедент. В белорусском праве пока, к сожалению, преобладает точка зрения, в соответствии с которой судебный прецедент не рассматривается в качестве источника права. Часто сторонники такого взгляда ссылаются на принадлежность правовой системы Республики Беларусь к романо-германской правовой семье, в которой якобы нет места судебному прецеденту. Однако на Европейском континенте все заметнее конвергенция двух основных правовых семей (англо-саксонской и романо-германской), все активнее процесс их взаимопроникновения.

При осуществлении правосудия суд, сталкиваясь с пробелами или противоречиями в законодательстве, вынужден решать более сложную задачу — он обязан вынести единственно правильное (правовое) решение, основываясь на собственной интерпретации. Суд, вынося решение

¹⁵ Там же. — С. 62.



по конкретному делу, вырабатывает определенный стандарт оценки фактических обстоятельств дела. Такое решение, являясь частным применением нормы, одновременно выступает и в качестве общего права¹⁶, приобретая такое свойство, как нормативность. В этой связи показательно, что согласно Гражданскому кодексу Франции ничто не может помешать привлечь судью к ответственности за отказ принять решение под предлогом неясности, недостаточности или молчания норм по соответствующему вопросу. Прецедентом можно назвать такое решение суда, которое ранее не встречалось в судебной практике. Другое дело, будет ли такое решение источником права или «неправа», зависит от ряда обстоятельств. В том числе и от отношения к такому решению вышестоящих судебных инстанций: оставили они его в силе или нет. При этом в случае противоречивого подхода к разрешению споров судами вышестоящая судебная инстанция не вправе спокойно взирать на это, как, например, это случилось относительно применения сроков привлечения к административной ответственности или с определением понятия должностного лица.

Суды (за исключением Конституционного Суда) не вправе аннулировать предусмотренные законом права и свободы. Гражданин должен быть уверен, что при обращении в суд он найдет защиту тех прав, которые гарантированы ему законом. Парадоксальная ситуация в свое время сложилась с разрешением споров о применении норм законодательства, регулирующих заключение договоров займа иностранной валюты. При внимательном, тщательном изучении актов законодательства в этой сфере можно было сделать вывод о правомерности таких договоров. При возникновении споров между заемщиком и займодателем до 2001 года они разрешались в судах в пользу одной из сторон. С 2001 года судебная практика пошла совершенно по другому пути и предмет займа в силу якобы ничтожности такой сделки взыскивался в доход государства. Такая судебная практика Конституционным Судом была признана антиконституционной. Разрешение данного дела выявило еще несколько проблем, а именно: суды при выявлении противоречий или неопределенности законодательства должны использовать соответствующие механизмы (возможности Конституционного Суда, права соответствующего органа сделать толкование нормативного акта в целях его разъяснения) для устранения противоречий и недоразумений, с тем чтобы был обеспечен надлежащий правовой порядок, как того требует ст. 59 Конституции. Кроме того, созданный в 2001 году судебный прецедент взимания иностранной валюты в доход государства не был доведен до населения, которое находилось в неведении относительно правомерности или неправомерности таких договоров.

Насколько важна роль судебной практики в реализации гражданами своих прав и свобод видно на примере трудового законодательства.

К сожалению, и трудовое законодательство, и судебная практика, несмотря на их совершенствование, еще отстают от требований Конституции и в целом от современных реалий. Это наглядно видно в результате анализа норм трудового законодательства, регулирующих разрешение трудовых споров, и судебной практики по данному вопросу. Примечателен тот факт, что уже на протяжении многих лет, начиная с советского периода, примерно 40–50 % лиц, обратившихся с исками в суд, восстанавливались на работе. Объяснения могут быть самые разные: неопределенность, неясность норм законодательства; умышленное его игнорирование; продолжение судебной практики, которая не отвечает новым требованиям, в том числе и Конституции; слабая разъяснительная работа трудового законодательства среди должностных лиц, включая и руководителей организаций, и др.

Обратимся к конкретным примерам, которые, на наш взгляд, могут свидетельствовать о необходимости дальнейшего совершенствования законодательства о труде и практики его применения.

¹⁶ Современное состояние российского законодательства и его систематизация // Государство и право. — 1999. — № 3. — С. 30.



Согласно ст. 236 ТК комиссия по трудовым спорам, если она создана, является обязательным первичным органом по рассмотрению трудовых споров за исключением случаев, когда Трудовым кодексом и другими законодательными актами установлен иной порядок их рассмотрения. Конечно, наличие КТС способствует более оперативному, а в некоторых случаях и более квалифицированному разрешению конкретного спора, возникшего между работником и нанимателем. Однако у работника могут быть свои мотивы, по которым он не желает разрешать спор в КТС. При этом следует иметь в виду, что ст. 60 Конституции гарантирует каждому право на судебную защиту. Поэтому в целом поддерживая возможность предварительного разрешения спора в КТС, считаем, что у работника должен быть выбор: обращаться в комиссию либо сразу непосредственно в суд.

Следует пересмотреть подход судов при реализации норм законодательства, предусматривающих гарантии для некоторых категорий работников. Традиционно у нас складывалось так, что по прежнему месту работы независимо от основания увольнения по инициативе нанимателя восстанавливались лица, которые были уволены в период временной нетрудоспособности, женщины в период беременности и др.

На наш взгляд, абсолютно правильным является положение, содержащееся в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации», согласно которому судам разъяснено следующее. При рассмотрении дел о восстановлении на работе следует иметь в виду, что при реализации гарантий, предоставляемых Трудовым кодексом работникам в случае расторжения с ними трудового договора, должен соблюдаться общеправовой принцип недопустимости злоупотребления правом, в том числе и со стороны самих работников. В частности, недопустимо сокрытие работником временной нетрудоспособности на время его увольнения с работы либо того обстоятельства, что он является членом профессионального союза или руководителем (его заместителем) выборного профсоюзного коллегиального органа организации, ее структурных подразделений (не ниже цеховых и приравненных к ним), не освобожденным от основной работы, когда решение вопроса об увольнении должно производиться с соблюдением процедуры учета мотивированного мнения выборного профсоюзного органа организации либо соответственно с предварительного согласия вышестоящего выборного профсоюзного органа.

При установлении судом факта злоупотребления работником правом суд может отказать в удовлетворении его иска о восстановлении на работе (изменив при этом по просьбе работника, уволенного в период временной нетрудоспособности, дату увольнения), поскольку в указанном случае работодатель не должен отвечать за неблагоприятные последствия, наступившие вследствие недобросовестных действий со стороны работника. Эта позиция Верховного Суда России представляется правильной и заслуживает внимания со стороны Пленума Верховного Суда Республики Беларусь.

В заключение отметим, что в трудовом праве очень много различных нюансов, действует множество нормативных правовых актов, иногда их нормы «пересекаются» и правоприменителю сложно разобраться в существующем обилии правовых предписаний. Необходимо, чтобы судебные инстанции, включая и Конституционный Суд, в рамках своих полномочий содействовали цивилизованному развитию отношений, обеспечивали равноправное положение как работника, так и нанимателя.

Безусловно, что обращение к проблеме отмены или ограничения прав и свобод вовсе не означает, что автор ратует именно за такие действия государства. Нет. В данном случае эта практика взглянуть на проблему только со стороны конституционалистов, но и тех, кто решает каждый день вопросы экономики и социального развития страны.