



Г.А. ВАСИЛЕВИЧ

СРОКИ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ

Рассматриваются малоисследованные в конституционном праве вопросы, связанные с установленными в законодательстве сроками. Анализируются нормы конкретных правовых актов, содержащих указания на те или иные сроки, которые оцениваются автором с точки зрения правоприменительной практики и возможных правовых последствий.

The article considers some unknown issues of the constitutional law which are connected with the time periods determined by legislation. It analyses norms of concrete normative legal acts which contain the reference to certain time periods which are evaluated by the author from the point of view of the law enforcement practice and possible legal consequences.

Понятие сроков, их правовое значение, виды, порядок исчисления и другие связанные с этим проблемы наиболее полно освещены в литературе по гражданскому праву. Однако в конституционном праве, несмотря на закрепление в Конституции и подконституционных актах положений о сроках, эти вопросы подробно не исследовались, хотя от соблюдения данных правовых норм часто зависят стабильность и гражданский мир в обществе и государстве. Конечно, установление в законодательстве сроков имеет волевой характер, но эти волевые решения, получающие нормативное закрепление, должны быть объективно обусловлены, являться оптимальными.

В конституционном праве сроки обычно определяются периодом времени, истечение которого порождает, изменяет или прекращает правовые отношения. Сроки могут быть выражены годами, месяцами, неделями, днями и даже часами (например, при определении времени для голосования). Установление срока может связываться с наступлением какого-либо события.

Закрепление в законодательстве сроков и их правильное применение обеспечивают охрану прав и законных интересов участников правоотношений. В действующей Конституции Республики Беларусь есть достаточно большое количество норм, содержащих указание на сроки. Их оценка особенно интересна с точки зрения правоприменительной практики и возможных последствий, наступающих в связи с этим. Так, изначально принимается сама Конституция, в которой определяются сроки вступления в силу. В ст. 141 Конституции предусмотрено, что она «вступает в силу со дня ее опубликования, за исключением ее отдельных положений, вступающих в силу в сроки, установленные настоящей Конституцией». В данном случае речь, бесспорно, идет об «официальном опубликовании».

К сожалению, в разд. IX «Заключительные и переходные положения» Конституции, содержащем названную ст. 141, сроки не определены, как это было сделано в конституционном законе от 15 марта 1994 г. «О порядке вступления в силу Конституции Республики Беларусь». В данном Законе предусматривались сроки принятия законов и иных актов законодательства, указанных в Конституции (за исключением актов, направленных на реализацию ст. 30 и 46 Конституции), в течение двух лет после вступления Конституции в силу. Несмотря на такой пробел, белорусское законодательство с принятием Конституции в новой редакции активно обновлялось, особое внимание было уделено кодификационным актам. Что касается реализации ст. 30 и 46 Конституции, то максимальный срок, по истечении которого соответствующие законы должны были быть введены в действие, определялся в семь лет, т. е. до 30 марта 2001 г.

Отсутствие сроков, в течение которых следовало принимать законы, названные в Конституции, и затягивание парламентом сроков их принятия дают юридические основания для издания Главой государства соответствующих законодательных актов. Так, Конституционный Суд Российской Федерации, с которой у Беларуси в сфере законодательства много общего, признавал конституционными указы, хотя данные отношения следовало регулировать законами (они не были приняты), подчеркивая при этом временный характер указов. В белорусской Конституции прямо закреплено право Президента Республики Беларусь в силу особой необходимости издавать временные декреты. Отметим, что законодатель не определил срок действия временных декретов, вместе с тем он регламентировал срок представления временных декретов в палаты парламента. При этом в Конституции (ст. 101) содер-

жится «мягкая» формулировка: палаты могут регулировать законом отношения, возникшие на основе декретов, которые отменены. Из этого следует вывод о том, что Глава государства и парламент могут найти взаимоприемлемые подходы в сфере действия временных декретов, продолжительности сохранения ими юридической силы и возможной трансформации их содержания в законы.

При оценке определения понятия «временный декрет» можно, разумеется, использовать аналогию закона. В связи с этим представляется уместным привести пример исторической аналогии: Временный регламент Верховного Совета Республики Беларусь, принятый в 1990 г., просуществовал более пяти лет. Наиболее часто нормы конституционного права о сроках анализируются применительно к подписанию и введению в действие законов.

В законодательстве предусмотрен различный подход к доведению до сведения граждан информации о принятых нормативных правовых актах. В настоящее время по общему правилу нормативные правовые акты, за некоторыми исключениями, подлежат официальному опубликованию в тех изданиях, которые специально определены для этих целей.

Одним из первых законов, принятых Верховным Советом 12-го созыва, был Закон от 3 июля 1990 г. «О порядке опубликования и вступления в силу законов Белорусской ССР и других актов, принятых Верховным Советом Белорусской ССР и его органами», согласно ст. 3 которого законы и другие акты Верховного Совета нормативного характера вступают в силу на всей территории страны одновременно по истечении десяти дней после их официального опубликования. Верховный Совет при принятии акта вправе был установить другой срок введения его в действие.

В последующем были приняты более совершенные акты – Декрет Президента Республики Беларусь от 10 декабря 1998 г. № 22 «Об утверждении Положения об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь» и Закон от 10 января 2000 г. «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», которые достаточно детально регламентировали основные вопросы подготовки, оформления, принятия (издания), опубликования, систематизации актов законодательства.

В названном Декрете Президента Республики Беларусь, в частности, определены те издания, публикация в которых нормативных правовых актов является официальной: Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, газеты «Советская Белоруссия», «Звезда», «Народная газета», «Рэспубліка». Это важно, поскольку срок введения в действие акта обычно увязан с датой официальной публикации. Если публикация осуществлена в ином издании, то это лишь способствует ознакомлению граждан с принятым документом, но не порождает для них каких-либо юридических последствий.

В соответствии со ст. 62 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» под официальным опубликованием нормативных правовых актов понимается доведение их до всеобщего сведения путем воспроизведения текста нормативных правовых актов в издании Национального реестра правовых актов Республики Беларусь (далее – Национальный реестр), его электронной версии и иных официальных изданиях, определяемых Президентом Республики Беларусь.

Согласно ч. 5 ст. 62 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» датой официального опубликования нормативного правового акта считается день выхода в свет официального издания, в котором помещен этот акт. К сожалению, понятие «выход в свет» для правоприменительной практики является расплывчатым. Это объясняется тем, что между выходом в свет и получением соответствующего издания может пройти определенное время, а определенные обязанности у лица уже возникли. Полагаем, что нормотворческим органам желательно придерживаться того, что между опубликованием акта и его введением в действие предусматривается определенный срок, который позволяет правоприменителю (субъекту хозяйствования, гражданину) ознакомиться с принятым решением и действовать уже по новым правилам. В случае одновременного опубликования нормативного правового акта в нескольких официальных изданиях дата официального опубликования нормативного правового акта и срок вступления его в силу определяются по дате первоначального опубликования. Нормативные правовые акты публикуются с указанием их обязательных реквизитов: вида акта, даты его принятия (издания), порядкового номера и названия.

Меняет ситуацию к лучшему Указ Президента Республики Беларусь от 28 февраля 2006 г. № 124 «О внесении изменения в Положение о Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь», которым предусмотрено, что правовые акты, включенные в Национальный реестр, подлежат официальному опубликованию в издании Национального реестра и его электронной версии с указанием регистрационного номера этого документа. Электронная версия Национального реестра представляет собой точную электронную копию его печатного издания и размещается на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь одновременно с выходом в свет соответствующего номера печатного издания. Идентичность содержания текста печатного издания Национального реестра и его электронной версии обеспечивается Национальным центром правовой информации Республики Беларусь.

По нашему мнению, необходимо изменить также сложившуюся практику введения в действие отдельных статей законов и других нормативных правовых актов ранее, чем весь нормативный правовой акт. Следует использовать бо-

лее приемлемые формулировки: вводит в действие не отдельную статью, а закон в соответствующей части.

Иной подход по сравнению с изложенным предусмотрен к опубликованию технических нормативных правовых актов. В Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» дано определение технического нормативного правового акта. Это технические регламенты, технические кодексы установившейся практики, стандарты, в том числе государственные стандарты Республики Беларусь, стандарты организаций, технические условия, авиационные правила, зоогиgienические, ветеринарные, ветеринарно-санитарные нормы и правила, санитарные нормы, правила и гигиенические нормативы, нормы и правила пожарной безопасности, государственные классификаторы технико-экономической информации, формы государственных статистических наблюдений и указания по их заполнению, методики по формированию и расчету статистических показателей, инструкции по организации и проведению несплошных (выборочных) государственных статистических наблюдений, утвержденные (введенные в действие) в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь.

Исполнение конституционной нормы о доведении до всеобщего сведения нормативных правовых актов имеет огромное значение, о чем свидетельствует установление административной или даже уголовной ответственности (например, за нарушение санитарно-эпидемиологических правил). Так, согласно Закону от 23 ноября 1993 г. «О санитарно-эпидемическом благополучии населения» санитарные правила обязательны для соблюдения государственными органами, иными организациями, физическими лицами, в том числе индивидуальными предпринимателями. Санитарные правила утверждаются Министерством здравоохранения Республики Беларусь (ст. 8). При этом самим Законом гражданам гарантируется право на получение полной, достоверной и своевременной информации о санитарно-эпидемической обстановке, состоянии среды обитания и т. п., а также санитарных правилах. Изданный Президентом Республики Беларусь 16 июля 2007 г. Указ относительно доведения до всеобщего сведения технических нормативных правовых актов позволяет обеспечить своевременный доступ граждан к получению соответствующей информации.

Несомненно, в законодательстве и практике его применения должна быть ясность. Так, согласно ст. 27 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» по отдельным неотложным вопросам или вопросам, не требующим обсуждения, постановления Совета Министров Республики Беларусь могут приниматься путем опроса членов Президиума Совета Министров Республики Беларусь (без рассмотрения на заседаниях). Практика применения указанной нормы сложилась. Вместе с тем в данном Законе следовало бы оговорить как срок, в течение которого

«действителен» голос члена Президиума в пользу решения вопроса, не требующего обсуждения, так и продолжительность подобных опросов (например, в течение месяца).

В Конституции содержатся нормы, устанавливающие сроки, нарушение которых может вызвать серьезные политико-правовые конфликты. Это касается, в частности, отпуска коллегиальных представительных органов.

Досрочное прекращение полномочий палат парламента, т. е. их роспуск, является одним из способов разрешения конфликта между ветвями власти, прежде всего между законодательной и исполнительной. Арбитром в данном случае выступает Глава государства. Полномочия палат парламента могут быть прекращены досрочно лишь в случае и порядке, предусмотренных Конституцией.

Во-первых, полномочия палат парламента могут быть досрочно прекращены при отказе в доверии правительству. Так, согласно части девятой ст. 106 Конституции премьер-министр может поставить перед палатой представителей вопрос о доверии правительству по предложенной программе или по конкретному поводу. Если палата представителей отказывает в доверии правительству, Президент вправе в десятидневный срок принять решение об отставке правительства или о роспуске палаты представителей и назначении новых выборов. При отклонении отставки правительство продолжает осуществлять свои полномочия. Необходимо отметить, что согласно п. 7 ст. 97 Конституции вопрос об ответственности правительства не может быть поставлен в течение года после одобрения программы его деятельности. Полагаем, что данная норма распространяется и на случаи постановки премьер-министром вопроса о доверии правительству, т. е. в течение указанного срока подобная инициатива со стороны премьер-министра недопустима.

Во-вторых, полномочия палат парламента могут быть прекращены в случае вотума недоверия правительству по инициативе не менее одной трети от полного состава палаты представителей (п. 7 ст. 97 Конституции). Частным случаем выражения вотума недоверия правительству является повторное отклонение палатой представителей программы деятельности правительства (п. 5 ст. 97 Конституции). В этой ситуации правительство должно заявить Президенту об отставке.

В-третьих, полномочия палаты представителей могут быть досрочно прекращены при двукратном отказе в даче согласия на назначение премьер-министра. Решение названной палаты парламента о согласии на назначение премьер-министра должно быть принято не позднее чем в двухнедельный срок со дня внесения предложения по этой кандидатуре. В случае, если палата представителей дважды отказывает в даче согласия на назначение премьер-министра, Президент вправе назначить исполняющим обязанности премьер-министра, распустить палату пред-

ставителей и назначить новые выборы. В законодательстве целесообразно предусмотреть сроки внесения кандидатуры на пост премьер-министра после вступления Президента в должность. Возможно, как и срок рассмотрения парламентом предложенной кандидатуры, он мог бы быть в пределах двух недель.

В-четвертых, полномочия палаты представителей либо Совета Республики могут быть досрочно прекращены на основании заключения Конституционного Суда в случае систематического или грубого нарушения палатами парламента Конституции. Рассмотрение Конституционным Судом вопроса о наличии фактов систематического или грубого нарушения палатами парламента Конституции Республики Беларусь осуществляется по предложению Президента. Его рассмотрение не может быть отклонено по инициативе Конституционного Суда. По мнению автора, в законе следовало бы дать толкование понятий «систематическое», «грубое» нарушение Конституции, а также установить сроки, в течение которых Президент вправе внести предложение в Конституционный Суд (например, 1–2 года), со дня принятия палатой парламента соответствующего нормативного правового акта (закона, постановления и др.).

Учитывая важность данной проблемы, видимо, нецелесообразно использовать по аналогии те нормы права, которые отнесены к другим отраслям права (например, трудового). У Президента будут все основания для постановки вопроса перед Конституционным Судом о наличии фактов систематического или грубого нарушения Конституции палатами парламента, если, например, он налагал вето на принятые законы, но вопреки нормам Конституции оно было преодолено. И в тех случаях, когда палаты парламента принимали другие акты (постановления) и нарушали (систематически или грубо) Конституцию, также есть основания для постановки соответствующего вопроса перед Конституционным Судом.

В Конституции закреплено, что с прекращением полномочий одной из палат Национального собрания по решению Президента могут быть также прекращены полномочия соответственно другой палаты, т. е. допускается роспуск как одной, так и двух палат одновременно.

В зарубежном законодательстве существуют как аналогичные, так и иные правила, когда досрочно прекращаются полномочия лишь той палаты парламента, которая причастна к тому или иному решению – выражению вотума недоверия, отказу в доверии правительству и др.

Согласно ст. 94 Конституции Республики Беларусь решение о роспуске палат парламента Президент может принять не позднее чем в двухмесячный срок после официальных консультаций с председателями палат.

Существуют ограничения на роспуск палат: их полномочия не могут быть досрочно прекращены в период чрезвычайного или военного положения, в последние шесть месяцев полномочий

Президента, в период решения палатами вопроса о досрочном освобождении или смещении Президента с должности. Не допускается роспуск палат в течение года со дня их первых заседаний.

В силу того именно Совет Республики является палатой территориального представительства, наделенной правом отмены решений местных Советов депутатов, Совет Республики может досрочно прекратить полномочия местного Совета депутатов.

К сожалению, в Конституции, законодательстве о местных Советах депутатов не раскрываются понятия «систематическое» и «грубое» нарушение требований законодательства. Видимо, в данном случае неуместно по аналогии применять нормы трудового или уголовного права при определении систематичности нарушений.

Впервые право на роспуск местного Совета депутатов появилось в Законе 1991 г. об основных принципах народовластия, проект которого готовил автор настоящей статьи. Для решения всех вопросов, связанных с роспуском местного Совета депутатов, в действующем законодательстве необходимо предусмотреть период, в течение которого допущено «систематическое» нарушение (например, год), также срок, в течение которого после того, как стало известно о нарушениях, можно применять данную санкцию (например, три месяца). Кроме того, и это самое основное, применять такие меры следует, если допущенные нарушения не устранены в установленный законодательством срок.

В качестве грубых должны, на наш взгляд, рассматриваться нарушения основ конституционного строя, в том числе прав и свобод граждан, которые повлекли для них тяжелые последствия.

Согласно регламенту Совета Республики Национального собрания предварительное рассмотрение данных вопросов Председатель Совета Республики поручает Постоянной комиссии по региональной политике или специально образованной Советом Республики комиссии. На основании заключения комиссии Совет Республики принимает постановление об отмене решений местных Советов депутатов, не соответствующих законодательству. В таком же порядке принимается решение о роспуске местных Советов депутатов в случае систематического или грубого нарушения ими требований законодательства и в иных случаях, предусмотренных законом. Постановление принимается большинством голосов от полного состава палаты.

В отдельных случаях местному Совету депутатов может быть предложено привести свое решение в соответствие с законодательством. Если местный Совет депутатов в месячный срок не отменит или не изменит решение, вопрос выносится на рассмотрение Совета Республики.

В соответствии со ст. 27 Закона «О местном управлении и самоуправлении Республики Беларусь» полномочия местного Совета депутатов могут быть досрочно прекращены не только в случае систематического или грубого нарушения

советом требований законодательства, но и если совет не менее трех раз подряд не смог собраться на сессию из-за неявки депутатов по неуважительным причинам, а также если совет в течение двух месяцев со дня созыва первой сессии не образовал свои органы.

И все же в целях своевременной «расчистки» законодательства, где содержатся и признанные неконституционными нормы, полезно было бы установить сроки для полной реализации заключений Конституционного Суда, т. е. отмены утративших юридическую силу неконституционных актов. Для коллегиальных, а также иных государственных органов это может быть шестимесячный срок, учитывая периодичность заседаний и время, необходимое на подготовку актов.

Для дополнительной аргументации изложенного приведем конкретный пример из практики. В Конституционный Суд обратился гражданин К., который в своих письмах указывал, что 14 мая 1998 г. он заключил с другим гражданином договор займа иностранной валюты. Взятая в долг сумма гражданину К. в оговоренный срок, до 20 мая 1998 г., должником возвращена не была. 3 мая 2001 г., т. е. до окончания трехгодичного срока исковой давности, он обратился в юридическую консультацию г. Барановичи для составления искового заявления о взыскании денег по договору займа, где ему было разъяснено, что Верховный Суд Республики Беларусь в 2001 г. изменил судебную практику и стал ориентировать суды на взыскание иностранной валюты в доход государства. (В подтверждение обращения имеется квитанция юридической консультации.) В сложившейся ситуации гражданину К., как он отмечает, не было смысла обращаться в суд.

30 января 2004 г. Конституционный Суд рассматривал дело и вынес заключение «О соответствии Конституции Республики Беларусь пункта 3 статьи 760 Гражданского кодекса Республики Беларусь», где речь идет о договоре займа иностранной валюты.

После этого, 17 июня 2004 г., гражданин К. обратился в суд Барановичского района и г. Барановичи с иском о взыскании долга. 29 июня 2004 г. суд в иске отказал. При этом гражданин К. представил в Конституционный Суд две заверенные копии решения одного и того же суда: в одной из них указывается, что ему просто отказано в иске, из другой вытекает, что сначала ему отказано в восстановлении пропущенного срока для обращения с иском в суд, а затем уже отказано в иске.

Заключением Конституционного Суда было обращено внимание Верховного Суда как органа, направлявшего судебную практику и изменившего ее в 2001 г. при сохранении действия тех же норм законодательства, на то, что ее поворот был осуществлен вопреки интересам участников договоров займа иностранной валюты, рассчитывавших на защиту их интересов со стороны государства, и в силу неопределенности содержания правовых норм, имевших основание на при-

нятие со стороны государственных органов мер по справедливому разрешению споров. Для вынесения законных решений следовало использовать все возможности, включая совершенствование актов законодательства и возможности Конституционного Суда.

Как указывалось выше, из представленных гражданином К. в Конституционный Суд в 2006 г. материалов усматривается, что договор займа с его участием был заключен 14 мая 1998 г. До истечения трехгодичного срока, 3 мая 2001 г., он обращался в юридическую консультацию г. Барановичи для подготовки искового заявления, где была разъяснена практика судов о взыскании иностранной валюты в доход государства.

В ответе Минского областного суда (письмо от 21 января 2004 г.) было отмечено, что при подготовке Конституционным Судом дела к рассмотрению в 2001 г. после принесения заместителем Председателя Верховного Суда протеста на решение суда Центрального района г. Могилева и определения судебной коллегии по гражданским делам Могилевского областного суда по всем заявленным к резидентам Республики Беларусь искам данной категории суды стали признавать такие сделки ничтожными и обращать в доход государства по собственной инициативе (или по заявленным требованиям) все полученное и все причитающееся по сделке другой стороне.

Действительно, поворот судебной практики был сделан в начале 2001 г., и в такой ситуации обращение в суд за защитой теряло смысл.

Общий срок исковой давности устанавливается в три года (ст. 197 ГК). Согласно ст. 201 ГК течение срока исковой давности начинается со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права. Изъятия из этого правила устанавливаются законодательными актами. В данной ситуации гражданин дважды узнал о «нарушении» своего права: первый раз 20 мая 1998 г., когда он должен был получить долг, и второй раз, когда обратился в юридическую консультацию в начале 2001 г., узнав о том, что суды взыскивают все в доход государства.

В ст. 203 ГК предусмотрены случаи приостановления течения срока исковой давности.

Полагаем, что период развития судебной практики, направленной Верховным Судом по пути, противоречащему законодательству, должен быть исключен из расчета срока исковой давности. Применительно к данному спору с участием гражданина К., по существу, есть основание, применяя аналогию закона и аналогию права, вести речь о приостановлении течения срока исковой давности (см. подп. 1 и 4 п. 1 ст. 203 ГК).

При этом согласно п. 3 ст. 203 ГК со дня прекращения обстоятельства, послужившего основанием приостановления давности, течение ее срока продолжается. Оставшаяся часть срока удлиняется до шести месяцев, а если срок исковой давности равен шести месяцам или менее шести месяцев – до срока давности.

В связи с изложенным спор по поводу исполнения договора займа с участием гражданина К. должен быть рассмотрен по существу. В целом же период неконституционной практики, признанной таковой решением Конституционного Суда, должен исключаться из сроков исковой давности.

Следовательно, соблюдение предусмотренных в конституционном праве сроков имеет важ-

ное юридическое значение для развития отношений, разрешения возможных споров на правовой основе.

Поступила в редакцию 25.10.07.

Григорий Алексеевич Василевич – Генеральный прокурор Республики Беларусь, заведующий кафедрой конституционного права, доктор юридических наук, профессор.