

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА НЕДОПУСТИМОСТИ ПРОИЗВОЛЬНОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА В ЧАСТНЫЕ ДЕЛА (НА МАТЕРИАЛАХ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ)

Н.Л. Бондаренко

(профессор кафедры частного права Международного университета «МИТСО»,
доктор юридических наук, профессор, Республика Беларусь, г. Минск; 2iu@tut.by)

Принцип недопустимости произвольного вмешательства в частные дела включен в систему принципов гражданского права современной Беларуси. В статье сосредоточено внимание на проблемах реализации названного принципа, сделан вывод о необходимости корректировки его содержания, а также отдельных норм и нормативных правовых актов, которые противоречат требованиям принципа недопустимости произвольного вмешательства в частные дела как конституционного и гражданско-правового начала.

Ключевые слова: закон, принцип, вмешательство, частные дела, преимущественное право.

Принцип недопустимости произвольного вмешательства в частные дела является одним из центральных принципов частного права. Всеобщая Декларация прав человека 1948 г., к которой присоединилась БССР, провозгласила: «Никто не может подвергаться произвольному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным посягательствам на неприкосновенность его жилища, тайну его корреспонденции или на его честь и репутацию. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств» (ст. 12). «При осуществлении своих прав и свобод, каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно и с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе» (п. 2 ст. 29) [1].

Республика Беларусь демонстрирует приверженность указанному принципу, закрепляя в своей Конституции положения о том, что «ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц (ст. 23); «каждый имеет право на защиту от

незаконного вмешательства в его личную жизнь, в том числе от посягательства на тайну его корреспонденции, телефонных и иных сообщений, на его честь и достоинство» (ст. 28) [2].

Принцип недопустимости произвольного вмешательства в частные дела включен и в систему основных начал гражданского законодательства: «вмешательство в частные дела не допускается, за исключением случаев, когда такое вмешательство осуществляется на основании правовых норм в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц» (ст. 2 Гражданского кодекса Республики Беларусь (далее – ГК) [3]. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что в нормах ст. 2 ГК содержание исследуемого принципа отличается от закрепленного в Основном Законе: термин «закон» в ГК заменяется значительно более широким по содержанию термином «правовая норма». Принцип с аналогичным содержанием закреплен и в Законе Республики от 25 ноября 2004 г. № 347-З «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» [4].

Мы убеждены, что любая содержательная корректировка конституционных принципов в процессе нормотворческой деятельности недопустима, поскольку подобные разночтения могут иметь послед-

твием нарушение конституционного принципа верховенства закона. Г.А. Гаджиев совершенно справедливо указал на необходимость постоянного учета феномена одновременного участия норм конституционного и отраслевого права в механизме правового регулирования общественных отношений: «нормы гражданского законодательства регулируют общественные отношения под бдительным контролем конституционных норм и принципов» [5, с. 17]. Для сравнения: в ст. 1 ГК РФ закреплено: «Гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» [6].

На необходимость соблюдения конституционных положений было обращено внимание Конституционным Судом Республики Беларусь еще в 2005 году: «для успешного развития Беларуси как правового государства акты текущего законодательства должны составлять выстроенную на основе Конституции правовую пирамиду, где отсутствуют противоречия и пробелы» [7]. Однако, несмотря на это, ожидаемых законодательных корректировок не последовало, и в действующем гражданском законодательстве Республики Беларусь обнаруживаются многочисленные примеры ограничения принципа недопустимости произвольного вмешательства в частные дела.

Между тем, оставляя за собой право ограничивать требование конституционного и гражданско-правового принципа на основании правовых норм, которые могут содержаться в любом акте законодательства, законодатель фактически нивелирует его значение, сводя его к декларативному положению ГК. Кроме того, это снижает уровень доверия участников гражданских правоотношений к законодательству.

Острота этой проблемы более всего ощутима в сфере инвестиционной деятельности. Не случайно в подготовленном проекте Закона Республики Беларусь

«Об инвестициях», внесенном в Парламент Республики Беларусь (далее – проект), принцип недопустимости произвольного вмешательства в частные дела начинает отвоевывать утраченные позиции. В ст. 4 проекта закреплено: вмешательство в частные дела не допускается, за исключением случаев, когда такое вмешательство осуществляется на основании законодательных актов Республики Беларусь в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц, охраны окружающей среды, историко-культурных ценностей (принцип недопустимости произвольного вмешательства в частные дела) [8]. Можно заметить, что на смену термину «правовая норма» пришел термин «законодательный акт», однако предлагаемая формулировка проекта по-прежнему не соответствует требованиям Конституции, поскольку термины «закон» и «законодательный акт» синонимическими конструкциями не являются. В соответствии со ст. 1 Закона Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» к законодательным актам относятся: Конституция Республики Беларусь, законы Республики Беларусь, декреты и указы Президента Республики Беларусь [9]. Если разработчики проекта преследовали цель максимально приблизить нормы белорусского инвестиционного законодательства к общепризнанной международной практике, то они обязаны были учитывать требования общепризнанных в этой практике принципов.

Вместе с тем в некоторых случаях в порядке и на условиях, предусмотренных в законе, вмешательство в частные дела допустимо. Так, в соответствии со ст. 13 Конституции Республики Беларусь законом может быть закреплено исключительное право государства на осуществление отдельных видов деятельности, для ведения многих видов предпринимательской деятельности необходимо специальное разрешение (лицензия) компетентного государственного органа, которому предоставлено право отказать в выдаче такого

разрешения, если заявитель не удовлетворяет установленным требованиям. В некоторых случаях законодатель считает необходимым вмешаться в сферу частных отношений, преследуя цель защитить интересы отдельных участников гражданского оборота: в соответствии с п. 4. ст. 275 ГК отчуждение жилого помещения, в котором проживают несовершеннолетние члены семьи собственника помещения, допускается только с согласия органа опеки и попечительства. Вмешательство в частные дела субъектов гражданского оборота допускается также с целью ограничения и пресечения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции. Закон Республики Беларусь от 10 декабря 1992 г. № 2034 «О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции» определяет организационные и правовые основы предупреждения, ограничения и пресечения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции [10]. Нельзя не признать, что указанные нормы санкционируют вмешательство в частные дела субъектов гражданского оборота. Однако речь в данном случае не может идти о произвольном вмешательстве, поскольку подобные ограничительные правила установлены на основании закона и в соответствии с положениями закрепленного в ст. 23 Конституции Республики Беларусь принципа соразмерности (пропорциональности) и сбалансированности при ограничении субъективных прав.

Однако мы вынуждены с сожалением констатировать, что не всегда такой порядок внедрения публичного интереса в сферу частноправовых отношений соблюдается, и в ныне действующем законодательстве принцип недопустимости произвольного вмешательства в частные дела реализуется не в полной мере. Свидетельством тому является проблема соотношения договора и законодательства. В п. 2 ст. 392 ГК «Договор и законодательство» закреплено: «Если после заключения и до прекращения действия договора принят акт законодательства, устанавливающий обязательные для сторон правила, иные,

чем те, которые действовали при заключении договора, условия заключенного договора должны быть приведены в соответствие с законодательством, если иное не предусмотрено законодательством». Если мы обратимся к ст. 3 ГК, то обнаружим, что перечень актов законодательства весьма значителен, и требования каждого из них обязательны для договаривающихся сторон. Это означает, что правовая норма любого нормативного акта может ограничивать действие сразу нескольких принципов гражданского права: принципа недопустимости произвольного вмешательства в частные дела, а также принципа свободы договора. Кроме того, мы имеем дело с приданием законодательству обратной силы. Для сравнения: в п. 2 ст. 422 ГК РФ, которая носит название «Договор и закон», закреплено следующее: «Если после заключения договора принят закон, устанавливающий обязательные для сторон правила иные, чем те, которые действовали при заключении договора, условия заключенного договора сохраняют силу, кроме случаев, когда в законе установлено, что его действие распространяется на отношения, возникшие из ранее заключенных договоров» [6]. Таким образом, российский законодатель только в исключительных (предусмотренных законом, а не законодательством) случаях допускает отступление от правового принципа.

Ограничения принципа недопустимости произвольного вмешательства в частные дела содержатся и в Указе Президента Республики Беларусь от 16 ноября 2006 г. № 677 «О некоторых вопросах распоряжения имуществом, находящимся в коммунальной собственности, и приобретения имущества в собственность административно-территориальных единиц», которым предусмотрено преимущественное право Минского горисполкома на приобретение в собственность соответствующей области, г. Минска акций (долей в уставных фондах) хозяйственных обществ с местом нахождения на территории этой области, г. Минска: включенных в перечни, утверждаемые облисполкомами, Минским горисполкомом по согласо-

ванию с Советом Министров Республики Беларусь, которые приобретены гражданами Республики Беларусь у государства за денежные средства на льготных условиях (по цене на 20 процентов ниже номинальной стоимости) и (или) в обмен на именные приватизационные чеки «Имущество», а также получены взамен долей граждан в имуществе арендных и коллективных (народных) предприятий при преобразовании их в акционерные общества; а также созданных в процессе преобразования государственных, государственных унитарных, арендных и коллективных (народных) предприятий, перерабатывающих сельскохозяйственную продукцию (п. 1.4) [11]. Наряду с открытыми акционерными обществами в указанный перечень оказались включены также закрытые акционерные общества, что противоречит самой их природе, поскольку участники закрытого акционерного общества могут отчуждать принадлежащие им акции с согласия других акционеров и (или) ограниченному кругу лиц (п. 2 ст. 97 ГК).

Противоречащими принципу недопустимости произвольного вмешательства в частные дела следует признать и положения Указа Президента Республики Беларусь от 14 октября 2010 г. № 538 «О некоторых вопросах деятельности товариществ собственников и организаций застройщиков» (далее – Указ № 538), в соответствии с которым местным исполнительным и распорядительным органам, в частности, предоставлено право на соответствующей территории: осуществлять координацию и контроль за деятельностью товариществ собственников; согласовывать кандидатуры при избрании (переизбрании) на должность председателя правления товарищества собственников; в случае отсутствия у товарищества собственников кандидатур для избрания председателем правления вносить на рассмотрение общего собрания членов товарищества собственников кандидатуру председателя правления; в определенных Указом № 538 случаях назначать уполномоченное лицо по управлению общим недвижимым имуществом многоквартирного жилого дома [12].

В соответствии с Законом Республики Беларусь «О совместном домовладении» управление многоквартирным домом осуществляется либо непосредственными собственниками жилых (нежилых) помещений, либо управлением через товарищество собственников. Именно собственники самостоятельно выбирают лиц, осуществляющих руководство товариществом, организацией, с которыми заключаются договоры на выполнение работ по техническому обслуживанию жилого дома и другие виды услуг [13]. Предоставленные Указом № 538 местным исполнительным и распорядительным органам вышеперечисленные права позволяют оказывать влияние на самостоятельность и независимость деятельности товарищества собственников, вмешиваться в их частные дела. Целью такого вмешательства определено совершенствование управления общим имуществом многоквартирных жилых домов и упорядочения деятельности товариществ собственников. Однако в силу принципа неприкосновенности собственности прерогатива владения, пользования и распоряжения своим имуществом принадлежит только собственнику (ст. 44 Конституции).

На еще один существенный, с нашей точки зрения, аспект принципа недопустимости произвольного вмешательства в частные дела было обращено внимание О.А. Кузнецовой, определившей в качестве важного юридического императива исследуемого принципа недопустимость понуждения к реализации субъективного гражданского права, в том числе к его прекращению [14, с. 191].

Участники гражданских правоотношений приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своих интересах (ст. 2 ГК), а при осуществлении принадлежащего права собственности собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие законодательству, общественной пользе и безопасности, не наносящие вреда окружающей среде, историко-культурным ценностям и не ущемляющие прав

и защищаемых законом интересов других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, а также распоряжаться им иным образом (ст. 210 ГК).

Однако Указом Президента Республики Беларусь от 23 февраля 2012 г. № 100 «О мерах по совершенствованию учета и сокращению количества пустующих и ветхих домов в сельской местности» правомочие пользования имуществом трансформировано в обязанность пользования. Так, если в течение трех лет подряд лица, имеющие право пользования пустующими домами, проживают в них в совокупности менее одного месяца в календарном году, местные органы обязаны подать в суд иск о признании таких домов бесхозными и передаче их в собственность административно-территориальной единицы. Таким образом, действия собственника пустующего дома, выразившиеся в неиспользовании дома для проживания в совокупности с непредставлением в исполнительный комитет первичного территориального уровня письменного уведомления о намерении использовать такой дом для проживания, квалифицируются как отказ от права собственности на него [15].

Однако, исходя из буквального толкования ст. 237 ГК, подобные действия собственника не могут квалифицироваться как отказ от права собственности. В то же время действующий ГК знает только два случая безвозмездного изъятия у собственника принадлежащего ему имущества: обращение взыскания на имущество по обязательствам и конфискацию, причем конфискация допускается только в случае совершения уголовного или административного правонарушения и только по постановлению суда. Следовательно, в данном случае речь должна идти об экспроприации – принудительном безвозмездном изъятии имущества, находящегося в частной собственности. Такой термин отсутствует в белорусском законодательстве, однако,

как видно из приведенного примера, уже наличествует де-факто.

Ограничение принципа недопустимости произвольного вмешательства в частные дела может также выражаться в установлении различных преимущественных прав, хотя и предусмотренных законом, но противоречащих принципу соразмерности (пропорциональности) и сбалансированности при ограничении субъективных прав. Так, в Законе Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» закреплено преимущественное право местных советов на приобретение находящихся на соответствующей территории объектов недвижимости, которые могут быть использованы для местных нужд, последствием несоблюдения которого является возможность обращения соответствующего недвижимого имущества в коммунальную собственность помимо воли собственника путем его понуждения к распоряжению имуществом (п. 4 ст. 55) [16].

Обеспечивая государственные нужды путем приобретения имущества в государственную собственность в соответствии с названным Законом, государство вместе с тем ограничивает действие не только принципа недопустимости произвольного вмешательства в частные дела, но также принципа неприкосновенности собственности (ст. 44 Конституции Республики Беларусь). Как справедливо заметила Е.Г. Комиссарова, анализируя системную организацию основных начал гражданского законодательства, «работоспособность» каждого зависит от действительности других, отступление от одного начала приводит, как правило, к нарушению другого или всей цепи основных начал [17, с. 278].

Согласно правовой позиции, которая отражена в Послании Конституционного Суда Республики Беларусь «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2009 году», право собственности может быть ограничено законодателем в той мере, в какой это отвечает принципу пропорциональности ограничения прав и свобод: ограничения конституционных прав должны быть юридически

допустимыми, социально оправданными, отвечать требованиям справедливости и являться адекватными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей. В тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодательно установить ограничения прав и свобод, эти ограничения не должны искажать реальную сущность конституционных прав и свобод [18]. Хотелось бы выразить надежду, что это Послание Конституционного Суда будет услышано законодателем.

Не бывает правил без исключений. Принципы гражданского права, несмотря на их фундаментальный характер, также могут быть подвергнуты определенным ограничениям. Однако, как справедливо отмечал О.С. Иоффе, «всякий принцип, каким бы общим он ни был, не лишается своего значения и тогда, когда он терпит те или иные исключения, если, однако, последние действительно являются исключениями...» [19, с. 29].

В заключение отметим следующее. Поскольку принцип недопустимости произвольного вмешательства в частные дела является одновременно конституционным и отраслевым принципом, то, формулируя нормы отраслевого законодательства, законодатель должен постоянно ориентироваться на положения Конституции, а также предполагать тот факт, что правоприменяющие органы, в особенности суды, при разрешении споров по существу будут руководствоваться, в первую очередь, нормами отраслевого законодательства. К сожалению, трудно себе представить, что сегодня белорусский судья возьмет на себя смелость применить основные начала гражданского законодательства (принципы гражданского права), названные в ст. 2 ГК, если в его распоряжении есть правовая норма, пусть даже вступающая в противоречие с данными принципами. Во всяком случае, подобных примеров нам обнаружить не удалось.

1. Всеобщая декларация прав человека: Полный текст. Утверждена и провозглашена Генеральной Ассамблеей Органи-

зации Объединенных Наций 10 дек. 1948 г. М., 1996. 15 с.

2. Конституция Республики Беларусь 1994 г. Мн., 2005. 48 с.

3. Гражданский кодекс Республики Беларусь от 7 дек. 1998 г. № 218-3 // Ведомости Национального Собрания Республики Беларусь. 1999. № 7-9. Ст. 101.

4. О государственном регулировании внешнеторговой деятельности [Электронный ресурс]: закон Республики Беларусь от 25 нояб. 2004 г. № 347-З. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс: Беларусь. Технология ПРОФ».

5. Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации): монография. М., 2002. 286 с.

6. Гражданский кодекс Российской Федерации. Части первая и вторая (с алфавитно-предметным указателем). М., 1996. 560 с.

7. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2004 году [Электронный ресурс]: послание Конституционного Суда Республики Беларусь, принятое решением Конституционного Суда Республики Беларусь от 2 февр. 2005 г. № Р-183/2005. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс: Беларусь. Технология ПРОФ».

8. Об инвестициях: проект Закона Республики Беларусь. URL: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3941&p0=2012025001>.

9. О нормативных правовых актах Республики Беларусь [Электронный ресурс]: закон Республики Беларусь от 10 янв. 2000 г. № 361-З. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс: Беларусь. Технология ПРОФ».

10. О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции [Электронный ресурс]: закон Республики Беларусь от 10 дек. 1992 г. № 2034. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс: Беларусь. Технология ПРОФ».

11. О некоторых вопросах распоряжения имуществом, находящимся в ком-

мунальной собственности, и приобретения имущества в собственность административно-территориальных единиц [Электронный ресурс]: указ Президента Республики Беларусь от 16 нояб. 2006 г. № 677. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс: Беларусь. Технология ПРОФ».

12. О некоторых вопросах деятельности товариществ собственников и организаций застройщиков [Электронный ресурс]: указ Президента Республики Беларусь от 14 окт. 2010 г. № 538. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс: Беларусь. Технология ПРОФ».

13. О совместном домовладении [Электронный ресурс]: закон Республики Беларусь от 8 янв. 1998 г. № 135-З. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс: Беларусь. Технология ПРОФ».

14. Кузнецова О.А. Нормы-принципы российского гражданского права: монография. М., 2006. 269 с.

15. О мерах по совершенствованию учета и сокращению количества пустующих и ветхих домов в сельской местности [Электронный ресурс]: указ Президента

Республики Беларусь от 23 февр. 2012 г. № 100. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс: Беларусь. Технология ПРОФ».

16. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: закон Республики Беларусь от 4 янв. 2010 г. № 108-З. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс: Беларусь. Технология ПРОФ».

17. Комиссарова Е.Г. Принципы в праве и основные начала гражданского законодательства: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2002. 303 с.

18. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2009 году [Электронный ресурс]: послание Конституционного Суда Республики Беларусь, принятое решением Конституционного Суда Республики Беларусь от 26 янв. 2010 г. № Р-430/2010. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс: Беларусь. Технология ПРОФ».

19. Иоффе О.С. Ответственность по советскому гражданскому праву: монография. Л., 1955. 310 с.