



Исх. № _____ от _____

Конституционный Суд
Республики Беларусь

220016, г. Минск, ул. К.Маркса, 22

О Б Р А Щ Е Н И Е

(в порядке ст. ст. 158 - 160 Закона «О конституционном судопроизводстве»)

Декретом Президента Республики Беларусь от 2 апреля 2015 г. № 3 «О предупреждении социального иждивенчества» (далее – Декрет) **введен новый республиканский сбор на финансирование государственных расходов**. В преамбуле акта его целью указано: 1) предупреждение социального иждивенчества; 2) стимулирование трудоспособных граждан к трудовой деятельности; 3) обеспечение исполнения конституционной обязанности граждан по участию в финансировании государственных расходов путем уплаты налогов, пошлин и иных платежей. Декрет издан в соответствии с ч. 3 ст. 101 Конституции Республики Беларусь и, значит, является временным.

Пунктом первым Декрета установлено, что *«граждане Республики Беларусь, иностранные граждане и лица без гражданства, получившие разрешение на постоянное проживание в Республике Беларусь, в случае их неучастия в финансировании государственных расходов или участия в таком финансировании менее 183 календарных дней в налоговом периоде признаются плательщиками сбора на финансирование государственных расходов»*.

В соответствии со ст. 6 Налогового кодекса Республики Беларусь (далее – Налоговый кодекс) **налогом** признается обязательный индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в республиканский и (или) местные бюджеты.

Сбором (пошлиной) признается обязательный платеж в республиканский и (или) местные бюджеты, взимаемый с организаций и физических лиц, как правило, в виде одного из условий совершения в отношении их государственными органами, в том числе местными Советами

депутатов, исполнительными и распорядительными органами, иными уполномоченными организациями и должностными лицами, юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу специальных разрешений (лицензий), либо в связи с ввозом (вывозом) товаров на территорию (с территории) Республики Беларусь.

Налоговыми резидентами Республики Беларусь признаются физические лица, которые фактически находились на территории Республики Беларусь в календарном году более 183 дней (ч. 1 ст. 17 Налогового кодекса). Видимо, к этому сроку как правовому основанию и привязан период неучастия граждан в финансировании государственных расходов или участия в таком финансировании менее 183 календарных дней в налоговом периоде, указанных в п. 1 Декрета.

Таким образом, Декретом вводится новый платеж, взимание которого распространяется на трудоспособных, но неработающих (или недостаточно работающих) граждан. Данный платеж не увязан с выполнением государственными органами юридически значимых действий для граждан, с наличием дохода (осуществлением деятельности, приносящей доход) и (или) имущества – т.е. его можно сравнить с так называемым «подушным налогом» (poll tax – англ.). Его особенностью является то, что он взимается в одинаковом размере с каждого, подлежащего налогообложению человека.

Для целей Декрета предполагается сбор, обработка, хранение и использование персональных данных граждан, осуществляемых без их письменного согласия (п. 13).

Неуплата или неполная уплата сбора влекут наложение штрафа в размере от двух до четырех базовых величин или административный арест. Гражданин, отбывший наказание, признается исполнившим обязанность по уплате сбора (п. 14).

Отсюда очевидно, что достижение целей, объявленных в преамбуле Декрета, планируется путем применения исключительно принудительных мер репрессивного характера. Такие правовые установки противоречат действующему в Республике Беларусь законодательству, ее международно-правовым обязательствам в области прав человека, умаляют престиж государства в мировом сообществе.

1. Конституцией установлено: Республика Беларусь – демократическое социальное правовое государство (ч. 1 ст. 1); человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства (ч. 1 ст. 2); государство ответственно перед гражданином за создание условий для свободного и достойного развития личности, а гражданин – перед государством за неукоснительное исполнение обязанностей, возложенных на него Конституцией (ч. 2 ст. 2). На государство возложена обязанность обеспечивать свободу, неприкосновенность и достоинство личности (ч. 1 ст. 25 Конституции).

2. Статья 41 Конституции провозгласила, что гражданам Республики Беларусь гарантируется право на труд как наиболее достойный способ

самоутверждения человека, то есть право на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, образованием, профессиональной подготовкой и с учетом общественных потребностей, а также на здоровые и безопасные условия труда. Принудительный труд запрещается – закреплено в ч. 4 ст. 41 Конституции. Аналогичный запрет содержится в ст. 13 Трудового кодекса Республики Беларусь (далее – ТК).

Таким образом, содержание статьи 41 Конституции, наряду с иными гарантиями прав и свобод, которые заложены в Основном Законе, позволяют утверждать, что **каждому гарантируется как право на свободный труд, так и право трудоспособного гражданина не заниматься трудовой деятельностью. Обязанность трудиться Конституцией не предусмотрена.**

Декретом же каждый трудоспособный гражданин поставлен перед выбором: или трудиться, или уплачивать установленный сбор в сумме 20 базовых величин, неуплата которого влечет меры административной ответственности в виде денежного штрафа или административного ареста. Вряд ли такой выбор можно признать добровольным.

3. Республика Беларусь является членом Международной организации труда (далее – МОТ) с 1954 года. Как член МОТ она ратифицировала 30 июня 1956 года **Конвенцию № 29** о принудительном труде (1930 г.) и 25 сентября 1995 года – **Конвенцию № 105** об упразднении принудительного труда (1957 г.). Данные Конвенции налагают на государства-члены обязательства по претворению их положений в жизнь.

Согласно п. 1 ст. 2 Конвенции № 29 для целей указанной Конвенции термин **“принудительный или обязательный труд”** означает **всякую работу или службу, требуемую от какого-либо лица под угрозой какого-либо наказания, для выполнения которой это лицо не предложило своих услуг добровольно.**

Кроме того запрет на использование принудительного труда содержится в подпункте “а” пункта 3 ст. 8 Международного пакта о гражданских и политических правах. В нем указано: *“Никто не должен принуждаться к принудительному или обязательному труду”*, а в п. 1 ст. 6 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах закреплено право каждого человека *“на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается”*. Оба пакта ратифицированы Республикой Беларусь 12 ноября 1973 года, их нормы являются частью национального законодательства и подлежат непосредственному применению.

В силу ч. 4 ст. 8 ТК, если международным договором Республики Беларусь или конвенцией МОТ, участницей которой является Республика Беларусь, установлены иные правила, чем предусмотренные законодательством о труде Республики Беларусь, то применяются правила международного договора или конвенции.

4. Из изложенного следует, что **нормы Декрета вступают в противоречие (коллизия) с соответствующими нормами Конституции,**

ТК, международными договорами Республики Беларусь, конвенциями МОТ. Под коллизией нормативных правовых актов понимается противоречие (несоответствие) норм действующих нормативных правовых актов, регулирующих одни и те же общественные отношения (абзац 11 ч. 1 ст. 1 Закона “О нормативных правовых актах Республики Беларусь”).

В данном случае коллизия заключается в том, что Декретом в целях понуждения трудоспособных граждан к труду под страхом применения административных санкций вводится специальный сбор, не подпадающий под понятие налогов, пошлин, иных платежей и сборов, предусмотренных Налоговым кодексом. Таким образом, вместо права на свободный труд (труд, который гражданин *“свободно выбирает или на который он свободно соглашается”*), **нормами Декрета установлен правовой механизм принудительного труда под угрозой наказания.** Это по сути напоминает законодательство Советского Союза, обеспечивавшее принцип: *“Кто не работает – тот не ест”*.

5. Конституция гарантирует, что *“никто не может быть понужден к исполнению обязанностей, не предусмотренных Конституцией Республики Беларусь и ее законами, либо к отказу от своих прав”* (ст. 58). Применительно к статье 41 Конституции любое физическое лицо, обладающее трудовой правоспособностью, само вправе определять, работать ему или нет.

Введенный сбор (“подушная подать”) с граждан, не желающих трудиться, не основан на требованиях Конституции и законах, принятых на ее основе, в том числе в сфере применения труда. Поскольку в Конституции не содержится обязанности трудиться, то **“стимулирование трудоспособных граждан к трудовой деятельности”**, предполагающее применение санкций к нежелающим трудиться в виде обязательного сбора, неуплата которого влечет административное наказание, в том числе арест до 15 суток, есть не что иное как понуждение к исполнению обязанностей, не предусмотренных Конституцией.

Кроме того, нормы Декрета о принуждении всех трудоспособных граждан к трудовой деятельности не корреспондируются с законодательством в области содействия занятости населения, противоречат принципам конкуренции на рынке труда, допускающим избыток рабочей силы (безработных, ищущих рабочие места для трудоустройства).

6. Чтобы скрыть новую форму введенного в Беларуси принудительного труда, запрещенного Конституцией, международными договорами и конвенциями МОТ, Президент в Декрете оперирует терминами о предупреждении *«социального иждивенчества»* и об обязанности *«принимать участие в финансировании государственных расходов»*, предусмотренных в ст. 56 Конституции (уплата государственных налогов, пошлин и иных платежей). Однако достаточно исследовать преамбулу Декрета и круг налогоплательщиков, обязанных к уплате сбора, и истинный смысл акта становится для всех очевидным. Предупреждение социального

иждивенчества путем введения обязанности всех трудоспособных трудиться, а нежелающих – “откупиться” путем уплаты сбора объективно противоречит объявленному статусу Беларуси как социального государства. Перед народом Республики Беларусь государство взяло на себе обязательства обеспечивать минимальные стандарты в области бесплатного образования, здравоохранения и т.д. Обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь объявлено высшей целью государства (ч. 1 ст. 21 Конституции). Нормы Декрета противоречат данным целям.

7. Важно отметить, что впервые в период отбывания административного ареста граждане согласно Декрету **в обязательном порядке привлекаются к выполнению общественно полезных работ**. В Декрете под общественно полезной работой *“понимается работа без оплаты, для выполнения которой не требуется наличия определенных профессиональных знаний и навыков, квалификации, имеющая социально полезную значимость для административно-территориальной единицы”*.

За невыполнение установленных обязанностей по соблюдению трудовой дисциплины и (или) требований безопасности при выполнении общественно полезных работ, а также отказ от их выполнения, самовольное оставление места работы к лицу, отбывающему административное взыскание в виде административного ареста, применяются дисциплинарные взыскания, установленные в статье 8.10 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (выговор, внеочередное дежурство по уборке помещений и территории места отбывания административного ареста, водворение в карцер или одиночную камеру на гауптвахте на срок до 5 суток).

В соответствии с действующим в Беларуси законодательством постановление суда об административном аресте не приравнивается к приговору, и такая практика прямого использования принудительного труда противоречит конституционным предписаниям о его запрете. Закон не должен быть направлен на унижение чести и достоинства личности (ч. 1 ст. 25, ст. 28 Конституции).

При этом усиление санкций вплоть до ареста на 15 суток по сравнению с санкциями, предусмотренными ст. 13.6 КоАП Республики Беларусь за аналогичные налоговые правонарушения, еще в большей степени отражают репрессивный характер Декрета.

8. Декреты Президента Республики Беларусь могут быть двух видов: декреты, издаваемые на основании закона о делегировании Президенту Республики Беларусь законодательных полномочий, и временные декреты. Поскольку полномочия на издание Декрета № 3 Парламент Президенту не предоставлял, данный Декрет является временным. Между тем, согласно ч. 3 ст. 101 Конституции **временные декреты издаются лишь в силу особой необходимости**. В нарушение данного требования в преамбуле Декрета не указано, какой особой необходимостью продиктовано его принятие.

9. Официальный текст Декрета опубликован 03.04.2015 года (вступил в силу), а его действие распространено с 1 января 2015 года (п. 17). Однако в соответствии со ст. 101 Конституции **Президент не имеет права принимать нормы, имеющие обратную силу**. Запрет обратной силы закона закреплен также в ч. 6 ст. 104 Конституции и ст. 67 Закона “О нормативных правовых актах Республики Беларусь”. Исключение составляют нормативные правовые акты, если они смягчают или отменяют ответственность граждан. Введенный же сбор устанавливает новое, дополнительное налоговое обременение для граждан и административную ответственность за его неуплату.

Кроме того, ч. 2 ст. 11 Налогового кодекса предусмотрено, что *“законы об установлении, о введении новых, помимо предусмотренных настоящим Кодексом, или прекращении действия введенных республиканских налогов, сборов (пошлин), об установлении, о введении, об изменении, о прекращении действия особых режимов налогообложения, а также о внесении изменений в действующие республиканские налоги, сборы (пошлины), в части определения плательщиков, объектов налогообложения налоговой базы, налоговых ставок, налогового периода, налоговых льгот, порядка исчисления, порядка и сроков уплаты принимаются до утверждения республиканского бюджета на очередной финансовый год и вступают в силу не ранее 1 января года, следующего за годом их принятия. В исключительных случаях указанные законы могут приниматься при уточнении республиканского бюджета на текущий финансовый год и (или) иметь иной срок вступления в силу, но не ранее дня их опубликования или доведения до всеобщего сведения иным предусмотренным законом способом”*. Данное правило также **нарушено**.

10. Как указывалось выше, палаты Национального собрания Республики Беларусь в установленном порядке не делегировали Президенту полномочия на издание Декрета №3. Между тем, согласно ч. 1 ст. 11 Налогового кодекса *“установление, введение и прекращение действия республиканских налогов, сборов, (пошлин) осуществляется принятием закона о внесении изменений и (или) дополнений в настоящий Кодекс.”* Этой же нормой Налогового кодекса Президент уполномочен на издание актов только по вопросам изменения плательщиков и отдельных элементов обложения применительно к таможенным платежам. Данные ограничения для Президента связаны с особым порядком принятия республиканского бюджета, относящегося к исключительной компетенции Палаты представителей (ст. 97, ч. 2 ст. 101 Конституции).

Отсюда вытекает, что **Президент издал Декрет № 3 с превышением своих полномочий**.

11. В сфере социальной политики государство считает приоритетной задачей защиту брака, семьи, охрану материнства, отцовства и детства (ч. 4 ст. 3 Кодекса Республики Беларусь о браке и семье).

Между тем, по Декрету к оплате сбора обязывается один из неработающих родителей, воспитывающих детей (одного или двух) в

возрасте старше 7 и до 18 лет, хотя другой трудоспособный родитель работает и обеспечивает достаток в семье. Следует отметить, что даже в советское время мать (отец) могли не работать, воспитывать детей до 14-летнего возраста. Этот возраст связывался с тем, что дети по его достижению могли обслуживать себя самостоятельно, совершать простые сделки и нести ответственность, в том числе уголовную.

Содержание и воспитание детей, забота об их здоровье, развитии и обучении является конституционной обязанностью родителей (ст. 32 Конституции). **Нормы Декрета № 3 посягают на возможность исполнения в полной мере данной конституционной обязанности родителями.**

При этом следует иметь ввиду, что **воспитание детей и ведение домашнего хозяйства в соответствии со ст. 3 КоБС признается общественно полезным трудом.** Такой труд не может быть признан “социальным иждивенчеством” и влечь уплату установленного сбора.

12. В то же время Конституция в ст. 32 установила обязанность детей заботиться о своих родителях. Статья 100 Кодекса Республики Беларусь о браке и семье уточнила указанную конституционную норму, закрепив, что содержание нетрудоспособных, нуждающихся в помощи родителей является обязанностью совершеннолетних трудоспособных детей. В соответствии с законодательством лица, достигшие пенсионного возраста, являются (признаются) нетрудоспособными.

Декрет же не предусматривает случаев освобождения от уплаты сбора на финансирование государственных расходов детей, которые исполняют свою конституционную обязанность по заботе о своих родителях и осуществляют уход за нетрудоспособными, нуждающимися в помощи родителями, в том числе с инвалидностью. Исключения составляют лица, получающие пособие по уходу за инвалидами 1 группы или достигших 80 лет и старше (п.п. 5.17 пункта 5 Декрета). **И в данном случае коллизия законодательных актов с нормами Декрета, как нам представляется, не вызывает сомнений.**

13. Под действие Декрета подпадают лица, отработавшие по законодательству необходимый трудовой стаж (по государственной службе, для начисления пенсии по возрасту (мужчины – 25, женщины – 20 лет), при работе с особыми условиями труда и др.), **но не достигшие пенсионного возраста.** Они также поставлены перед выбором: или продолжать трудиться, или оплачивать предусмотренный Декретом сбор. **Подобный подход не отвечает принципам социальной справедливости и вызывает серьезные сомнения в своей обоснованности и законности.**

14. Лица духовного сословия, несмотря на светский характер белорусского государства, признаются участвующими в финансировании государственных расходов (п.п. 5.10 пункта 5 Декрета). В то же время для лиц, посвятивших себя общественному служению в хосписах, волонтерских и других общественных объединениях и выполняющих безвозмездно общественно полезные функции, такая работа не учитывается, и они

обязываются к уплате сбора. В связи с этим следует отметить, что **Конституция гарантирует личную свободу выбора и не допускает какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав и свобод граждан Республики Беларусь.** Они имеют право осуществлять деятельность в составе спортивных, молодежных, социально-культурных, просветительских, природоохранных, политических и иных объединений, созданных на основе самоуправления, общности их интересов и не противоречащих закону. Такая деятельность в рамках закона служит общественной пользе и не может вызвать какие-либо неблагоприятные последствия для общества и государства.

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 и должно являться необходимым в демократическом обществе (ст.ст. 1, 2, 23 Конституции). Декрет не отвечает данным критериям и вступает в противоречие с указанными конституционными нормами.

15. Статья 56 Конституции возлагает обязанность принимать участие в финансировании государственных расходов только граждан Республики Беларусь. И это понятно. Гражданам Республики Беларусь государство предоставляет более высокий уровень социальных гарантий по сравнению с иностранными гражданами и лицами без гражданства. Кроме того, именно гражданам Республики Беларусь государство в соответствии с Конституцией гарантирует обеспечение прав и свобод, в том числе право на участие в решении государственных дел (ст. 37), право свободно избирать и быть избранным (ст. 38), право на равный доступ к любым должностям в государственных органах (ст. 39), право на бесплатное лечение (ст. 45), на социальное обеспечение в старости (ст. 47), на жилище (ст. 48) и т. д. В то же время только на граждан Республики Беларусь возлагается ответственность за неукоснительное исполнение обязанностей, возложенных на них Конституцией (ст. 2), в том числе по защите Отечества (ст. 57), по уплате налогов, иных платеже и сборов (ст. 56) и др.

Однако в нарушение конституционных требований в п. 1 Декрета № 3 обязанность принимать участие в финансировании государственных расходов возложена также и на иностранных граждан, лиц без гражданства, получивших разрешение на постоянное проживание в Республике Беларусь. Иностранцы граждане, лица без гражданства могут быть понуждены к исполнению обязанностей в сфере налогообложения в случае, когда они в соответствии с налоговым законодательством признаются резидентами Республики Беларусь и осуществляют деятельность, подлежащую налогообложению.

16. В соответствии со статьей 137 Конституции Республики Беларусь Конституция обладает высшей юридической силой; законы, декреты, указы и иные акты государственных органов издаются на основе и в соответствии с Конституцией Республики Беларусь. Согласно статье 2 Закона Республики

Беларусь “О Президенте Республики Беларусь” для реализации своих полномочий Президент наделяется правами и исполняет возложенные на него высокие обязанности перед народом Республики Беларусь в формах и пределах, определенных Конституцией Республики Беларусь, законами Республики Беларусь и решениями республиканских референдумов.

По нашему мнению, указанные несоответствия Декрета, коллизии его норм с Конституцией и иными законодательными актами состоят в том, что он является несистемным актом, изданным с нарушением основных принципов нормотворческой деятельности (ст. ст. 7, 9 Закона “О нормативных правовых актах Республики Беларусь”). Попытка ввести республиканский сбор, который не подпадает под установленную систему налогов и сборов (пошлин), основные принципы налогообложения в Республике Беларусь, регулируемые властные отношения по установлению, введению, изменению, прекращению действия налогов, сборов (пошлин), установлению плательщиков, их прав и обязанностей, в целом участников правоотношений, регулируемых налоговым законодательством, не может быть оправдана ни экономической, ни политической, ни иной целесообразностью.

17. Нормы Декрета явно вступают в противоречие с конституционными принципами верховенства права (ст. 7) и разделения властей (ст. 6). Законодательные полномочия Президента Республики Беларусь по изданию декретов ограничены предписаниями, содержащимися в ч. 2 ст. 101 Конституции и ч. 3 ст. 30 Закона «О Президенте Республики Беларусь». Он не вправе издавать декреты, предусматривающие ограничение конституционных прав и свобод граждан. Президент, осуществляя свое право на издание декретов и указов, обязан основываться исключительно на нормах Конституции (ст. 85) и не допускать нарушений прав и свобод граждан, гарантом которых он является (ч. 1 ст. 79).

На наше инициативное обращение о внесении вопроса по Декрету №3 в соответствии со ст. 27 Закона “О конституционном судопроизводстве” в Конституционный Суд Президиум Совета Министров Республики Беларусь ответил отказом. Между тем, применение норм Декрета на практике приведет к росту обоснованных жалоб граждан на действия налоговых инспекций, в том числе в суды (ст. ст. 353 - 357 ГПК), а также в международные организации, к примеру, в КПЧ, административные органы МОТ и другие после исчерпания внутригосударственных средств правовой защиты (ст. 61 Конституции).

Руководствуясь ст. 40 Конституции, ст. 158 Закона “О конституционном судопроизводстве”,

ПРОСИМ:

возбудить дело и принять решение в установленном порядке об устранении коллизий, содержащихся в нормах Декрета Президента Республики Беларусь

№ 3 от 02.04.2015 г. “О предупреждении социального иждивенчества” с соответствующими нормами Конституции Республики Беларусь, Трудового Кодекса Республики Беларусь, международными договорами Республики Беларусь, конвенциями МОТ, указанными в настоящем обращении.

Приложение: копия ответа Аппарата Совета Министров Республики Беларусь (на 1 листе).

Председатель

О.Н. Гулак

Docs\ОФИЦИАЛЬНАЯ ПЕРЕПИСКА\Конституционный Суд (обращение - Декрет №3).doc
Исп. Погоняйло 222 48 00