ISSN 1997-7328

Национальный центр
правовой информации
Республики Беларусь

Кафедра ЮНЕСКО
по информационным
технологиям и праву

Право.by

Научно-практический журнал

5/2012

Читайте в номере:

- Защита нематериальных историко-культурных ценностей: правовые проблемы
- Электронное государство (электронное правительство): теоретико-правовое осмысление
- Проблемы гражданско-правового регулирования предпринимательских отношений
- Международная правосубъектность Содружества Независимых Государств

5 (19) 2012

Право.by

Научно-практический журнал

Выходит 6 раз в год

Издается с июня 2008 г.

С июня 2008 года в соответствии с приказом Председателя Высшей аттестационной комиссии Республики Беларусь журнал включен в перечень научных изданий Республики Беларусь для опубликования результатов диссертационных исследований (перечень научных изданий Республики Беларусь для опубликования результатов диссертационных исследований на 2012 год утвержден приказом Председателя Высшей аттестационной комиссии Республики Беларусь от 1 февраля 2012 г. № 21).

Учредитель и издатель

Национальный центр правовой информации Республики Беларусь

Главный редактор

Балашенко С.А.

Заместитель главного редактора

Гаев А.А.

Ответственный секретарь редакционной коллегии

Браусов А.М.

Редакционная коллегия

Абрамович А.М.
Батлер У.Э.
Бобцов А.В.
Василевич Г.А.
Гавриш А.Н.
Годунов В.Н.
Гущин И.В.
Каменков В.С.
Кириллова Д.В.
Князев С.Н.
Курбацкий А.Н.
Морозов А.В.
Просяной А.А.
Радиванович Н.Н.
Сивец С.М.
Шаршун В.А.

УВАЖАЕМЫЕ КОЛЛЕГИ!

Примите самые искренние поздравления со знаменательным событием в жизни вашего коллектива – 15-летием со дня его создания.

1 октября 1997 года в соответствии с решением Главы государства был создан Национальный центр правовой информации Республики Беларусь как центральное государственное научно-практическое учреждение в области правовой информатизации. Именно эта дата является знаковым моментом в процессе формирования, развития и дальнейшего совершенствования государственной системы правовой информации Республики Беларусь.

За 15 лет коллектив НЦПИ проделал масштабную многовекторную работу по реализации государственной политики в области правовой информатизации. Созданы и успешно функционируют важнейшие краеугольные составляющие государственной системы правовой информации: Национальный реестр правовых актов, эталонный банк данных правовой информации, Национальный правовой Интернет-портал, Детский правовой сайт, публичные центры правовой информации. Вся деятельность НЦПИ направлена на обеспечение возможности оперативно получать достоверную официальную правовую информацию и способствует повышению правовой информированности и правовой культуры общества.

Информационно-правовые ресурсы, формируемые вашим Центром с помощью новейших информационных и интернет-технологий в печатном виде и электронной форме, пользуются спросом как у широкого круга специалистов в нашей стране, так и у зарубежных коллег и партнеров. При этом целенаправленно и динамично развивающееся международное сотрудничество в сфере обмена правовой информацией положительно влияет на инвестиционный климат в Беларуси, содействует укреплению международного авторитета нашего государства.

Уверен, что коллектив Национального центра правовой информации, обладая высоким профессиональным и творческим потенциалом, приложит все усилия для дальнейшего развития государственной системы правовой информации в республике и правовой информатизации в целом как на основе собственных разработок, так и применения опробованного практикой международного опыта и современных информационных технологий.

От души желаю вам крепкого здоровья, оптимизма, благополучия, воплощения всех намеченных планов и замыслов, новых трудовых достижений на благо Республики Беларусь и белорусского народа.

Глава Администрации Президента Республики Беларусь ***А.В.КОБЯКОВ***

НЦПИ 15 ЛЕТ: ОТ БУМАЖНЫХ НОСИТЕЛЕЙ – К СОВРЕМЕННЫМ ИНФОРМАЦИОННЫМ ТЕХНОЛОГИЯМ

С созданием суверенного независимого государства Республики Беларусь возникла настоятельная необходимость формирования собственной нормативно-правовой базы как одного из важнейших атрибутов государственности. Соответственно с учетом потребностей государства, а также тенденций мирового развития информационного общества встал актуальный вопрос о создании структуры, которая бы аккумулировала, систематизировала принимаемые в стране правовые акты, оперативно обеспечивала правовое информирование государственных органов, юридических лиц, граждан.

Эта идея впервые была сформулирована в Концепции судебно-правовой реформы, одобренной Постановлением Верховного Совета Республики Беларусь от 23 апреля 1992 г. № 1611-XII. Логическим шагом стало образование 15 октября 1992 г. Республиканского центра правовой информации в структуре Научно-исследовательского института проблем криминологии, криминалистики и судебной экспертизы Министерства юстиции Республики Беларусь. Согласно Положению о Республиканском центре правовой информации он был определен как головная научно-исследовательская структура в области правовой информатизации Республики Беларусь.

Однако отсутствие технологии и порядка направления правовых актов в Центр на электронных (магнитных) носителях вносило определенные трудности при формировании информационных массивов законодательства и в обеспечении его доступности. Тексты правовых актов приходилось набирать вручную, а затем осуществлять их обработку в электронном виде для создания информационных ресурсов в правовой сфере и организации их распространения в электронном виде.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 1 февраля 1994 г. № 50 «О мерах по формированию республиканского эталонного банка данных правовой информации» перед специалистами Республиканского центра правовой информации была поставлена задача по формированию единого эталонного банка данных правовой информации. Это постановление также обязывало все министерства и ведомства предоставлять для включения в банк принятые ими правовые акты уже не только на бумажных, но и на электронных (магнитных) носителях.

После целого ряда структурных трансформаций, совершенствования функций, внедрения современных информационных технологий Центр по форме и содержанию приобрел современные контуры, стал головной научно-исследовательской структурой в сферах правовой информатизации, распространения правовой информации.

В связи с 15-летием НЦПИ хотелось бы отметить основные исторические вехи становления, развития и совершенствования его деятельности.

1997

20 июня. Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь (ЭБДПИ) был введен в эксплуатацию.

1 октября. Важным событием в реализации информационной политики государства стал Указ Президента Республики Беларусь от 30 июня 1997 г. № 338 «О создании Национального центра правовой информации Республики Беларусь», в соответствии с которым был официально образован Национальный центр правовой информации Республики Беларусь (НЦПИ).

30 июля. Распоряжением Главы Администрации Президента Республики Беларусь первым директором НЦПИ назначен Кашинский Юлий Иосифович (директор НЦПИ с 1997 по 2006 год), также создана комиссия для реорганизации Научно-исследовательского института проблем криминологии, криминалистики и судебной экспертизы Министерства юстиции Республики Беларусь.

1998

Разработан и введен в эксплуатацию банк данных распоряжений Президента Республики Беларусь и Главы Администрации Президента Республики Беларусь.

Разработана интегрированная автоматизированная система управления органов, учреждений юстиции и судов Республики Беларусь на уровне центрального аппарата Министерства юстиции Республики Беларусь.

Вышел в свет Сборник действующих нормативных актов Президента Республики Беларусь (1994–1997), подготовленный НЦПИ.

Опубликовано первое непериодическое официальное издание – Таможенный кодекс Республики Беларусь.

Указом Президента Республики Беларусь от 24 июля 1998 г. № 376 «О создании компьютерного банка данных проектов законов Республики Беларусь» утверждено Положение, определяющее порядок создания, ведения и поддержания в актуальном состоянии компьютерного банка данных проектов законов Республики Беларусь.

1 октября. Открыт официальный сайт НЦПИ в сети Интернет (www.ncpi.gov.by), на котором был обеспечен свободный доступ к основным нормативным правовым актам Республики Беларусь, проектам законов, перечню нормативных правовых актов, включенных в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, а также правовым актам, переведенным на английский язык. В рамках интернет-узла НЦПИ были размещены сайты семи государственных органов и общественных объединений, в том числе Конституционного Суда Республики Беларусь, Министерства юстиции Республики Беларусь, Министерства финансов Республики Беларусь.

30 октября. Издан Указ Президента Республики Беларусь № 524 «О мерах по совершенствованию государственной системы правовой информации», которым утверждено Положение о Национальном центре правовой информации Республики Беларусь и определены меры по развитию государственной системы правовой информации.

1 декабря. Издан Указ Президента Республики Беларусь № 565 «О порядке распространения правовой информации в Республике Беларусь».

В соответствии с Декретом Президента Республики Беларусь от 10 декабря 1998 г. № 22 «Об утверждении Положения об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь» официальное периодическое печатное издание «Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь» определено в качестве республиканского источника официального опубликования правовых актов.

Декабрь. Вышел в свет первый номер сборника статей «Проблемы правовой информатизации», который с 2001 года стал выходить в формате научно-практического журнала.

1999

Указом Президента Республики Беларусь от 4 января 1999 г. № 1 утвержден Единый правовой классификатор Республики Беларусь.

5 января. Вышел первый номер официального периодического печатного издания «Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь», в котором размещено обращение Главы государства к читателям нового издания.

В январе в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 24 июля 1998 г. № 376 «О создании компьютерного банка данных проектов законов Республики Беларусь» разработан и введен в эксплуатацию компьютерный банк данных проектов законов Республики Беларусь.

В сентябре НЦПИ выступил с инициативой по созданию публичных центров правовой информации совместно с Министерством культуры Республики Беларусь. В настоящее время в республике функционирует около 500 таких центров.

В октябре в областных центрах и городе Минске созданы региональные центры правовой информации – филиалы НЦПИ.

2000

В июне разработан и введен в эксплуатацию банк данных «Законодательство Российской Федерации» в программной оболочке НЦПИ – совместный проект НЦПИ и Научного центра правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации.

В октябре на 24-м заседании Комитета экспертов по информационным технологиям и праву Совета Европы в г. Страсбурге НЦПИ впервые представил национальный доклад на тему «Государственная система правовой информации Республики Беларусь: состояние и перспективы развития».

2001

В соответствии с постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29 мая 2001 г. № 784 ЭБДПИ включен в Перечень информационных ресурсов, имеющих государственное значение.

13 июля. Подписано распоряжение Главы Администрации Президента Республики Беларусь № 61ра «О совершенствовании единой государственной системы правовой информации и межгосударственной системы обмена правовой информацией», которым предусмотрено создание системы широкого доступа населения к правовой информации через публичные центры правовой информации.

2002

В феврале НЦПИ принял участие во втором съезде судей Республики Беларусь и выступил с предложением о создании интегрированного банка данных «Судебная практика».

21–22 ноября НЦПИ при содействии Администрации Президента Республики Беларусь, Министерства юстиции Республики Беларусь, Национальной академии наук Беларуси, Исполнительного комитета СНГ проведена Международная научно-практическая конференция «Современные компьютерные технологии в системах правовой информации (Правовая информатизация-2002)».

В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 16 декабря № 609 «О Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь и о внесении изменений и дополнения в Указ Президента Республики Беларусь от 30 октября 1998 г. № 524» начата разработка основного государственного информационного ресурса сети Интернет в области права и правовой информатизации.

2003

В апреле в соответствии с соглашением между Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) и НЦПИ создана Кафедра ЮНЕСКО по информационным технологиям и праву в НЦПИ как научно-исследовательское и образовательное подразделение, осуществляющее свою деятельность на общественных началах.

17 декабря введен в промышленную эксплуатацию Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь (портал).

2004

28–29 октября в городе Минске под эгидой ЮНЕСКО состоялась II Международная научно-практическая конференция «Информационные технологии и право (Правовая информатизация-2004)».

2005

23 мая в соответствии с инициативой Главы государства и по поручению Администрации Президента Республики Беларусь создан банк данных «БИЗНЕС», содержащий нормативные правовые акты Республики Беларусь в сфере бизнеса, внешнеэкономической деятельности и инвестиционной политики.

2006

Создан единый комплекс банков данных правовой информации, объединяющий все информационно-правовые ресурсы НЦПИ.

В рамках сайта НЦПИ создана интернет-услуга «ЭТАЛОН-ONLINE» по обеспечению доступа к документам ЭБДПИ и судебной практики в актуальном состоянии в режиме реального времени.

В соответствии с Декретом Президента Республики Беларусь от 28 февраля 2006 г. № 4 и Указом Президента Республики Беларусь от 28 февраля 2006 г. № 124 к источникам официального опубликования правовых актов отнесена электронная версия печатного издания Национального реестра правовых актов Республики Беларусь, размещаемая на портале.

Указом Президента Республики Беларусь от 29 августа № 545 директором НЦПИ назначен Кравцов Олег Эдуардович (директор НЦПИ с 2006 по 2012 год).

С 1 октября в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь стали включаться нормативные правовые акты местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов базового территориального уровня.

В декабре завершены работы по проектированию и разработке программных средств формирования и ведения электронной версии Свода законов Республики Беларусь.

2007

27 июня. На базе государственного учреждения культуры «Гродненская областная научная библиотека им. Е.Ф.Карского» НЦПИ совместно с Министерством культуры Республики Беларусь провел первый республиканский семинар «Деятельность публичных центров правовой информации по оказанию информационно-правовых услуг населению».

Разработан и внедрен информационно-поисковый тезаурус законодательства (поисковый навигатор), обеспечивающий аналитический поиск и смысловую навигацию в банках данных правовой информации.

2008

В январе изменен формат научно-практического журнала «Проблемы правовой информатизации», который получил новое название – «Право.by».

Разработана информационно-поисковая система «ЭТАЛОН» версии 6.0, обеспечивающая объединение всех банков данных в единый информационный массив. В ИПС «ЭТАЛОН» версии 6.0 также включены поисковый навигатор, классификатор органов принятия (издания) правовых актов с учетом истории развития системы государственных органов.

30 июня. Впервые в Республике Беларусь было осуществлено официальное опубликование правовых актов только в электронном виде (без опубликования в печатных изданиях). В этот день на портале в электронной версии шести номеров официального периодического печатного издания «Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь» (№ 151–156) было опубликовано 544 решения районных исполнительных комитетов и районных Советов депутатов.

В августе начал работу Детский правовой сайт (www.mir.pravo.by), созданный НЦПИ по инициативе Администрации Президента Республики Беларусь.

2009

Создана технология формирования и ведения банков данных локальных нормативных правовых актов для государственных органов и иных организаций.

Начал функционировать новый сайт интернет-услуги «ЭТАЛОН-ONLINE» – www.etalonline.by. Для оплаты «ЭТАЛОН-ONLINE» подключены системы электронных платежей EasyPay и WebMoney.

2010

Разработана ИПС «ЭТАЛОН» версии 6.1, имеющая полностью обновленный дизайн и пользовательский интерфейс. В нее встроен переводчик, который позволяет получить перевод текста правового акта с русского языка на белорусский и наоборот, а также реализована возможность работы с виртуальными банками данных различной тематической направленности.

В интернет-услуге «ЭТАЛОН-ONLINE» внедрен двуязычный лингвистический поиск, ориентированный на приоритетное значение для пользователя запросов на естественном языке.

НЦПИ совместно с Департаментом исполнения наказаний Министерства внутренних дел Республики Беларусь созданы центры доступа к эталонной правовой информации в 38 исправительных учреждениях и лечебно-трудовых профилакториях в целях реализации конституционного права осужденных на доступ к правовой информации.

25 ноября. НЦПИ и Кафедра ЮНЕСКО по информационным технологиям и праву НЦПИ в Национальной библиотеке Беларуси провели III Международную научно-практическую конференцию «Информационные технологии и право (Правовая информатизация-2010)».

30 декабря. Издан Указ Президента Республики Беларусь № 712 «О совершенствовании государственной системы правовой информации Республики Беларусь».

2011

Очередным этапом в развитии официального опубликования правовых актов в электронном виде на портале стало принятие Указа Президента Республики Беларусь от 13 июня 2011 г. № 248 «О некоторых вопросах официального опубликования нормативных правовых актов».

31 октября введена в промышленную эксплуатацию новая версия портала.

Создан словарь юридических терминов на белорусском, русском и английском языках.

В ИПС «ЭТАЛОН» версии 6.1 обеспечена интеграция банков данных локальных нормативных правовых актов сторонних организаций и подключен банк данных «Правоприменительная практика».

Для интернет-услуги «ЭТАЛОН-ONLINE» реализована оплата с помощью SMS-сообщений и банковских карт.

2012

С 1 июля Декретом Президента Республики Беларусь от 24 февраля 2012 г. № 3 «О некоторых вопросах опубликования и вступления в силу правовых актов Республики Беларусь» установлен новый порядок официального опубликования правовых актов, включаемых в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, посредством размещения их текстов в полном соответствии с подписанными подлинниками на портале.

Создана и принята в эксплуатацию информационная система формирования и ведения специализированного банка данных правовых актов, содержащих служебную информацию ограниченного распространения (БД «ЭТАЛОН ДСП»).

С 6 июня в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 24 февраля 2012 г. № 105 «О банке данных проектов законов Республики Беларусь» существенно расширена ин-

формация, включаемая в банк данных проектов законов Республики Беларусь.

В ИПС «ЭТАЛОН» версии 6.1 в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 16 июля 2007 г. № 318 «О порядке доведения до всеобщего сведения технических нормативных правовых актов» создан банк данных «Технические нормативные правовые акты».

В состав ИПС «ЭТАЛОН» интегрирован банк данных «Формы документов».

Система поиска интернет-услуги «ЭТАЛОН-ONLINE» реализована по аналогии с такими поисковыми системами, как Яндекс и Гугл.

Указом Президента Республики Беларусь от 31 июля 2012 г. № 343 директором НЦПИ назначен Гаев Андрей Анатольевич.

К значимым событиям в истории НЦПИ относится и IV Международная научно-практическая конференция «Информационные технологии и право (Правовая информатизация-2012)», которая пройдет 1 ноября 2012 г. в городе Минске. Ее организаторами традиционно выступили НЦПИ и Кафедра ЮНЕСКО по информационным технологиям и праву НЦПИ.

Редакция журнала «Право.by»

УДК 342.56

РЕШЕНИЕ ХОЗЯЙСТВЕННОГО СУДА (НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ)

КАМЕНКОВ В.С.,
Председатель Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Республики Беларусь, председатель общественного объединения «Белорусский республиканский союз юристов»

Процессуальный институт судебного решения получил серьезное развитие, в том числе и в хозяйственном процессе. В статье рассмотрены порядок принятия решений хозяйственного суда, его виды. Обозначены проблемные места в Хозяйственном процессуальном кодексе Республики Беларусь, касающиеся судебных решений.

The procedural institute of judicial decision has received a serious development, including in economic process. Decision-making procedure of economic court and kinds of decisions are considered in the article. Problem norms of the Economic Procedural Code of the Republic of Belarus concerning judicial decisions are designated too.

Если обратиться к различным словарям, то получим самое разнообразное представление о понятии «решение». Это способ, образ экономических действий государства, регионов, предприятий, фирм, который избирают их руководители в результате анализа вариантов, исходя из поставленных целей и с учетом наличия ограниченных ресурсов [1]. Это правовой акт, принимаемый коллегиально исполнительными и распорядительными органами, а также коллегиальными органами, имеющими совещательные функции [2]. Решениями еще определяются правовые акты, принимаемые коллегиальными органами, судебные постановления судов первой инстанции, рассмотревших дело по существу, и т.д.

Существует даже теория принятия решений как часть теории управления, изучающая способы анализа, выработки образа действий в зависимости от целевой установки и условий, в которых осуществляется деятельность, располагаемых ресурсов, состава исполнителей.

Мы поговорим о решении хозяйственного суда, рассмотрим порядок его принятия и виды.

Решение хозяйственного суда – одно из постановлений, которое может выноситься в рамках судопроизводства в хозяйственном суде (ст. 1 Хозяйственного процессуального кодекса Республики Беларусь (далее – ХПК) [3]).

Решение хозяйственного суда – судебное постановление, принятое хозяйственным судом первой инстанции при рассмотрении дела по существу (ст. 9 ХПК).

На первый взгляд, все понятно и нечего здесь больше исследовать и писать. Тем более что судебному решению во все времена уделялось достаточно много внимания и этот процессуальный институт получил серьезное развитие, в том числе и в хозяйственном процессе.

Интересен ретроспективный взгляд на решение хозяйственного суда в Беларуси в пределах даже двадцати последних лет. В Хозяйственном процессуальном кодексе Республики Беларусь 1991 года (далее – ХПК 1991 года) [4] судебному решению было посвящено только 9 статей. Решение суда по делу тогда могло быть принято только в трех случаях:

когда между сторонами не достигнуто соглашение;

соглашение сторон не соответствует законодательству, фактическим обстоятельствам или материалам дела;

спор разрешается без участия представителей обеих сторон или одной из них (ст. 75 ХПК 1991 года).

Хозяйственному суду в то недалекое время через свое решение предоставлялось право:

выходить за пределы исковых требований, если это необходимо для защиты прав и законных интересов предприятий и организаций;

обращать полностью или частично в доход местного бюджета взыскиваемую неустойку (штраф, пеню), если истец не предъявил требование о санкциях или допустил нарушения законодательства, не уменьшающие ответственности ответчика;

взыскивать в доход местного бюджета с виновной стороны штраф за невысылку в срок истребованных судом материалов, а также за уклонение от совершения действий, возложенных судом на сторону, в размере до десяти мини-

мальных размеров заработной платы, установленной в Республике Беларусь (ст. 76 ХПК 1991 года).

В действующем ХПК судебному решению посвящена самостоятельная глава 21, в которой содержатся 22 статьи. Даже такой «количественный» взгляд показывает, что совершенствование процессуального закона в части судебного решения было серьезное.

Более внимательные взгляды на термин и понятие «решение хозяйственного суда» через призму ХПК показывают, что есть здесь над чем работать и сегодня.

И поскольку мы говорим о судебном решении в первую очередь как о судебном постановлении, которое завершает правосудие (вершит правосудие), то нужно помнить и делать все для поддержания авторитета этого публичного акта государственной власти. Тогда смелее можно говорить об уважении и авторитете к государству и праву, к публичному правопорядку, к правам и законным интересам гражданина и юридического лица. Ведь прав один из российских авторов, что «...каждый, кто добивался защиты в суде своих нарушенных ... прав, испытывал чувство удовлетворенности победой справедливости. Уважение и доверие к суду, а также к самому государству в таком случае многократно возрастают. После вступления в законную силу судебного решения появляется уверенность в восстановлении нарушенных прав и (или) их защищенности» [5].

Можно заметить, как часто пишут о роли и значении решений международных и конституционных судов. А вот решения хозяйственных и общих судов обделены вниманием. Особенно в Республике Беларусь. И этот упрек касается не только соответствующих ученых-процессуалистов, но и самих судей. Конечно, помехой для творчества является в том числе высочайшая нагрузка, которую судьи ощущают в настоящее время. Однако без анализа действующего законодательства и судебной практики о судебном решении мы не сможем улучшать сами эти решения, всю нашу деятельность, а в конечном итоге – эффективность судебной защиты.

Вернемся к проблемным местам ХПК о судебном решении.

Во-первых, в ХПК неоднократно встречаются случаи, когда термин «решение» звучит неоднозначно и не соответствует тому значению, в котором оно употреблено в упомянутых выше ст.ст. 1 и 9 ХПК и еще во многих иных нормах ХПК.

Например, в части третьей ст. 29 ХПК указано, что *по решению председателя* хозяйственного суда или его заместителя дело может быть рассмотрено хозяйственным судом в коллегиальном составе, о чем *выносится определение*. Понятно, что здесь под решением председателя суда или его заместителя подразумевается осознанный выбор управленческих действий, который оформляется определением. Однако таких несообразностей лучше избегать в процессуальном законодательном акте. Можно было бы изложить эту норму, например, следующим образом: «...Вопрос о рассмотрении дела хозяйственным судом в коллегиальном составе разрешается председателем хозяйственного суда или его заместителем, о чем выносится определение» или «...Определение состава суда для рассмотрения конкретного дела или его единоличное рассмотрение судьей относится к компетенции председателя суда или его заместителя».

Аналогичное замечание можно сделать и в отношении редакции части девятой ст. 29 ХПК, где установлено, что судья хозяйственного суда при единоличном рассмотрении дела или *решении* иных вопросов процесса действует от имени хозяйственного суда. Неудачность данной редакции заключается в проведении параллели между рассмотрением дела судьей и решении других вопросов. Кроме того, иные вопросы в данном контексте было бы лучше разрешать, а не решать, дабы не упоминать решение лишний раз в менее значимом смысле. Такие же редакционные правки нужны и в статье 30 ХПК.

В части первой ст. 31 ХПК имеются следующие слова: «При рассмотрении дела хозяйственным судом в коллегиальном составе *судья хозяйственного суда, не согласный с решением большинства*, обязан подписать выносимое судебное постановление и вправе изложить свое особое мнение без отметки об этом в подписываемом судебном акте». И вновь та же проблема. Мнение большинства судей в составе суда при принятии решения суда еще не является судебным решением. Поэтому некорректно такое мнение называть решением. Понятно, что это редакционная правка. Но ведь есть возможность изложить и сам закон уважительно к судебному решению. Например: «Судья, не согласный с мнением большинства судей, голосовавших за принятие судебного акта, обязан подписать этот судебный акт и вправе изложить в письменной форме свое особое мнение» [6].

Или «При рассмотрении дела хозяйственным судом в коллегиальном составе судья этого состава, не согласный с мнением большинства судебного состава, обязан подписать выносимое судебное постановление и вправе изложить свое особое мнение без отметки об этом в подписываемом судебном акте».

И в иных нормах ХПК, где указано, что «вопрос решается», следовало бы поменять словами «вопрос разрешается».

Эти кажущиеся мелкие редакционные предложения в системном виде в целом в правовом акте могут оказать негативную услугу и неоднозначное толкование.

Рассмотрим часть первую ст. 40 ХПК. «По письменному соглашению сторон спор, возникающий из гражданских правоотношений и подведомственный хозяйственному суду, *до принятия им решения* может быть передан сторонами на рассмотрение международного арбитражного (третейского) суда». Если допускать имеющуюся двусмысленность термина «решение», то можно толковать примерно следующим образом: до принятия решения о возбуждении производства по делу, до принятия решения о мировом соглашении, до принятия решения о примирительной процедуре, до принятия решения по существу и т.п.

Не хуже при желании могут получиться казусы и при толковании следующей нормы: «При соглашении сторон о распределении судебных расходов хозяйственный *суд вправе принять решение* в соответствии с этим соглашением» (часть одиннадцатая ст. 133 ХПК). Например, стороны заключили мировое соглашение и в нем определили порядок распределения судебных расходов (классический вариант). В этом случае выносится определение, которым утверждается мировое соглашение, производство по делу прекращается, в определении указывается порядок распределения судебных расходов. А в приведенном тексте правовой нормы говорится, что суд вправе принять решение. Какое?

От так называемых редакционных проблем, к не редакционным вопросам.

В ст. 190 ХПК освещены вопросы принятия решения хозяйственного суда.

«*При разрешении спора по существу хозяйственный суд первой инстанции принимает решение*. Решение хозяйственного суда принимается именем Республики Беларусь». Казалось бы, привычное выражение, работающая норма и зачем ее как-то изменять. Но давайте вдумаемся, какой смысл несет первое предложение первой части ст. 190 ХПК? Если утверждать, что всегда при разрешении спора по существу принимается решение, это будет неправильно. По существу спор может быть разрешен посредством мирового соглашения с вынесением определения. И почему только при разрешении спора по существу суд принимает решение? А что при рассмотрении дел иных категорий, не искового производства, где спор отсутствует и тому подобное, там разве решение не принимается? Принимается. Следовательно, нужно признать, что эта норма несовершенна и ее нужно изменять. Можно говорить о рассмотрении дела по существу, когда иные возможности разрешения конфликта не дали результата, хозяйственный суд выносит решение.

Следующая часть анализируемой статьи звучит: «*Решение хозяйственного суда должно быть законным и обоснованным*». И сразу возникает вопрос, если решение все-таки принимается в полном объеме, то почему оно должно быть только законным и обоснованным? Ведь напрашивается третий критерий: мотивированность. Трудно судить о законности и обоснованности судебного решения, если оно не мотивировано. Сколько раз апелляционные и надзорные инстанции сталкиваются с этой проблемой – вроде законное и обоснованное решение, а вот не хватает обоснования именно таких его выводов.

Понятны и возражения возможных оппонентов. Мол, не всегда по закону требуется писать мотивированную часть решения, а когда потребуется эта часть, то уже все забудется, времени у судей и так не хватает и т.д. Да, соглашаюсь с этими аргументами и еще раз подчеркиваю: требование о мотивированности решения в законе нужно ставить наряду с его законностью и обоснованностью. Какие механизмы использовать для сохранения аргументов мотивировки решения – это уже совершенно иной вопрос.

В Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации [6] этот вопрос давно решен: «Принимаемые арбитражным судом решения, постановления, определения должны быть законными, обоснованными и мотивированными» (ст. 15).

В ст. 192 ХПК также указывается на мотивированность судебного решения, но как-то весьма оригинально: «В решении хозяйственного суда должны быть указаны мотивы его принятия» и в отрыве от законности и обоснованности.

Нельзя заблуждаться и смешивать два похожих понятия: обоснованность и мотивированность. Следует согласиться с авторами, которые указывают, что «мотивировка – это отражение логической, мыслительной деятельности суда при реализации в конкретном судебном акте требований законности и обоснованности, которые будут иметь надлежащий характер только тогда, когда в этих требованиях будет четко отражаться алгоритм рассуждений. Данный алгоритм судебной мыслительной деятельности по вопросам применения права, по вопросам оценки фактических обстоятельств дела, оценки доказательств и составляет такое качество судебного акта, как мотивированность» [7].

Мотивированным следует считать решение суда, в котором полно и всесторонне отражены результаты деятельности суда по исследованию и оценке всех имеющих значение для дела доказательств с изложением мотивов, по которым

одни доказательства приняты судом, а другие отвергнуты им [8].

Закрепление в ХПК требования о мотивированности судебных решений укрепит их законность и обоснованность, снизит количество обжалуемых решений, а также будет реально способствовать сохранению (что немаловажно при сокращении количества дел, по которым пишутся полные решения) и совершенствованию высокой квалификации судейского корпуса.

Имеются и более радикальные предложения, заслуживающие внимания, но требующие дальнейшего осмысления, об оценке всех доказательств. «...Установить обязанность суда, рассматривающего дело по первой инстанции, давать оценку в мотивировочной части решения всем доказательствам, имеющимся в материалах конкретного гражданского дела, на которые лица, участвующие в деле, ссылаются в обоснование своих позиций, а не ограничиваться только детальным анализом фактов и обстоятельств, совпадающих с позицией суда» [9].

Часть третья ст. 190 ХПК звучит традиционно: «*Хозяйственный суд основывает решение лишь на тех доказательствах, которые были исследованы в заседании*». Незыблем здесь принцип обоснованности, но появляются новые варианты принципа непосредственности. Речь идет о новых технологиях в хозяйственном процессе (видеоконференцсвязь, электронное дело, электронные формы доказательств и т.п.), в том числе при исследовании доказательств, и особенностях, из них вытекающих. Эти особенности следует уже закреплять в законе.

Последующие части анализируемой статьи ХПК не вызывают острой необходимости их ревизии в настоящее время.

Решение принимается хозяйственным судом после окончания разбирательства дела в судебном заседании. Хозяйственный суд решает вопросы, необходимые для принятия решения, составляет его текст, принимает и подписывает его в совещательной комнате в условиях, обеспечивающих соблюдение тайны совещания судей. В совещательной комнате могут находиться лишь судьи, входящие в состав хозяйственного суда, рассматривающего дело. При рассмотрении дела коллегиальным составом хозяйственного суда решение принимается большинством голосов судей.

Судья хозяйственного суда не вправе сообщать кому бы то ни было сведения о содержании обсуждения при принятии решения, о позиции отдельных судей, входящих в состав хозяйственного суда, и иным способом раскрывать тайну совещания судей.

В ст. 191 ХПК урегулированы вопросы, решаемые при принятии решения по: оценке доказательств; определению, какие имеющие значение для дела обстоятельства установлены и какие не установлены; решению, на основании каких законов или иных нормативных правовых актов подлежит разрешению данный спор; установлению прав и обязанностей лиц, участвующих в деле; решению, подлежит иск удовлетворению или не подлежит; распределению судебных расходов и иным.

Имеются серьезные замечания и одновременно предложения по ст. 193 ХПК в отношении содержания решения. В части третьей указанной статьи говорится, что описательная часть решения хозяйственного суда должна содержать краткое изложение искового заявления, отзыва на него, других объяснений. Представляется, что на этой стадии процесса, когда суд приступил к подготовке проекта решения, у него уже имеется точное мнение о предмете иска и его (предмет иска, предмет требований) нужно называть конкретно, с учетом того, что выяснилось в ходе судебного заседания. А не излагать кратко исковое заявление, особенно если в нем предмет иска точно не определен, неправильно сформулирован (кроме того, во всех статьях о судебном решении указывается только исковое производство, как будто других производств в ХПК вообще нет).

В таком случае будет логичной выглядеть часть четвертая указанной статьи, где говорится о возможном изменении в описательной части решения хозяйственного суда истцом основания, предмета или размера иска, о признании или непризнании иска ответчиком.

Вопросы объявления решения хозяйственного суда (ст. 201 ХПК), составления мотивировочной его части (ст. 202 ХПК), направления копий лицам, участвующим в деле (ст. 203 ХПК), вступления в законную силу (ст. 204 ХПК), обеспечения исполнения решения (ст. 206 ХПК), обжалования (ст. 207 ХПК) урегулированы достаточно полно и особых проблем не вызывают.

В ст. 205 ХПК содержится перечень решений хозяйственного суда, которые подлежат немедленному исполнению. В ней указаны конкретные категории дел, по которым решения хозяйственного суда подлежат немедленному исполнению. Представляется, что нормы указанной статьи сформулированы чрезмерно императивно. Например, если ответчик и признал иск, но истец не требует немедленного исполнения решения суда, то нужно ли его исполнять немедленно? Разумеется, что и в исполнительном производстве возможно мировое соглашение. Но категоричность правовой нормы может быть воспринята сторонами как препятствие для такого шага.

С другой стороны, только названные в ст. 205 ХПК решения подлежат немедленному исполнению. А если возникла объективная необходимость такого исполнения по другим

категориям дел и при отсутствии возражения ответчика, то уже нельзя применить немедленное исполнение?

В решении таких проблем нужно предоставить больше «свободы» хозяйственному суду, но с обязательным требованием мотивации и обоснования подобных шагов.

Более детальный анализ норм ХПК, регулирующих вопросы судебного решения, и практики их применения показывает необходимость их дальнейшего совершенствования и толкования на уровне постановлений Пленума и Президиума Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь.

ЛИТЕРАТУРА

1. Райзберг, Б.А. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – ИНФРА-М, 2006.

2. Об утверждении Инструкции по делопроизводству в государственных органах и организациях Республики Беларусь: постановление М-ва юстиции Респ. Беларусь, 19 янв. 2009 г., № 4 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2009. – № 42. – 8/20434.

3. Хозяйственный процессуальный кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 15 дек. 1998 г., № 219-З: текст Кодекса по состоянию на 3 июля 2011 г. // Ведамасці Нац. сходу Рэсп. Беларусь. – 1999. – № 13-14. – Ст. 195; Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2004. – № 138–139. – 2/1064.

4. Хозяйственный процессуальный кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 5 июня 1991 г., № 838-XII: текст Кодекса по состоянию на 9 июля 1997 г. // Ведамасці Вярх. Савета Беларус. ССР. – 1991. – № 21. – Ст. 296.

5. Султанов, А.Р. Правовая определенность и уважение судебного решения, вступившего в законную силу, по делам об оспаривании действий государственных органов / А.Р. Султанов // Зак-во и экономика. – 2011. – № 8. – С. 53–64.

6. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: Кодекс Рос. Федерации, 24 июля 2002 г., № 95-ФЗ: текст Кодекса по состоянию на 12 июля 2011 г. // Собр. зак-ва Рос. Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.

7. Загайнова, С.К. Судебные акты в механизме реализации судебной власти в гражданском и арбитражном процессе / С.К. Загайнова. – М.: Волтерс Клувер, 2007.

8. Хахалева, Е.В. Обоснованность решения суда общей юрисдикции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.В. Хахалева. – Саратов. – 2005. – С. 14.

9. Тарабрин, Д.В. Мотивированность судебного решения как один из показателей эффективности правосудия по гражданским делам / Д.В. Тарабрин // Арбитраж. и гражд. процесс. – 2011.– № 8. – С. 20–23.

Дата поступления статьи в редакцию 14.05.2012

УДК 346.26:719:341.355.22

ЗАЩИТА НЕМАТЕРИАЛЬНЫХ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНЫХ ЦЕННОСТЕЙ: ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

САТОЛИНА М.Н.,
начальник главного управления организационного и правового обеспечения Секретариата Конституционного Суда Республики Беларусь, кандидат юридических наук

В статье анализируются проблемные вопросы защиты нематериальных историко-культурных ценностей, связанные с принятием Закона Республики Беларусь от 8 мая 2012 года «Аб унясенні дапаўненняў і змяненняў у Закон Рэспублікі Беларусь «Аб ахове гісторыка-культурнай спадчыны Рэспублікі Беларусь», который направлен прежде всего на имплементацию норм Конвенции ЮНЕСКО «Об охране нематериального культурного наследия» в национальное законодательство.

The article is dedicated to the problematic issues of the intangible historical and cultural values protection which are associated with the adoption of the Act on May 8, 2012 «On Making Alterations and Addenda to the Law of the Republic of Belarus «On Protection of Historical and Cultural Heritage», aimed first of all to the implementation of the norms of the UNESCO Convention «Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage» in the national legislation.

Введение

Закон Республики Беларусь от 8 мая 2012 года «Аб унясенні дапаўненняў і змяненняў у Закон Рэспублікі Беларусь «Аб ахове гісторыка-культурнай спадчыны Рэспублікі Беларусь» (далее – Закон от 8 мая 2012 г.) [1] направлен прежде всего на имплементацию норм Конвенции ЮНЕСКО от 17 октября 2003 г. «Об охране нематериального культурного наследия» [2] (далее – Конвенция ЮНЕСКО 2003 года) в национальное законодательство.

В соответствии с рядом изменений и дополнений, касающихся материальных историко-культурных ценностей, уточнены и конкретизированы многие нормы Закона Республики Беларусь от 9 января 2006 года «Аб ахове гісторыка-культурнай спадчыны Рэспублікі Беларусь» (в редакции Закона Республики Беларусь от 28 декабря 2009 года) (далее – Закон об охране наследия) [3]. Вместе с тем в силу не всегда последовательного подхода к проблемным вопросам защиты нематериальных историко-культурных ценностей они на современном этапе еще более актуализировались.

Наряду с новыми проблемами охраны нематериального наследия, которые появятся после вступления в силу Закона от 8 мая 2012 г., остаются и прежние, связанные с отсутствием самой системы его охраны, однако, следует отметить, что единых подходов к этим вопросам нет и в других государствах. Проблемы комплексной охраны историко-культурного наследия связаны и с тем, что исторически Всемирная конвенция об охране культурного и природного наследия была принята ранее, чем Конвенция ЮНЕСКО – в 1992 году.

В статье поставлена задача проанализировать возможные последствия вступления в силу норм Закона от 8 мая 2012 г. в части, касающейся нематериальных историко-культурных ценностей.

1. О видах нематериальных историко-культурных ценностей

1.1. В соответствии со ст. 12 Закона об охране наследия историко-культурные ценности (далее – ИКЦ) подразделяются на следующие виды:

материальные ИКЦ, материальное воплощение которых составляет их содержание;

нематериальные ИКЦ (далее – НИКЦ), материальное воплощение которых не оказывает влияния на их содержание.

В соответствии с ч. 1 ст. 2 Конвенции ЮНЕСКО 2003 года нематериальное культурное наследие означает обычаи, формы представления и выражения, знания и навыки, а также связанные с ними инструменты, предметы, артефакты и культурные пространства, признанные сообществами, группами и в некоторых случаях отдельными лицами в качестве части их культурного наследия. В свою очередь, в Законе об охране наследия (ст. 14) приводится достаточно подробный перечень НИКЦ: обычаи,

традиции (введены Законом от 8 мая 2012 г.), обряды, фольклор (устное народное творчество), язык, его диалекты, содержание геральдических, топонимических объектов и произведений народного искусства (народного декоративно-прикладного искусства), другие нематериальные проявления творчества человека.

Согласно Закону от 8 мая 2012 г. из ч. 2 ст. 14 Закона об охране наследия *исключено* деление НИКЦ на *фиксированные*, означающее, что они могут быть полностью зафиксированы и не зависят от их создателя (например, характерный для той или иной местности узор вышивки), *и воплощенные*, содержание или отличительная духовная, художественная и (или) документальная ценность которых полностью утрачиваются с исчезновением их создателей, носителей или с изменением условий их существования. Это влечет за собой прежде всего необходимость переосмысления градации всего перечня НИКЦ, содержащихся в Государственном списке историко-культурного наследия Республики Беларусь (далее – Государственный список), который ведется в соответствии со ст.ст. 8 и 24 Закона об охране наследия. Положение об Государственном списке утверждено постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 15 июня 2006 г. № 762 «Аб некаторых пытаннях аховы гісторыка-культурнай спадчыны» [4].

Такое «исключение» произошло в соответствии с требованиями Конвенции ЮНЕСКО 2003 года, предусматривающими три главных критерия, которым должны соответствовать НИКЦ: а) нематериальное культурное наследие должно *передаваться*; б) *постоянно воссоздаваться на местном уровне;* в) при этом должна *обеспечиваться его жизнеспособность*. «Такое нематериальное культурное наследие, передаваемое от поколения к поколению, постоянно воссоздается сообществами и группами в зависимости от окружающей их среды, их взаимодействия с природой и их истории и формирует у них чувство самобытности и преемственности, содействуя тем самым уважению культурного разнообразия и творчеству человека» [2].

В связи с указанным из Закона об охране наследия исключаются и *комплексные* НИКЦ (в рамках только нематериальных ценностей). В данном Законе (п. 3 ст. 12) пока содержится норма, в соответствии с которой НИКЦ также могут являться комплексными, если их содержание выявляется через обряды, фольклор (устное народное творчество), в состав которых входят разные по своему характеру действия: танцы, песни и другие нематериальные проявления творчества человека.

Ранее в Законе об охране наследия предусматривалось, что эталоны фиксированных НИКЦ подлежат охране, как и движимые материальные ИКЦ. На наш взгляд, данное требование также должно быть воспроизведено в действующем законодательстве хотя бы в связи с тем, что в качестве фиксированных НИКЦ в Государственном списке находятся гербы. В этом случае возникает также вопрос о том, как и в качестве какого вида ИКЦ будут охраняться *наименования географических объектов*, которые в соответствии с Законом Республики Беларусь от 16 ноября 2010 года «О наименованиях географических объектов» [5] являются неотъемлемой частью историко-культурного наследия Республики Беларусь. Наименования географических объектов не могут относиться к категории материальных ИКЦ, поскольку не имеют материального воплощения. Следуя логике законодателя, названия географических объектов тоже должны развиваться и быть жизнеспособными.

В рамках рассматриваемого вопроса видится оправданным обратить внимание еще на один аспект.

После вступления в силу Закона от 8 мая 2012 г. из Закона об охране наследия исключаются, во-первых, понятие «эталон фиксированной нематериальной ИКЦ» и, во-вторых, норма о том, что полная, точная качественная фиксация нематериальной ИКЦ графическими и техническими средствами утверждается (переутверждается) в качестве эталона фиксированной НИКЦ в порядке, установленном Министерством культуры Республики Беларусь (ст. 15).

В Конвенции ЮНЕСКО 2003 года не содержится положение о том, что не может быть эталонов (фиксаций, образцов) таких ценностей, которые охранялись бы в соответствии с законодательством, что могло способствовать хотя бы сохранению исторической памяти. В данной Конвенции предусмотрено, что «охрана» означает принятие мер с целью обеспечения жизнеспособности нематериального культурного наследия, включая его ***идентификацию***, ***документирование***, исследование, ***сохранение***, защиту, популяризацию, повышение его роли, его передачу (***identification***[1], ***documentation***[2], *research*, ***preservation***[3], *protection*[4], *promotion*, *enhancement*, *transmission*), главным образом с

[1] Identification – отождествление; опознавание, распознавание; идентификация.

[2] Documentation – документация, документы; документальная информация; документирование, подтверждение документами.

[3] Preservation – 1) сохранение (building restoration and preservation – реставрация и сохранение зданий). Синонимы: conservation, reservation; охрана, защита (the preservation of the country's national interests – охрана национальных интересов страны); architecture and historic preservation – охрана исторических и архитектурных памятников; preservation of wild-life – охрана природы. Синоним: protection; 2) сохранность. Синонимы: safety, safekeeping; 3) техническая консервация.

[4] Protection – 1) а) защита, охрана. Синонимы: defance, maintenance; б) покровительство, попечительство, опека. Синонимы: patronage, tutlage.

помощью формального и неформального образования, а также возрождение различных аспектов такого наследия.

Документированная информация – информация, зафиксированная на материальном носителе с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать (ст. 1 Закона Республики Беларусь от 10 ноября 2008 года «Об информации, информатизации и защите информации») (далее – Закон «Об информации, информатизации и защите информации») [6]. При этом в данном Законе определено (ст. 19), что документирование информации осуществляется ее обладателем в соответствии с требованиями делопроизводства, установленными законодательством Республики Беларусь.

Таким образом, Конвенция 2003 года не просто предполагает определенную фиксацию НИКЦ (документирование), а прямо обязывает государства это осуществлять. Поэтому исключение возможности сохранения определенных фиксаций НИКЦ, с нашей точки зрения, противоречит самому духу Конвенции, и в результате прочтение Конвенции исключительно в соответствии с ее «буквой» может привести к утрате многих НИКЦ. Полагаем, в Законе об охране наследия следует все же оставить указание на обязанность хранить фиксации (образцы) НИКЦ, прежде всего, в соответствующем банке данных (например, в составе Банка сведений об историко-культурном наследии Республики Беларусь), предусмотрев и определенную периодичность фиксирования.

Существует и вторая сторона, когда фиксация «эталона» и его принятие за единственную «точку отсчета» действительно противоречат пониманию нематериального наследия как «живого» и «развивающегося». Образец (фиксация с определенной периодичностью) сам по себе не является НИКЦ, однако помогает сохранять не только ее содержание (не сущность), но и этапы ее развития. Однако от понятия «эталон» в дальнейшем действительно следует уйти, что также будет соответствовать пониманию НИКЦ как «живых».

В данном случае целесообразно было бы предусмотреть дуалистический подход и при сохранности образцов (фиксаций) обеспечить жизнеспособность и постоянное развитие НИКЦ при условии, что это не противоречит их сущности (гербы, географические названия). Именно такой подход должен быть, с нашей точки зрения, закреплен в законодательстве.

Представляется обоснованным предусмотреть и такой своеобразный вид ИКЦ, как комплексные, сочетающие в себе **признаки как материальных, так и нематериальных ценностей.** Это объясняется тем, что вряд ли возможно разделить материальный и духовный смысл, например, Креста Ефросиньи Полоцкой или Знамени Победы. К данному виду может быть отнесен и Свято-Воскресенский храм имени 50-летия Великой Победы с воротами-звонницей. Отмеченное характерно и для многих обрядов. В частности, для обряда «Колядные цари», который возник в том виде, в котором он существует до сих пор благодаря наличию так называемых погонных дворов (соединение двух помещений большими сенями, когда все строения находятся на одной линии), что позволяло войти в дом большому количеству людей. Исчезновение такого местного архитектурного стиля приведет и к умиранию в первоначальном виде самого обряда. Указанное характерно и для ряда материальных недвижимых ценностей: их образ неотъемлем, например, от легенд (в частности, представление о Мирском замке – от легенд, связанных с изображением головы барана, находящейся в одной из стен).

В преамбуле к Конвенции ЮНЕСКО 2003 года указывается, что Генеральная конференция, принимая эту Конвенцию, считает, что действующие международные соглашения, рекомендации и резолюции о культурном и природном наследии необходимо обогатить и эффективно дополнить новыми положениями, касающимися нематериального культурного наследия. Обратим внимание, что в приведенном тексте речь идет не о *разделении* ИКЦ на материальные, нематериальные, *а о дополнении*. И с этой точки зрения абсолютно прав И.Э.Мартыненко, рассматривающий ИКЦ как единый объект охраны (системный и завершенный объект правоприменительной деятельности) и все более настойчиво предлагающий ввести в законодательство ландшафтный или, что более понятно для юристов, «пространственный» способ охраны историко-культурного наследия.

В целом представляется, что следовало бы дополнительно проанализировать последствия исключения норм о комплексных и фиксированных НИКЦ из действующего законодательства, поскольку из анализа текста Закона от 8 мая 2012 г. следует, что нововведения повлияют на всю систему охраны НИКЦ. Полагаем, отдельные последствия данного шага будут носить отрицательный характер, поскольку уже сложилась определенная система выявления и классификации НИКЦ, а в Государственный список включены все виды НИКЦ.

2. Категории НИКЦ

Согласно ст. 16 Закона об охране наследия ИКЦ подразделяются на соответствующие категории в зависимости от их историко-культурного значения. Эти категории указываются в Государственном списке применительно к каждой ИКЦ.

НИКЦ подразделяются на следующие категории:

категория «А» – ИКЦ, *полная аутентичность и точность которых безусловные и неизменные;*

категория «Б» – ИКЦ, которые *полностью или частично восстановлены (зафиксированы) на вторичном материале или* отличительные духовные, художественные и (или) документальные качества которых объективно с течением времени могут изменяться.

Данная градация с принятием изменений в законодательство не претерпела изменений, несмотря на то что Закон об охране наследия приводился в соответствие с Конвенцией ЮНЕСКО 2003 года, в которой предусмотрено ведение Репрезентативного списка нематериального культурного наследия человечества и Списка нематериального культурного наследия, нуждающегося в срочной охране.

Если для объектов всемирного наследия закреплен особый порядок их сохранения в соответствии с самой Конвенцией, способы управления им и прочее, что в принципе нашло отражение и в действующем законодательстве (установлены определенная категория «0» в Государственном списке и порядок выдвижения на международном уровне), то для нематериального наследия этот факт на данном этапе упущен.

В целях более эффективной реализации принципов охраны нематериального наследия следует разработать и внести соответствующие дополнения в Закон об охране наследия. При этом необходимо установить не только полномочия Министерства культуры Республики Беларусь и Главы государства по внесению предложений о включении в оба списка тех нематериальных ценностей, которые могут претендовать на включение в тот или другой список (тем более что такая обязанность прослеживается в данном Законе: «Внесение в международные организации предложений о включении ИКЦ … или в иные перечни в соответствии с международными договорами Республики Беларусь»), но и дополнить систему их классификации, предусмотрев, что НИКЦ также могут иметь категорию «0» – ИКЦ, которые включены или предложены для включения в установленном порядке в Репрезентативный список нематериального культурного наследия человечества и Список нематериального культурного наследия, нуждающегося в срочной охране. В данном случае можно определить также специальные методы управления такими ценностями и их охраны.

Представляется, НИКЦ могут быть присвоены и категории, которые соответствуют материальным ИКЦ: имеющие международное, национальное и региональное значение. Предусмотренная же сейчас градация на категории «А» и «Б» имеет в большей степени функциональный характер.

3. Специфика правового регулирования вопросов собственности на ИКЦ

Вопросы собственности на ИКЦ регламентированы ст.ст. 49–55 Закона об охране наследия. В ст. 49 данного Закона установлено, что основания возникновения и порядок осуществления права собственности на ИКЦ в целом, определение права собственности на нематериальные проявления творчества человека, которые могут представлять ИКЦ и на момент их выявления или присвоения им статуса ИКЦ не имеют собственника, а также порядок выкупа ИКЦ, которые содержатся бесхозяйственно, определяются данным Законом и гражданским законодательством Республики Беларусь.

При присвоении нематериальным проявлениям творчества человека статуса ИКЦ право собственности на них сохраняется. Необходимо отметить, что в данном случае имеется коллизия в законодательстве. По гражданскому законодательству объектом права собственности может быть только материальный объект. Что касается нематериальных проявлений, то с точки зрения гражданского права объектами собственности могут быть только те материальные объекты, в которых указанные проявления воплощены.

Ст. 50 Закона об охране наследия посвящена субъектам права собственности на ИКЦ. В соответствии с этой статьей ИКЦ могут находиться в собственности Республики Беларусь, административно-территориальных единиц Республики Беларусь, юридических лиц, физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей.

Отдельные ИКЦ могут быть отнесены Законом к объектам, которые находятся только в собственности государства.

Права собственника эталона НИКЦ и права собственника коллекции до вступления в силу Закона от 8 мая 2012 г. урегулированы действующей редакцией ст. 51 Закона об охране наследия. Собственник эталона фиксированной НИКЦ кроме прав, которые в соответствии с гражданским законодательством Республики Беларусь принадлежат ему как собственнику, имел ряд таких прав, как передача ценности на сохранение государственным органам и организациям с определением условий ее содержания и использования; пользование преимущественным правом приобретения составных частей ИКЦ, которые находятся в общей собственности, *на материальную помощь за счет средств республиканского бюджета*. Дополнительными правами обладал и собственник коллекции, в которую входили эталоны нематериальных ценностей (части 2 и 3 ст. 51). В редакции Закона об охране наследия, которая вступит в силу, такие права, *в том числе и право на материальную помощь*, не закрепляются.

Права собственника эталона фиксированной НИКЦ пока ограничены рядом запретов. К ним относятся запрет уничтожать ИКЦ, допускать причинение вреда, ее изменение и выполнение работ на ней без соответствующих разрешений; без согласования с Министерством культуры Республики Беларусь отчуждать или иным способом передавать права собственности, менять место нахождения, условия содержания и использования; вывозить ИКЦ за границы Республики Беларусь, передавать во владение и (или) пользование Вооруженным Силам Республики Беларусь, другим воинским формированиям (ст. 52 действующей редакции Закона об охране наследия). В новой редакции Закон об охране наследия не будет предусматривать эти ограничения.

Та же ситуация складывается и с определенными обязанностями собственника эталона фиксированной нематериальной ИКЦ (ст. 53).

В Законе об охране наследия сохранены положения, в которых установлены права физических лиц, имеющих непосредственное отношение к возникновению (созданию) ИКЦ (ст. 54). Если нематериальное проявление творчества человека, которое является ИКЦ, по своему происхождению или содержанию связано с определенным физическим лицом или его непосредственными предками (на протяжении не более чем двух поколений), это физическое лицо имеет право оговорить недоступность ИКЦ для публичного осмотра (иного способа раскрытия содержания ИКЦ) при его жизни или на другой срок, который не превышает данное время.

Собственник *любой* ИКЦ должен принять на себя обязанность по обеспечению ее сохранности путем подписания охранного обязательства, составленного по форме, установленной Министерством культуры Республики Беларусь (Інструкцыя аб парадку падрыхтоўкі, падпісання і рэгістрацыі ахоўнага абавязацельства на матэрыяльную гісторыка-культурную каштоўнасць, утвержденная постановлением Министерства культуры Республики Беларусь от 29 августа 2007 г. № 37 «Аб зацвярджэнні ўзораў уліковых дакументаў і інструкцый аб парадку некаторых дзеянняў у дачыненні да гісторыка-культурных каштоўнасцей») [7]. В частности, это могут быть обязанности:

обеспечивать сохранность ИКЦ;

обеспечивать доступ к ИКЦ специалистам, которые с разрешения Министерства культуры Республики Беларусь имеют право на ее изучение;

предоставлять периодически или по согласованию с Министерством культуры Республики Беларусь или соответствующими учреждениями культуры доступ к ИКЦ гражданам на срок не менее шести месяцев на протяжении каждых десяти лет;

сохранять в целостности коллекции и другие научно обоснованные собрания движимых материальных ИКЦ или (до вступления в силу Закона от 8 мая 2012 г.) *эталонов нематериальных ИКЦ* (п. 1 ст. 53 Закона об охране наследия).

Применительно к НИКЦ проблемный характер имеют вопросы, связанные, например, с тем, кто должен подписывать охранное обязательство с собственником воплощенной ИКЦ, каким образом он должен предоставлять доступ к себе, где должна располагаться табличка о том, что это ИКЦ, которая охраняется государством, что на ней должно быть написано и др.

Организация контроля за содержанием и использованием ИКЦ осуществляется Министерством культуры Республики Беларусь, а обеспечение такого контроля – местными исполнительными и распорядительными органами (ст.ст. 9, 10 Закона об охране наследия). На самом деле, большую часть работы выполняет соответствующий отдел Института культуры Министерства культуры Республики Беларусь, что связано прежде всего с несовершенством системы управления историко-культурным наследием, обусловливающим необходимость увеличения штатной численности и придания самостоятельности управлению по охране историко-культурного наследия и реставрации, включая создание (воссоздание) самостоятельной Государственной инспекции по охране историко-культурного наследия.

Защищенность эталонов фиксированных ИКЦ с правовой точки зрения была связана и с тем, что в настоящее время фиксация происходит в цифровом виде, поэтому сохранность цифровой копии (эталона) подлежит охране не только в соответствии с законодательством об охране историко-культурного наследия, но и с Законом «Об информации, информатизации и защите информации». Кроме того, эталоны фиксированных ИКЦ чаще всего находятся в архивных и музейных фондах либо фондах научных учреждений в сфере культуры, что позволяет их охранять дополнительно в соответствии с законодательством о музеях, архивах и др.

Заключение

Изложенное в настоящей статье позволяет сделать некоторые обобщенные выводы, касающиеся прежде всего того, что новая система охраны НИКЦ не предусмотрена и существует лишь на уровне рекомендаций и методических указаний. Это подтверждает мнение о настоятельной необходимости еще до вступления в силу изменений в Закон об охране наследия разработать и предусмотреть новую систему правового регулирования практически всех вопросов, связанных с нематериальными ИКЦ. Если сформулировать мысль о создавшейся ситуации прямо, то, как бы жестко она не звучала, имплементация Конвенции ЮНЕСКО 2003 года выливается пока что в ликвидацию системы охраны нематериального наследия.

С одной стороны, в Законе об охране наследия на данном этапе не будет закрепляться широкий спектр прав собственника НИКЦ, а с другой – так и не устанавливается, каким образом должны или могут защищаться данные ценности, особенно с учетом их специфики и того, что в Конвенции ЮНЕСКО 2003 года специально оговорено, что такое наследие должно быть «живым». Это означает, что в перспективе самые защищенные и охраняемые ИКЦ – эталоны фиксированных НИКЦ – исчезнут как объект охраны.

Шагом по защите НИКЦ может стать также разработка и осуществление государственной программы «Люди – живые сокровища». В этом случае возможна определенная замена «воплощенным» НИКЦ. ЮНЕСКО предлагает использовать выработанное им Руководство по учреждению государственных систем «Люди – живые сокровища», поскольку большая часть знаний и умений, воплощенных в музыке, танцевальном и театральном искусствах, а также в навыках, связанных с традиционными ремеслами, в настоящее время подвержены угрозе исчезновения из-за сокращения числа лиц, их практикующих, малого количества фондов и негативного влияния глобализации. Одна из разновидностей охраны нематериального культурного наследия – это выявление его отдельных элементов и групп людей, реализующих эти элементы. Именно для этого каждое государство-участник должно составить один или несколько перечней нематериального культурного наследия, имеющегося на его территории. ЮНЕСКО рекомендует использовать три вида «номинаций»:

1) индивидуальную: для лиц, которые непосредственно обладают достаточно высокой степенью соответствующих знаний;

2) коллективную: когда необходимо номинировать группу людей, обладающих коллективными знаниями и навыками;

3) групповую: желательную для особых, специфических групп, обладающих знаниями и навыками в исполнении или искусстве, в котором вклад группы гораздо важнее роли одного человека – посредством избранного руководителя.

Вышеуказанное свидетельствует о необходимости разработки специального механизма охраны для НИКЦ.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аб унясенні дапаўненняў і змяненняў у Закон Рэспублікі Беларусь «Аб ахове гісторыка-культурнай спадчыны Рэспублікі Беларусь»: Закон Респ. Беларусь, 8 мая 2012 г., № 374-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2012. – № 56. – 2/1926.

2. Конвенция об охране нематериального культурного наследия: Конвенция от 17 окт. 2003 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2007. – № 2. – 3/1975.

3. Аб ахове гісторыка-культурнай спадчыны Рэспублікі Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 9 янв. 2006 г., № 98-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 28 дек. 2009 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 9. – 2/1195; 2010. – № 6. – 2/1645.

4. Аб некаторых пытаннях аховы гісторыка-культурнай спадчыны: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 15 июня 2006 г., № 762 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 103. – 5/22474.

5. О наименованиях географических объектов: Закон Респ. Беларусь, 16 нояб. 2010 г., № 190-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2010. – № 287. – 2/1742.

6. Об информации, информатизации и защите информации: Закон Респ. Беларусь, 10 нояб. 2008 г., № 455-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – № 279. – 2/1552.

7. Аб зацвярджэнні ўзораў уліковых дакументаў і інструкцый аб парадку некаторых дзеянняў у дачыненні да гісторыка-культурных каштоўнасцей: постановление Министерства культуры Респ. Беларусь, 29 авг. 2007 г., № 37 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2007. – № 225. – 8/17058.

Дата поступления статьи в редакцию 08.08.2012

УДК 342.9:35

О РОЛИ И МЕСТЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ

МАХ И.И.,
начальник отделения исследований в области государственного строительства и развития общества – заместитель руководителя Института правовых исследований Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, кандидат юридических наук, доцент

Статья посвящена административной юстиции, роли и месте в ней органов государственного контроля и надзора. В рамках проведенного исследования автором рассмотрены теоретические проблемы института административной юстиции, категориальный аппарат, а также отдельные аспекты его истории. На основе изучения мнений известных ученых-административистов высказан ряд суждений, связанных с понятиями «административная юрисдикция», «административно-правовой спор», классификацией административно-правовых споров.

The article is devoted to the administrative justice, role and place of state control and supervision bodies in the system of the administrative justice.

Within the conducted research the author analyses theoretical problems of the administrative justice institute, its' categorial apparatus and separate aspects of its' history.

Based on the opinions of famous scholars in the sphere of administrative law, the opinion on the administrative justice, administrative dispute notion and classification of administrative disputes is expressed in the article.

Одной из основных отличительных черт органов государственного контроля и надзора является предоставленное им законодательством право осуществления правосудия. Более того, эволюция административной юстиции и ее «вживление» в систему правосудия самым непосредственным образом связаны с государственными контрольными и надзорными органами. Они, а также некоторые иные квазисудебные органы стали ее основой.

Подтверждением тому могут служить работы таких известных ученых-правоведов начала XX века, как Н.М.Коркунов, С.А.Корф, В.В.Ивановский, И.Т.Тарасов, придерживавшихся французской модели административной юстиции, которая включает в систему правосудия особые административно-судебные действия государственной администрации. А.И.Елистратов, А.М.Кулишнер, В.А.Рязановский придерживаются доктрины «единой юстиции», согласно которой всякий спор о праве должен быть подведомственен судам общей юрисдикции. Так, Н.М.Коркунов к органам административной юстиции относил органы финансового контроля. В частности, он писал, «финансовый контроль служитъ той же общей цѣли обеспеченія законности, какъ и собственно административная юстиція» [1, с. 690].

Органами, осуществляющими административно-юрисдикционные полномочия того времени, являлись «главное по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣлам присутствіе», созданное, как писал С.А.Корф, «главнымъ образомъ для суд.-адм. разбирательствъ», а также комиссии по фабричным делам губернских по фабричным делам присутствий, к компетенции которых относилось «принятіи мерѣ къ предупрежденію споров и нѣдорозуменій между хозяевами и рабочими и въ надзорѣ за исполненіемъ на фабрикахъ законовъ и постановленій» [2, с. 172, 286].

Контрольные и надзорные органы рассматривались В.В.Ивановским и И.Т.Тарасовым в качестве органов государственного управления, которым присущи функции административной юстиции [3, с. 171–173; 4].

Вопросы административной юстиции нашли свое отражение в лекции шестой «Зачатки административной юстиции в России», изданной в 1911 году в книге А.И.Елистратова «Административное право» [5, с. 22–27].

В советское время вопросам административной юстиции посвятили свои работы Д.Н.Бахрах, А.Т.Боннер, О.К.Застрожная, Н.Г.Салищева, В.Д.Сорокин, А.П.Шергин и др. [6–11].

В числе авторов, посвятивших свои работы этой теме в последние десятилетия, можно вспомнить М.Я.Масленникова, Ю.Н.Старилова, А.Ю.Якимова и др. [12–14].

Особого внимания заслуживает монография А.П.Шергина «Административная юрисдикция». В ней автор подошел к анализу административно-юрисдикционного процесса как к изучению научной теории. Работа А.П.Шергина – глубокий анализ места административной юрисдикции как теоретической конструкции среди прочих конструкций административного права, соотношения с ними. В ней выявлены особенности методологии административно-процессуальной теории, ее функции, строение, понятийный аппарат и иные положения, составившие основу представления об административной юрисдикции на долгие годы, вплоть до сегодняшнего дня.

А.П.Шергиным предложено понятие административно-юрисдикционной деятельности. По его мнению, она представляет собой вид правоохранительной деятельности органов государственного управления и других компетентных органов, охватывающий рассмотрение дел об административных правонарушениях (отдельных видов преступлений) и принятие по ним решений в установленных законом формах и порядке [15, с. 45]. Аналогичного мнения придерживается ряд других авторов [16].

Имеется и другая точка зрения. Она заключается в том, что административная юрисдикция имеет место в том случае, когда предметом действий органов исполнительной власти (их должностных лиц) выступает конкретный административно-правовой спор [17, с. 308–309]. В этом случае административная юрисдикция понимается как «исполнительно-распорядительная деятельность по применению установленных государством нормативных предписаний к конкретным случаям, разрешению конфликтных правовых ситуаций в случаях возникновения спора о праве либо нарушения установленных законодательством правил» [18, с. 16].

Интересной представляется позиция, высказанная А.Ю.Якимовым. Не отрицая традиционного подхода к административной юрисдикции как деятельности по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях, он считает, что понятие административной юрисдикции шире и включает в себя деятельность государственных органов (должностных лиц) по разрешению индивидуальных дел в случаях возникновения спора о праве [14, с. 8].

Предложенные различными авторами подходы к определению административно-юрисдикционной деятельности, ее содержанию и сущности имеют некоторые различия. На основе рассмотренных мнений о понятии административной юрисдикции выделим некоторые отличающие их друг от друга узловые элементы и проанализируем их.

В первом случае административная юрисдикция выступает в виде правоохранительной, во-втором – исполнительно-распорядительной деятельности.

Соотнеся эти виды деятельности, обнаружим, что исполнительно-распорядительная деятельность, суть которой заключена в исполнении и распоряжении, имманентно присуща исполнительной власти.

Исполнение и распоряжение являются функциями исполнительной власти, в их рамки заключена вся деятельность органов исполнительной власти, в том числе осуществляющих правоохранительную деятельность. То есть правоохранительная деятельность является частью исполнительно-распорядительной деятельности. Следовательно, предложенные подходы к определению природы административно-юрисдикционной деятельности не носят принципиального характера. Их различия видятся в определении границ административно-юрисдикционной деятельности. Во втором случае они шире.

Отдаем предпочтение формулировке административно-юрисдикционной деятельности, предложенной А.П.Шергиным. Она в большей мере отражает природу административно-юрисдикционной деятельности, осуществляемой органами государственного контроля и надзора.

Несколько иначе обстоит дело с тем, как авторы предложенных выше понятий определяют содержание соответствующей деятельности. Здесь, как нам представляется, имеются значительные различия, и они носят более принципиальный характер.

А.П.Шергин ограничивает административную юрисдикцию рассмотрением дел об административных правонарушениях (отдельных видов преступлений) и принятием по ним решений в установленных законом формах и порядке. В свою очередь А.Ю.Якимов утверждает, что это деятельность государственных органов (должностных лиц) по разрешению индивидуальных дел в случаях возникновения спора о праве.

Предложенная вторым автором версия понятия административно-юрисдикционной деятельности носит более широкий «рамочный» характер и выходит за пределы рассмотрения дел об административных правонарушениях.

В данном случае нельзя не согласиться с А.Ю.Якимовым. Однако считаем возможным высказать некоторые замечания. Речь идет об использовании при раскрытии содержания административно-юрисдикционной деятельности широко известного понятия «спор о праве». Дело в том, что в юридической литературе, несмотря на длящуюся уже не одно десятилетие дискуссию, до сих пор отсутствуют доминирующая концепция, общий подход в исследовании данного явления. Имеющиеся же в научной литературе высказывания ученых-правоведов по поводу «спора о праве», его сущности и содержания носят диаметрально противоположный характер [19; 20, с. 5–6; 21, с. 61; 22, с. 50; 23, с. 3–4; 24, с. 62–66; 25, с. 98].

Этот факт не может служить отрицанием либо непризнанием теоретического значения предложенной дефиниции, однако он в значительной мере затрудняет ее толкование и использование в практике. Кроме того, понятие «спор о праве» вряд ли можно отнести к понятийному ряду административного права, институтом которого является административная юрисдикция. Оно выходит также за рамки публичного права в целом, носит межотраслевой характер.

Административно-юрисдикционная деятельность в самом общем виде может быть определена как деятельность органов исполнительной власти по разрешению административно-правовых споров, возникающих между субъектами административного права в процессе реализации норм административного права.

Рекомендуя понятие «административно-правовой спор» в качестве возможного элемента дефиниции «административная юрисдикция», тем самым ее уточняем и несколько снижаем уровень ее дискуссионности.

Вырвавшись за пределы «большей» дискуссии, не можем исключить присутствия «меньшего» спора – о сущности и содержании введенного нами в предложенную выше дефиницию правового понятия. А это порождает необходимость определения к нему нашего отношения.

Основываясь на имеющихся в этой области результатах научных исследований, ограничимся рамками предлагаемых различными авторами понятий административно-правового спора, которые, по нашему мнению, являются концентрированным отражением его сущности и содержания.

Значительный эвристический потенциал содержится в предлагаемых учеными-правоведами классификациях видов административно-правовых споров. Они не только создают условия и порождают новые объекты исследований, но и уточняют, дополняют сущностные характеристики того или иного явления, предлагаемые понятийным аппаратом.

Результаты анализа научной литературы показывают, что интерес к административно-правовому спору как основе административной юстиции носит постоянный характер. Имевшееся же некоторое охлаждение к нему в период с начала 30-х годов XX столетия в СССР было обусловлено существованием доктрины «отсутствия спора между властью и гражданами». Этот подход к пониманию административной юстиции сохранялся долгие годы, вплоть до периода перестройки. Исследования института административной юстиции этого периода в большинстве случаев проводились в форме научных статей, реже монографий. В них авторы придерживались мнения о «буржуазной» природе административной юстиции и неприемлемости ее в советском обществе [26, с. 160; 27, с. 72–80; 28, с. 99–108; 29, с. 110–114; 30].

В последние десятилетия в связи с принятием в странах бывшего СССР новых демократических конституций произошли значительные изменения во взглядах ученых-правоведов на содержание и сущность административной юстиции, особенно в области административных споров, возникающих между гражданами и их объединениями и органами государственного управления. Современные ученые-правоведы, занимающиеся институтом административной юстиции, продолжают свои исследования, базируясь на результатах исследования и практики административной юстиции досоветского, «царского» периода.

Сегодня вопросы административной юстиции и административно-правового спора нашли свое отражение в работах А.Б.Зеленцова, Е.Б.Лупарева, О.В.Чумакова, Н.Ю.Хаманевой и др. Исследуя различные стороны административно-правового спора, они предлагают его понятие, различные классификации его видов и др. [19; 31; 32].

Анализ предлагаемых ими понятий административно-правового спора позволяет сделать вывод о том, что в его основе лежит конфликт интересов сторон спора. По мнению И.М.Галлия, административно-правовые споры – это споры, возникающие в связи с осуществлением своих функций государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами [33, с. 12]. Согласно позиции А.П.Зеленцова, административно-правовой спор – конструктивный правовой конфликт, выражающийся в разногласиях относительно административных прав и обязанностей, правомерности применения юридической ответственности органами исполнительной власти [34, с. 78–79]. Е.Б.Лупарев считает, что административный спор – это тип административных отношений, которым присущи противоречия сторон, вызванные конфликтом интересов в сфере государственного управления или несовпадением

взглядов на законность и обоснованность организационных действий государственных органов [35, с. 134].

Наиболее общую формулировку понятия административно-правового спора предлагает Н.Ю.Хаманева. В частности, под административным спором она понимает вариант юридического конфликта [36, с. 5].

В качества признаков административного спора автор называет: неравенство сторон этого спора, особенно при вынесении решений по делу [37, с. 33]; обязательное участие в административно-правовом споре органа исполнительной власти, наделенного властными полномочиями [36, с. 6].

Признавая безусловность второго признака административно-правового спора, связанного с субъектным составом последнего, не в полной мере согласны с позицией Н.Ю.Хаманевой относительно одного из основных принципов административной юрисдикции – равенства сторон.

Это положение не всегда верно. Безусловно, корпоративный интерес при рассмотрении административно-правовых споров органами исполнительной власти имеет место. Однако не все дела, связанные с разрешением административно-правовых споров, рассматриваются этими органами. Участие в их рассмотрении и принятие по ним решений осуществляются также судами.

Следуя логике таких рассуждений, можно прийти к заключению о том, что отношения, возникающие между участниками гражданско-правовых споров, в зависимости от личных симпатий разрешающего их судьи или каких-либо иных субъективных обстоятельств в конечном итоге могут носить неравный характер. Безусловно, это лишь рассуждения, и они вызваны чисто формальным подходом к толкованию предложенной известным ученым-правоведом позиции. Однако сам факт его дискуссионности говорит о том, что природа административно-правовых споров не так проста, как может показаться на первый взгляд. Очевидно одно, что, несмотря на свою принадлежность к административному праву, применение к административно-правовому спору как комплексному правовому явлению всех присущих этой отрасли характерных признаков вряд ли будет правильным.

Представляется целесообразным разделение его на определенные части (виды) правовых споров, объединенных единым наименованием «административно-правовые». Тем более что такие попытки предпринимались учеными-правоведами неоднократно.

Научная ценность дифференциаций (классификаций) различных правовых образований подтверждается не только частым использованием их в правовой науке. К ним прибегают в том случае, когда исследуемое явление носит системный характер, понять который можно лишь путем глубокого проникновения в глубь составляющих его частей (элементов). Как представляется, это относится и к административно-правовому спору. Убеждают в этом работы ученых-правоведов, посвященные классификации административно-правовых споров. Их анализ позволяет выделить следующие их виды: административно-юстиционные [38, с. 36], управленческие [39, с. 10–11], служебные [40, с. 8]. Имеются и другие классификации административно-правовых споров [41].

Возможность дифференциации административно-правовых споров вытекает также из законодательства, в частности из содержания раздела II Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях, согласно которому их можно разделить на рассматриваемые судами (административно-юстиционные споры) и рассматриваемые органами исполнительной власти [42].

Анализ содержания второй группы споров показывает, что они носят управленческий характер. И, по нашему мнению, могут быть выделены в группу *административно-управленческих споров*, возникающих в сфере соблюдения гражданами и юридическими лицами норм и правил специального правового режима, контроль и надзор за которыми осуществляется органами исполнительной власти.

К характерным признакам этих споров относятся следующие:

в большинстве случаев одной из его сторон является орган государственного контроля и надзора;

они возникают в области соблюдения норм и правил, специальных правовых режимов, контроль и надзор за соблюдением которых осуществляется этими органами;

по сравнению с судебным порядком разрешаются в более короткие сроки;

возникают по инициативе органов исполнительной власти, осуществляющих государственно-контрольные и надзорные функции.

Субъектами административно-правового спора выступают юридические и физические лица, с одной стороны, и органы исполнительной власти – с другой.

Объектом административно-управленческого спора являются нормы и правила, обеспечивающие общественный порядок, здоровье и безопасность граждан. Его основной целью служит защита требований, установленных специальными правовыми режимами, контроль и надзор за которыми осуществляют органы исполнительной власти.

Длящийся характер административно-управленческого спора позволяет выделить

его стадии. К первой из них можно отнести *появление правовых мотивов административно-управленческого спора*. Например, отсутствие у продавца продовольственных товаров санитарной книжки, у водителя автомобиля – водительского удостоверения, разрешения на строительство объекта и др.

Второй стадией административно-правового спора можно считать *возникновение правовых отношений между его сторонами*. В приведенных выше примерах они могут возникнуть в результате проверки, осуществляемой в рамках своих полномочий инспектором санитарного надзора, сотрудником государственной автомобильной инспекции, лицом, осуществляющим строительный надзор.

Третья стадия административно-управленческого спора – *развитие правовых отношений*. Она заключается в прекращении либо продолжении правоотношений, возникших между сторонами административно-правового спора. Завершающая стадия – издание правоприменительного акта, разрешающего административно-управленческой спор.

Предложенная система стадий административно-управленческого спора не является обязательной и бесспорной. В частности, это касается наличия всех перечисленных выше стадий административно-управленческого спора. В отдельных случаях, когда, например, имеет место примирение сторон, завершающая стадия отсутствует.

ЛИТЕРАТУРА

1. Коркунов, Н.М. Русское государственное право: Томъ II Часть особенная. Изданіе шестое / Н.М. Коркунов; под ред. М.Б. Горенберга. – СПб: Тип. М.М. Стасюлевича, 1909. – 739 с.

2. Корф, С.А. Административная юстиція въ Россіи. Очеркъ дѣйствующаго законодательства. Очеркъ теории административной юстиціи / С.А. Корф. – СПб: Тип. Тренке и Фюсно, 1910. – 507 с.

3. Ивановский, В.В. Учебник административного права (Полицейское право, Право внутреннего управления) / В.В. Ивановский. – 2-е изд. – Казань, 1907. – 506 с.

4. Тарасов, И.Т. Административная юстиция / И.Т. Тарасов // Земство. – 1882. – № 18. – С. 4–7.

5. Елистратов, А.И. Административное право / А.И. Елистратов. – М.: Тип. И.Д. Сытина, 1911. – 89 с.

6. Бахрах, Д.Н. Административная юстиция: теоретические проблемы / Д.Н. Бахрах, А.Т. Боннер. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1973. – 133 с.

7. Боннер, А.Т. Некоторые вопросы производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений / А.Т. Боннер // Правоведение. – 1964. – № 1. – С. 122–130.

8. Бахрах, Д.Н. Административная юстиция: развитие и проблемы совершенствования / Д.Н. Бахрах, А.Т. Боннер // Сов. гос-во и право. – 1975. – № 8. – С. 13–21.

9. Застрожная, О.К. Советский административный процесс: учеб. пособие / О.К. Застрожная. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1985. – 100 с.

10. Салищева, Н.Г. Административный процесс в СССР / Н.Г. Салищева. – М.: Юрид. лит., 1964. – 158 с.

11. Сорокин, В.Д. Административно-процессуальное право / В.Д. Сорокин. – М.: Юрид. лит., 1972. – 158 с.

12. Масленников, М.Я. Административно-юрисдикционный процесс / М.Я. Масленников. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1990. – 208 с.

13. Старилов, Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы / Ю.Н. Старилов. – М.: Норма, 2001. – 161 с.

14. Якимов, А.Ю. Субъекты административной юрисдикции (правовой статус и его реализация) / А.Ю. Якимов. – М.: Всерос. науч.-исслед. ин-т МВД РФ, 1996. – 200 с.

15. Шергин, А.П. Административная юрисдикция / А.П. Шергин. – М.: Юрид. лит., 1979. – 143 с.

16. Старилов, Ю.Н. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юрисдикции / Ю.Н. Старилов // Гос-во и право. – 2004. – № 6. – С. 5.

17. Административное право Российской Федерации: учеб. для вузов по спец. «Правоведение» / А.П. Алехин [и др.]; Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова, юрид. фак. – М.: Зерцало, 1999. – 728 с.

18. Юридический энциклопедический словарь / редкол.: А.Я. Сухарев [и др.].– М.: Сов. энцикл., 1984. – 415 с.

19. Зеленцов, А.Б. Теоретические основы правового спора: дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.01, 12.00.14 / А.Б. Зеленцов. – М., 2005. – 435 с.

20. Зейдер, Н.Б. Судебное решение по гражданскому делу / Н.Б. Зейдер. – М.: Юрид. лит., 1966. – 190 с.

21. Жеруолис, И.А. К вопросу о сущности исковой формы советского гражданского процесса / И.А. Жеруолис // Правоведение. – 1966. – № 4. – С. 60–68.

22. Захарьящева, И.Ю. Юридический конфликт как социальная предпосылка процессуальной деятельности / И.Ю. Захарищева // Юрист. – 2004. – № 4. – С. 46–51.

23. Павлушина, А.А. Спор как базовая категория теории юрисдикционного процесса / А.А. Павлушина // Арбитраж. и гражд. процесс. – 2002. – № 7. – С. 2–6.

24. Лукьянова, Е.Г. Теория процессуального права / Е.Г. Лукьянова. – М.: Норма, 2003. – 240 с.

25. Рожкова, М.А. Понятие спора о праве гражданском / М.А. Рожкова // Журн. рос. права. – 2005. – № 4. – С. 98.

26. Салищева, Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР / Н.Г. Салищева. – М.: Наука, 1970. – 164 с.

27. Петухов, Г.Е. Административная юстиция царской России / Г.Е. Петухов // Правоведение. – 1974. – № 5. – С. 72–80.

28. Боннер, А.Т. Буржуазная административная юстиция / А.Т. Боннер // Правоведение. – 1969. – № 1. – С. 99–108.

29. Лория, В.А. Существует ли административная юстиция в советском праве? / В.А. Лория // Правоведение. – 1970. – № 1. – С. 110–114.

30. Чечет, Д.М. Административная юстиция. Теоретические проблемы / Д.М. Чечет. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1973. – 134 с.

31. Лупарев, Е.Б. Административно-правовые споры: дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Е.Б. Лупарев. – Воронеж, 2003. – 467 с.

32. Кипер, Н.Г. Разрешение административных споров по обращениям граждан: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14 / Н.Г. Кипер; Акад. упр. МВД РФ. – М., 2008. – 27 с.

33. Галлий, И.М. Рассмотрение судами дел, возникающих из административно-правовых отношений: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14 / И.М. Галлий; ВНИИ МВД РФ. – М., 2008. – 25 с.

34. Зеленцов, А.Б. Административно-правовой спор: теоретико-методологические подходы к исследованию / А.Б. Зеленцов // Правоведение. – 2000. – № 1. – С. 78–79.

35. Лупарев, Е.Б. Общая теория административно-правового спора / Е.Б. Лупарев. – Воронеж: Воронеж. гос. ун-т, 2003. – 245 с.

36. Хаманева, Н.Ю. Административно-правовые споры: проблемы и способы их разрешения / Н.Ю. Хаманева // Гос-во. и право. – 2006. – № 11. – С. 5–14.

37. Хаманева, Н.Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора / Н.Ю. Хаманева // Гос-во и право. – 1998. – № 12. – С. 29–36.

38. Пошивайлова, А.В. Особенности административно-юстиционного спора / А.В. Пошивайлова // Закон и право. – 2004. – № 1. – С. 36–40.

39. Галлий, И.М. Административно-правовые споры в рамках института административного судопроизводства: проблемные вопросы содержательной характеристики / И.М. Галлий // Юрист. – 2007. – № 1. – С. 10–11.

40. Линецкий, С.В. Служебный спор и порядок его разрешения: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14 / С.В. Линецкий; Рос. ун-т дружбы народов. – М., 2010. – 27 с.

41. Чумаков, О.В. Классификация административно-правовых споров в сфере регистрации юридических лиц / О.В. Чумаков // Юрист. – 2008. – № 4. – С. 26–30.

42. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: Кодекс Респ. Беларусь, 20 дек. 2006 г., № 194-З: принят Палатой представителей 9 нояб. 2006 г.: одобрен Советом Респ. 1 дек. 2006 г.: текст Кодекса по состоянию на 30 нояб. 2010 г. // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

Дата поступления статьи в редакцию 27.02.2012

УДК 343(476)(091)

ЗМЕНЫ Ў САВЕЦКАЙ КРЫМІНАЛЬНАЙ ПАЛІТЫЦЫ І ЗАКАНАДАЎСТВЕ СССР І БССР У КАНЦЫ 50-х – ПАЧАТКУ 60-х гг. XX ст.

ГУР'ЕЎ С.А.,
аспірант Беларускага дзяржаўнага ўніверсітэта

Разглядаюцца пытанні развіцця савецкай крымінальнай палітыкі і заканадаўства на тэрыторыі Беларусі ў канцы 50-х – пачатку 60-х гг. XX ст. Аналізуюцца прычыны прыняцця Крымінальнага кодэкса БССР 1960 года, даюцца характарыстыка і аналіз яго асноўных палажэнняў.

In the article are considered the questions of development of the Soviet criminal policy and legislation on the territory of Belarus in the late 50s and early 60s of the twentieth century. The reasons for the adoption, characteristic and the analysis of substantive provisions of Criminal code of BSSR of 1960 are given.

Уводзіны

Даследаваннем крымінальнай палітыкі і заканадаўства ў СССР падчас лібералізацыі грамадскіх адносін займаліся шматлікія навукоўцы. Так, расійскія даследчыкі (Н.Д.Дурманаў, А.А.Герцэнзон, О.Ф.Шышоў, А.А.Піантковскі, В.Н.Кудраўцаў, П.С.Рамашкін, Г.Л.Крыгер, Н.Ф.Кузняцова і іншыя), аналізуючы крымінальнае заканадаўства СССР і РСФСР, ускосна закраналі гэтыя пытанні ў адносінах да БССР. Больш грунтоўным вывучэннем савецкай крымінальнай палітыкі і заканадаўства адносна нашай краіны займаліся І.І.Гарэлік, І.С.Цішкевіч, М.М.Меркушаў, У.А.Шкурко, С.Т.Шардыка, Г.Ф.Басава, Я.А.Мацвіенка, С.П.Маргунскі і інш. Закраналі гэтую праблему і замежныя навукоўцы. Напрыклад, варта адзначыць польскага даследчыка М.Філяра і яго працу «На службе утопіі. 73 гады савецкага крымінальнага права», у якой з сучасных дэмакратычных пазіцый былі падвергнуты крытыцы асноўныя палажэнні савецкага крымінальнага права і заканадаўства. Як савецкія, так і заходнееўрапейскія даследаванні па некаторых пытаннях выглядаюць тэндэнцыйнымі і залішне ідэалагізаванымі. Сучасныя даследчыкі, як расійскія (А.І.Карабееў, Г.Н.Тоскіна, А.І.Чучаеў, Е.В.Епіфанава і іншыя), так і беларускія (А.Ф.Вішнеўскі, Я.А.Юхо, У.А.Бажанаў і іншыя), прапануюць у асноўным агульнагістарычны агляд пытання альбо закранаюць яго асобныя аспекты: крыніцы крымінальнага заканадаўства, пакаранні, у тым ліку смяротнае пакаранне, мэты пакарання, пытанні барацьбы са злачыннасцю і г.д.

Навізна даследавання заключаецца ў комплексным вывучэнні і характарыстыцы асноўных тэндэнцый крымінальнай палітыкі і палажэнняў крымінальнага заканадаўства СССР і БССР у пазначаны перыяд з улікам тагачаснай правапрымяняльнай практыкі.

Мэтай даследавання з'яўляецца выяўленне асноўных перадумоў і наступстваў трансфармацыі савецкай крымінальнай палітыкі на тэрыторыі БССР у канцы 1950-х – пачатку 1960-х гг., а таксама аналіз асноўных канцэптуальна-тэарэтычных асаблівасцей крымінальнага заканадаўства пазначанага перыяду.

Асноўная частка

Канец 1950-х гг. характарызуецца новым этапам у развіцці савецкай дзяржавы и права. Савецкае крымінальнае права ў гэты час пачало пазбаўляцца ад шматлікіх недахопаў, адхіляцца ад шэрагу ідэалагічных і навуковых міфаў, набываць класічныя формы, што і з'явілася падмуркам для развіцця крымінальнага права наступнага перыяду суверэннай Рэспублікі Беларусь.

У адрозненне ад сучаснасці, уласнай крымінальнай палітыкі ў БССР амаль не было, бо рэспубліка ўваходзіла ў склад СССР і яе заканадаўчыя паўнамоцтвы былі абмежаваны. Асноўныя прынцыповыя палажэнні крымінальнага заканадаўства знаходзіліся ў кампетэнцыі

СССР. Пастанова ЦВК і СНК СССР ад 20 ліпеня 1936 г. увогуле замацавала, што крымінальнае заканадаўства павінна быць адзіным для ўсяго Саюза ССР. Гэта азначала, што саюзныя рэспублікі пазбаўлены магчымасці самастойнага прыняцця крымінальных законаў. Па задумцы заканатворцы на змену Крымінальнаму кодэксу БССР (далей – КК) 1928 года, а таксама іншым рэспубліканскім кодэксам павінен быў прыйсці адзіны Крымінальны кодэкс СССР (далей – КК СССР), што было замацавана і на канстытуцыйным узроўні, у прыватнасці ў Канстытуцыі СССР 1936 года. І.І.Гарэлік адзначаў: «У мінулым кожная новая Канстытуцыя БССР суправаджалася прыняццем крымінальнага кодэкса: Канстытуцыя БССР 1919 года – КК БССР 1922 года, Канстытуцыя БССР 1927 года – КК БССР 1928 года. Пасля прыняцця Канстытуцыі БССР 1937 г. крымінальнае заканадаўства рэспублікі не пераглядалася, паколькі ў адпаведнасці з Канстытуцыяй СССР 1936 года павінен быў быць прыняты Крымінальны кодэкс СССР. Аднак гэтая норма рэалізавана не была» [1, с. 42].

Прыняццю КК СССР перашкодзіла Вялікая Айчынная вайна, якая значна замарудзіла яго распрацоўку і ўвогуле адставіла гэтую задачу на другі план. Пасля заканчэння вайны і смерці Сталіна савецкае кіраўніцтва прыйшло да высновы, што крымінальнае заканадаўства СССР павінна вызначаць толькі агульныя і найбольш важныя крымінальна-прававыя пытанні, якія мелі значэнне для адзінства правапрымяняльнай практыкі СССР. Астатнія палажэнні было вырашана перадаць на разгляд саюзных рэспублік, тым самым дазволіўшы апошнім захаваць магчымасць прыняцця ўласных крымінальных законаў. На шостай сесіі Вярхоўнага Савета СССР IV склікання ад 11 лютага 1957 года прыняты Закон «Аб аднясенні да вядзення саюзных рэспублік заканадаўства аб уладкаванні судоў саюзных рэспублік, прыняцці грамадзянскага, крымінальнага і працэсуальнага кодэксаў», які меў важнае і прынцыповае значэнне. У кампетэнцыі Саюза ССР было захавана «ўсталяванне Асноў заканадаўства аб судаўладкаванні і судаводстве, Асноў грамадзянскага і крымінальнага заканадаўства», адпаведна быў зменены пункт «х» артыкула 14 Канстытуцыі СССР 1936 года [2, с. 244].

Асновы крымінальнага заканадаўства Саюза ССР і саюзных рэспублік (далей – Асновы) прыняты Вярхоўным Саветам СССР 25 снежня 1958 г. Яны вызначылі такія агульныя паняцці і палажэнні савецкага крымінальнага заканадаўства, як злачынства, саўдзел, узрост крымінальнай адказнасці, сферы крымінальнай адказнасці, мінімальныя тэрміны пазбаўлення волі, ссылкі, высылкі, выпраўленчай працы, пазбаўлення права займаць вызначаныя пасады або займацца вызначанай дзейнасцю. Пасля ўступлення Асноў у сілу пачалося рэфармаванне рэспубліканскага крымінальнага заканадаўства 1959–1961 гг. [3, с. 178]. Новы КК БССР быў прыняты 29 снежня 1960 г. і ўведзены ў дзеянне з 1 красавіка 1961 г. [4, с. 164]. У яго Агульную частку былі цалкам уключаны прынцыповыя палажэнні і паняцці Асноў, а ў Асаблівай частцы ўзноўлены агульнасаюзныя законы аб крымінальнай адказнасці за дзяржаўныя і воінскія злачынствы (раздзелы 6 і 16 адпаведна).

Патрэба ў змене крымінальнага заканадаўства БССР наспела задоўга да гэтага і была звязана са змяненнем у СССР навуковага і практычнага стаўлення да сацыялагічнай школы крымінальнага права, якая дагэтуль панавала ў савецкім крымінальным праве і навуцы. Сутнасць савецкага варыянта сацыялагічнай навуковай канцэпцыі складалася ў тым, што нават асоба, якая не здзейсніла аніякага злачынства («сацыяльна небяспечнага дзеяння»), магла ўяўляць рэальную альбо патэнцыйную пагрозу для савецкай дзяржавы і грамадства («небяспечны стан асобы»). З гэтых пазіцый апраўдвалася прымяненне ў пераходную эпоху дыктатуры пралетарыяту для выканання функцыі абароны грамадства ад злачыннасці [5]. Адсюль выцякалі заканадаўчае адмаўленне ад фармальнай прыкметы злачынства і ад віны як падставы крымінальнай адказнасці, дзеянне аналогіі крымінальнага закона і яго зваротная сіла, што ў выніку прыводзіла на практыцы да тэрору праваахоўных органаў, асабліва ў адносінах да палітычных апанентаў савецкай улады. Адзначым, што сацыялагічная школа крымінальнага права была распаўсюджана ў Германіі падчас кіравання Гітлера, таму пасля Другой сусветнай вайны ў краінах Заходняй Еўропы адбылося вяртанне да класічнай прававой школы.

У СССР на навуковым узроўні асобныя палажэнні сацыялагічнай школы крымінальнага права крытыкаваліся яшчэ ў 1930-я гг. Гэта знайшло адлюстраванне і ў заканадаўстве, у якое ўводзіліся асобныя палажэнні, што абмяжоўвалі згаданую прававую канцэпцыю (напрыклад, з 1934 года зноў пачынае ўжывацца тэрмін «пакаранне» замест «мер сацыяльнай аховы») [6]. Пазней заканадаўца ўвогуле адмовіўся ад аналогіі закона і класавага падыходу пры прызначэнні пакарання, а таксама ўліку толькі матэрыяльнай прыкметы злачынства і г.д. Асновы 1958 года, таксама як і КК БССР 1960 года, канцэптуальна амаль цалкам знаходзіліся на пазіцыях класічнай школы права. Адбылося гэта шмат у чым дзякуючы больш актыўнаму развіццю прававой навукі ў СССР і саюзных рэспубліках, у тым ліку БССР. Сярод расійскіх навукоўцаў у гэты перыяд актыўна займаліся даследаваннем крымінальна-прававых пытанняў Н.Д.Дурманаў, А.А.Герцэнзон,

О.Ф.Шышоў, А.А.Піанткоўскі, В.Н.Кудраўцаў, П.С.Рамашкін, Г.Л.Крыгер, Н.Ф.Кузняцова і інш. [7, с. 64–76]. У БССР значныя навуковыя распрацоўкі ажыццяўлялі І.І.Гарэлік, І.С.Цішкевіч, М.М.Меркушаў, У.А.Шкурко, С.Т.Шардыка, Г.Ф.Басава, Я.А.Мацвіенка, С.П.Маргунскі і інш. У гэты ж перыяд на кафедры крымінальнага права і працэсу БДУ закладзены асновы пасляваеннай беларускай школы крымінальнага права, у межах якой айчынныя навукоўцы актыўна ўдзельнічалі ў абмеркаванні праекту будучага КК 1960 года. Назапашаны навуковы і практычны крымінальна-прававы вопыт мэтазгодна выкарыстоўваць пры распрацоўцы сучаснага крымінальнага заканадаўства.

Адным з вынікаў навуковай працы расійскіх і беларускіх навукоўцаў, спалучаным з палітычнай воляй заканатворцы, сталі істотныя гуманізацыя і дэмакратызацыя крымінальнага заканадаўства ў канцы 1950-х – пачатку 1960-х гг. У параўнанні з папярэднім перыядам мела месца звужэнне вобласці крымінальна каральных паводзін, што выяўлялася ў поўным выключэнні шэрагу складаў злачынстваў з КК 1928 года (артыкулы 85, 86, 104, 108, 259 і іншыя) ці ўвядзенні адміністрацыйнай прэюдыцыі для некаторых іншых злачынстваў (артыкулы 155 КК 1960 года і інш.). Звужалася сфера ўжывання смяротнага пакарання, максімальныя тэрміны пазбаўлення волі скарачаліся да дзесяці гадоў, а за асабліва цяжкія злачынствы – да пятнаццаці гадоў. Прадугледжваліся новыя віды вызвалення ад крымінальнай адказнасці, ўзрост, па дасягненні якога магла надыходзіць крымінальная адказнасць павялічваўся з 14 да 16 гадоў, а за асобныя злачынствы – з 12 да 14 гадоў (артыкул 10).

Згодна з артыкулам 3 КК 1960 года да крымінальнай адказнасці і пакарання прыцягваліся толькі асобы, «вінаватыя ў здзяйсненні злачынства». У адпаведнасці з дадзеным палажэннем злачынствам прызнаваліся толькі прадугледжаныя крымінальным законам грамадска небяспечнае дзеянне або бяздзейнасць, якія пасягалі на савецкі грамадскі або дзяржаўны лад, сацыялістычную сістэму гаспадарання, сацыялістычную ўласнасць, асобу, палітычныя, працоўныя, маёмасныя і іншыя правы грамадзян (артыкул 7). Сацыяльная характарыстыка злачынстваў як грамадска небяспечных дзеянняў дапоўнілася прававой – дзеянне прадугледжвалася крымінальным законам. Была скасавана норма аб аналогіі крымінальнага закона, якая змяшчалася ў КК 1928 года, выключана класавая характарыстыка злачынства. Гэтыя заканадаўчыя нормы разам з замацаваннем у Кодэксе фундаментальных крымінальна-прававых прынцыпаў (гуманізму, пэўнасці пакарання і іншых), а таксама крымінальна-прававых інстытутаў (вучэнняў аб паняцці злачынства, аб дзеянні крымінальнага закона ў прасторы, стадыях злачынства, формах віны, падставах крымінальнай адказнасці, беспрытомнасці, неабходнай абароне і крайняй неабходнасці, адказнасці саўдзельнікаў, судзімасці, кваліфікацыі злачынстваў, мэтах і сутнасці прызначэння пакарання і іншыя) прывялі да таго, што КК стаў больш адпавядаць класічным крымінальна-прававым уяўленням. Трэба адзначыць, што асноўныя станоўчыя асаблівасці папярэдніх КК 1922, 1928 гг. былі пераемна ўспрыняты і істотна развіты ў КК 1960 года, а потым і ў заканадаўстве Рэспублікі Беларусь.

На падставе тагачаснай савецкай ідэалогіі з яе меркаваннем аб магчымасці канчатковай хуткай пабудовы камунізму ў СССР у адносінах да асуджаных лічылася мэтазгодным ужываць пакаранні, якія па магчымасці мелі б педагагічнае ўздзеянне грамадства на асобу. Частка пятая артыкула 38 Асноў дазваляла па хадайніцтве калектываў працоўных аб ўмоўным асуджэнні вінаватага ўскласці на гэтыя арганізацыі і калектывы абавязак па перавыхаванні і выпраўленні ўмоўна асуджанага. У адпаведнасці з гэтым суды і следчыя органы па справах аб злачынствах, якія не ўяўлялі вялікай грамадскай небяспекі, вельмі часта перадавалі вінаватых на парукі калектывам працоўных па запатрабаваннях апошніх [8, с. 317–330]. Разам з пэўным станоўчым эфектам гэта мела і негатыўныя наступствы, бо непакаранымі засталіся тысячы асоб, якія ўчынілі далёка не дробныя злачынствы. Так, у 1959 годзе колькасць узбуджаных міліцыяй крымінальных спраў у параўнанні з 1958 годам скарацілася на 26,4 %, а лік асоб, прыцягнутых да крымінальнай адказнасці, паменшыўся на 38,8 %, гэта значыць больш чым на 1/3 за год [9, с. 44].

У артыкулах КК 1960 года, Агульная частка якога грунтавалася на Асновах, таксама назіралася шырокае ўжыванне мер грамадскага ўздзеяння як альтэрнатывы пакарання альбо разам з пакараннем. Згодна з КК прымянялася вызваленне ад крымінальнай адказнасці з перадачай матэрыялаў справы ў таварыскі суд пры здзяйсненні ўпершыню малазначнага злачынства (артыкул 49), з перадачай вінаватага на парукі пры здзяйсненні злачынства невялікай грамадскай небяспекі (артыкул 50), умоўнае асуджэнне (артыкул 43). Акрамя таго, ў некаторых санкцыях Асаблівай часткі КК меры грамадскага ўздзеяння прадугледжваліся побач з пакараннямі (артыкулы 92, 98, 121, 125, 126, 132, 135, 138, 196 і інш.) [10, с. 39–68]. Такія меры давалі пэўны выпраўленчы эфект, бо ступень грамадскага калектывізму ў СССР была значнай і ўздзеянне працоўнага калектыву на асуджанага ўтрымлівала яго ад здзяйснення новых злачынстваў, таму што асоба ўвесь час была пад наглядам і кантролем. У выпадку парушэння дыс-

цыпліны, у тым ліку працоўнай, у дачыненні да асуджанага маглі быць ужыты больш строгія меры крымінальнай адказнасці. Акрамя таго, працуючы ў калектыве, злачынца захоўваў станоўчыя сацыяльныя сувязі і працоўныя навыкі, што таксама спрыяла яго выпраўленню і змяншэнню рэцыдываў злачынстваў. Але да 1964 года практыка шырокага грамадскага ўздзеяння на асуджаных набыла неапраўдана вялікія памеры.

З цягам часу КК 1960 года быў дапоўнены артыкуламі 23^1, 51^2, якія прадугледжвалі асуджэнне з абавязковым прыцягненнем да працы. На тэрыторыі БССР асуджаныя па згаданых артыкулах прыцягваліся найперш да будоўлі буйных хімічных прадпрыемстваў, што прыносіла карысць народнай гаспадарцы і адначасова спрыяла працоўнаму выхаванню асуджаных. Утылітарнае выкарыстанне крымінальнага заканадаўства з мэтай забеспячэння запатрабаванняў народнай гаспадаркі было характэрнай і істотнай рысай КК. У той час прыцягненне асуджаных да пакаранняў, спалучаных з працай, і шырокае грамадскае ўздзеянне на іх не былі характэрнымі для буржуазных краін.

Вера ў хуткую пабудову камунізму і магчымасць ліквідаваць злачыннасць у спалучэнні з неабходнасцю забеспячэння народнай гаспадаркі працоўным рэсурсам праз выкарыстанне норм КК, што прадугледжвалі прыцягненне да працы асуджаных, прыводзілі да хвалепадобных тэндэнцый то адноснай мягкасці, то рэпрэсіўнасці крымінальнага заканадаўства, найперш практыкі яго ўжывання. Напрыклад, адразу ж пасля прыняцця рэспубліканскіх крымінальных кодэксаў з 1962 года з'явілася серыя крымінальных законаў аб узмацненні адказнасці, у тым ліку за хабарніцтва, супраціў работнікам міліцыі і народным дружыннікам, за асабліва буйны крадзеж дзяржаўнай і грамадскай маёмасці, у якіх прадугледжвалася пакаранне смерцю [11, с. 48–51]. У савецкую крымінальную палітыку ў гэты перыяд вяртаецца гэтак званая «кампанейшчына», вядомая з 1920-х гг., для якой былі ўласцівы крымінальна-ідэалагічныя кампаніі па актыўнай барацьбе з акрэсленымі злачынствамі ў вызначаныя тэрміны, што прыводзіла да перагіну на практыцы і з'яўлялася негатыўнай рысай савецкага крымінальнага права ў вызначаны перыяд. А.У.Баркоў адзначае: «Дадзеная з'ява была абумоўлена кан'юктурнымі меркаваннямі, калі ва ўзмацненні карнага элемента крымінальнай палітыкі бачылі сродак, здольны ахоўваць грамадства ад самых розных негатыўных з'яў» [12, с. 23].

Яшчэ адной праявай крымінальна-прававой ідэалогіі, якая лічыла верагоднай ліквідацыю злачыннасці з дапамогай дыферэнцыяцыі пакаранняў, з'яўлялася палярызацыя пакаранняў пад лозунгам іх індывідуалізацыі. Так, за злачынствы, якія не ўяўлялі вялікай грамадскай небяспекі, прызначаліся вельмі гуманныя пакаранні, і наадварот, за цяжкія злачынствы ўжываліся найбольш строгія пакаранні, пры гэтым пакаранні сярэдняй строгасці выкарыстоўваліся больш рэдка, што прыводзіла да феномену «страты сярэдзіны пакарання» пры заканадаўчым фармуляванні пакаранняў, асабліва ў пачатковы перыяд функцыянавання КК. Тагачасныя навукоўцы адзначалі, што ўжыванне больш суровых мер пакарання ў дачыненні да асоб, якія здзейснілі цяжкія злачынствы або шмат разоў былі судзімыя, цалкам адпавядала прынцыпам сацыялістычнай гуманнасці, ахоўвала працоўных і народ ад небяспекі злачынных дзеянняў рэцыдывістаў [13, с. 645].

Важным дасягненнем КК 1960 года быў яго высокі тэхніка-юрыдычны ўзровень. КК меў развіты паняційны апарат, лаканічна, але з дастатковай паўнатой вызначаў віды віны, непрытомнасць, акалічнасці, якія выключалі грамадскую небяспеку і супрацьпраўнасць дзеяння, стадыі злачынства, саўдзел, парадак прызначэння пакарання і вызвалення ад пакарання [14, с. 624–626]. Шматлікія яго палажэнні захоўваюцца амаль у нязменным выглядзе і зараз.

Заключэнне

Неабходнасць кадыфікацыі крымінальнага заканадаўства БССР у 1960-х гг. была аб'ектыўна абумоўлена: а) зменай гістарычных, сацыяльна-эканамічных і палітыка-ідэалагічных умоў развіцця СССР і крымінальнай палітыкі, што выявілася ў адмове ад сацыялагічнай школы крымінальнага права і ва ўзмацненні педагагічных метадаў уздзеяння крымінальнага права; б) надзяленнем саюзных рэспублік кампетэнцыяй па самастойнай распрацоўцы ўласных крымінальных кодэксаў, перадачай ім істотных праватворчых функцый; в) канцэптуальнай трансфармацыяй навукі сацыялістычнага крымінальнага права. Кадыфікацыя стала магчымай менавіта дзякуючы навуковым прававым напрацоўкам як у цэлым савецкай, так і беларускай школы крымінальнага права, развіццё якіх асабліва інтэнсіўна адбывалася з канца 1950-х гг.

Прыняцце Асноў 1958 года і КК 1960 года прывяло да істотнай трансфармацыі крымінальнага заканадаўства і крымінальнай палітыкі, якія выявіліся: а) у змякчэнні крымінальнага заканадаўства і ўзмацненні тэндэнцый гуманізму, дэмакратызму, дэпеналізацыі і дэкрыміналізацыі; б) шырокім уключэнні ў крымінальнае заканадаўства мер грамадскага ўздзеяння як альтэрнатывы крымінальнай адказнасці побач з пакараннямі, прадугледжанымі Асаблівай часткай КК, што стала галоўнай, най-

больш істотнай рысай КК 1960 года і не было вядома заканадаўству несацыялістычных краін. Пры ўжыванні згаданых мер за асуджаным усталёўваўся абавязковы кантроль працоўнай арганізацыі, прафсаюза, вызначаных асоб, у чым выяўляўся індывідуальна-прафілактычны прынцып крымінальнай адказнасці. Дадзеная тэндэнцыя ў пачатковы перыяд практыкі ўжывання КК была даведзена да абсурду, што было абумоўлена меркаваннямі аб адміранні права-суддзя пры камунізме. Тым не менш, ва ўмовах высокай ступені калектывізму савецкага грамадства гэта давала пэўныя станоўчыя вынікі па выпраўленні асуджанага, рэальным памяншэнні рэцыдыву; в) палярызацыі пакаранняў пад лозунгам іх індывідуалізацыі: спалучэнні эканоміі рэпрэсіі з ужываннем найбольш строгага пакарання за здзяйсненне асабліва небяспечных злачынстваў, што прыводзіла да феномену «страты сярэдзіны» пры заканадаўчым фармуляванні пакаранняў, асабліва ў пачатковы перыяд ужывання КК; г) ва ўтылітарным выкарыстанні крымінальнага заканадаўства, пры якім меры крымінальнай адказнасці часта канструяваліся і ўжываліся з улікам запытаў і запатрабаванняў народнай гаспадаркі (артыкулы 23^1, 51^2 КК), што прыводзіла да перыядычных крымінальна-палітычных кампаній па барацьбе са злачыннасцю, для якіх былі характэрныя хвалепадобныя тэндэнцыі то адноснай мяккасці, то рэпрэсіўнасці крымінальнай адказнасці; д) вяртанні савецкага крымінальнага права да класічных крымінальна-прававых канонаў.

Важным было тое, што станоўчыя палажэнні і тэндэнцыі КК 1922, 1928, 1960 гг. былі пераемна ўспрыняты і істотна развіты ў крымінальным заканадаўстве і судовай практыцы Рэспублікі Беларусь.

ЛИТЕРАТУРА

1. Горелик, И.И. Конституция БССР и совершенствование уголовного законодательства / И.И. Горелик // Правоведение. – 1979. – № 1. – С. 42–46.

2. Уголовное право. История юридической науки / отв. ред. В.Н. Кудрявцев. – М.: Наука, 1978. – 309 с.

3. Полный курс уголовного права: в 5 т. / под ред. А.И. Коробеева. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2008. – Т. 1: Преступление и наказание. – 1133 с.

4. Меркушев, М.Н. Особенности уголовного кодекса Белорусской ССР / М.Н. Меркушев // Особенности уголовных кодексов союзных республик: сб. ст. / под ред. В.Д. Меньшагина. – М.: Юрид. лит., 1963. – 545 с.

5. Стручков, Н.А. О становлении советского уголовного права и уголовно-правовой науки / Н.А. Стручков // Дискуссионный клуб: уголовное право – состояние и перспективы / Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, Право. – 1989. – № 1. – С. 40–60.

6. Смирнов, В.Г. Новый этап в развитии уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик / В.Г. Смирнов // Правоведение. – 1959. – № 2. – С. 65–77.

7. Епифанова, Е.В. Теория преступления в науке уголовного права: исторический аспект и современность: учеб. пособие / Е.В. Епифанова. – Краснодар: Кубан. гос. ун-т, 2006. – 158 с.

8. Уголовное право БССР. Часть Общая / под общ. ред. И.И. Горелика. – Минск: Вышэйш. школа, 1978. – 336 с.

9. Кузнецова, Н.Ф. Вопросы истории советского уголовного законодательства (Общая часть) / Н.Ф. Кузнецова // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, Право. – 1991. – № 6. – С. 44–52.

10. Крымінальны кодэкс Беларускай ССР. – Мінск: Дзярж. выд., 1961. – 212 с.

11. Курс уголовного права. Общая часть. Том 1: Учение о преступлении: учеб. для вузов / под ред. Н.Ф. Кузнецовой, И.М. Тяжковой. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2002. – 624 с.

12. Барков, А. Концептуальные основы Уголовного кодекса Республики Беларусь 1999 г. / А. Барков // Юстиция Беларуси. – 1999. – № 4. – С. 23–28.

13. История государства и права Белорусской ССР: в 2 т. – Минск: Наука и техника, 1973. – Т. 2: 1937–1970 гг. – 744 с.

14. Бабий, Н.А. Уголовное право Республики Беларусь. Общая часть: учеб. / Н.А. Бабий. – Минск: ГИУСТ БГУ, 2010. – 663 с.

Дата поступления статьи в редакцию 27.06.2012

УДК 355.1

ВОИНСКАЯ СЛУЖБА В ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОМ МЕХАНИЗМЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

ПАВЛЮЩИК С.В.,
начальник цикла гражданско-правовых и уголовно-правовых дисциплин кафедры юридических дисциплин Военной академии Республики Беларусь

Статья посвящена воинской службе, роли и месте ее в системе социальных отношений общества и в государственно-правовом механизме Республики Беларусь. В рамках проведенного исследования автором рассмотрены теоретико-правовые взгляды на воинскую службу, государство и его механизм, национальные интересы в военной сфере и вопросы обеспечения военной безопасности Республики Беларусь, правовое положение военной организации государства. На основе изучения мнений известных ученых высказан ряд суждений, связанных с функцией защиты Отечества, совершенствованием законодательства об обороне, государственным характером воинской службы.

The article is devoted to the military service, its role and place in a system of social relations of society and in state legal mechanism of the Republic of Belarus. Within the conducted research the author analyses theoretical legal views on military service, the state and its mechanism, national interests in the military sphere and questions of ensuring of the military safety of the Republic of Belarus, a legal status of the military organization of the state. Based on the opinions of famous scholars, the opinion on the function of the protection of Motherland, improvement of defence legal system, state character of military service is expressed in the article.

Введение

Воинская служба, как особый вид деятельности человека, постоянно привлекает внимание ученых-правоведов. Так, в XIX – начале XX столетия П.О.Бобровский, А.П.Греков, А.М.Добровольский, П.Заустинский, П.Л.Лобко, А.С.Лыкошин, А.Ф.Редигер, Л.Фон Штейн интересовались правовым положением армии (войска) в государстве. Научные труды Д.Н.Артамонова, Н.В.Артамонова, И.Н.Арцибасова, Г.Н.Колибабы, Н.И.Кузнецова, И.Ф.Побежимова, П.И.Романова, В.Г.Стрекозова и других, выполненные в советское время, стали ориентиром для последующих исследований общественных отношений, складывающихся в области военной деятельности государства, учеными В.М.Корякиным, А.В.Кудашкиным, Ю.И.Мигачевым,С.В.Тихомировым и др. В работах известнейших российских и отечественных ученых-административистов Г.В.Атаманчука, Д.Н.Бахраха, А.Н.Крамника, К.И.Кеника, В.М.Манохина, И.И.Маха, А.Ф.Ноздрачева, Д.М.Овсянко, Ю.Н.Старилова, А.Г.Тиковенко, О.И.Чуприс представлены взгляды на военную службу в системе государственной службы.

Воинская служба, организуемая в государстве, прежде всего связана с защитой Отечества. Поэтому целью работы является исследование роли и места воинской службы в системе социальных отношений общества и в государственно-правовом механизме Республики Беларусь.

Основная часть

Необходимо вначале уточнить понятие самих терминов «роль» и «место», «воин» и «воинская служба», отметить методологическое значение и юридическую природу категории «государственно-правовой механизм» и целесообразность ее использования при рассмотрении воинской службы.

В толковом словаре русского языка одним из значений понятия слова «роль» является «род, характер и степень участия в чем-либо» [1, с. 594], а для определения смысла слова «место» используется значение «положение, занимаемое кем-нибудь...» [1, с. 298].

Значение слова «воин» раскрывается следующим образом: «тот, кто сражается с врагом, солдат, боец. Воинский – относящийся к военно-

му делу, свойственный воину. Воинство – войско, воины» [2, с. 77]. В военном энциклопедическом словаре говорится: «Воин (от др.-рус. – вои): 1) вооруженный защитник родной земли; боец, солдат; 2) участник гор. Земского войска, создававшегося на Руси в 10–12 вв. для борьбы с врагом; 3) звание рядовых в армиях некоторых государств» [3, с. 288].

При определении круга вопросов, касающихся воинской службы, акцентируем внимание на положения статей 1 и 57 Основного Закона страны: «Республика Беларусь защищает свою независимость и территориальную целостность, конституционный строй, обеспечивает законность и правопорядок»; «Защита Республики Беларусь – обязанность и священный долг гражданина Республики Беларусь» [4, с. 3, 13]. В данных конституционных нормах нашли свое отражение две формы защиты Отечества, которые реализуются в рамках правового института воинской службы. Воинская служба – особый вид государственной службы, включающий прохождение военной службы или службы в резерве, военных или специальных сборов в период состояния в запасе Вооруженных Сил Республики Беларусь или других войск и воинских формирований Республики Беларусь [5, ст. 1].

В научной литературе высказываются мнения о необходимости законодательной корректировки понятий «воинская служба» и «военная служба». Справедливым поводом для этого служат научные выводы О.И.Чуприс, в которых: военная служба рассматривается в системе государственной службы Республики Беларусь как ее разновидность [6, с. 10]; военная служба является исключительно профессиональной компетентной деятельностью военнослужащих, проходящих военную службу по контракту на должностях военной службы, а основной определяющий признак воинской службы – связь с исполнением воинской обязанности [7, с. 231].

Не менее принципиальным является формирование представления о государственном характере воинской службы в целом на основе ее роли в общем деле защиты Отечества, в котором видится «отчизна, родина, политическая, социальная и культурная среда, в которой живет и трудится данный народ; страна, где человек родился и гражданином которой он является; исторически принадлежащая данному народу территория…» [8, с. 193].

Воинская служба устанавливается в государстве, в свою очередь вне и без государственного механизма нет и быть не может самого государства [9, с. 98]. В учебниках по теории государства и права широко используется также термин «механизм (аппарат) государства». Так, под механизмом государства известные белорусские ученые-правоведы А.Ф.Вишневский, Н.А.Горбаток, В.А.Кучинский понимают целостную иерархическую систему государственных органов, учреждений и организаций, осуществляющих государственную власть, задачи и функции государства [10, с. 112–113]. В контексте собственных научных взглядов раскрывают механизм (аппарат) государства и российские правоведы С.С.Алексеев, М.И.Байтин, А.Г.Бережнов, В.М.Корельский, В.В.Лазарев, Н.И.Матузов, А.В.Малько, Л.А.Морозова, Р.Т.Мухаев, В.Д.Перевалов, Л.П.Рассказов, Л.И.Спиридонов и др.

Анализ литературы позволяет сделать следующие выводы: во-первых, механизм государства понимается правоведами как в узком смысле – органы государства, образующие государственный аппарат, так и в широком – совокупность государственных органов, учреждений и организаций; во-вторых, механизм государства призван практически осуществлять государственную власть, задачи и функции государства; в-третьих, в едином и целостном механизме государства «силовые структуры» составляют самостоятельную подсистему и выполняют решения высших органов государства, в том числе методом государственного принуждения.

Характерным признаком для механизма современного государства, который может служить ориентиром для поиска обоснований использования термина «государственно-правовой механизм», на наш взгляд, является его свойство надежно гарантировать и охранять законные интересы и права своих граждан.

В правовом государстве особое значение в деятельности государственных органов приобретает принцип, закрепленный в ст. 2 Конституции Республики Беларусь, который является, как справедливо утверждает Г.А.Василевич, основой конституционного строя страны [11, с. 130–131]. О «признаках и чертах *государственно-правового механизма*, которые, как презюмируется, не будучи в полной мере присущи ему в настоящем, должны быть порождены и свойственны ему в будущем…» рассуждает Н.М.Марченко, отслеживая характер и уровень взаимосвязи и взаимодействия теории правового государства с другими теориями [12, с. 7–9]. Кроме того, осмысление права «как регулятора верховенствующего, общесоциального, интегративного», истинной сущностью которого, по мнению известнейшего правоведа С.Г.Дробязко, «является общесоциальная (общечеловеческая) справедливость (баланс интересов всех социальных групп, личности и общества), охраняемая государством, в том числе и принудительной силой» [13, с. 18] позволяет в итоге прийти к пониманию термина «государственно-правовой механизм».

При помощи государственно-правового механизма осуществляется государственная власть, задачи и функции государства. Е.А.Лукашева

пишет: «Сильное государство – это правовое государство, опирающееся на право, на закон, несовместимое с насилием и произволом» [14, с. 63]. В.Н.Жуков указывает: «Государство всегда заинтересовано в стабильном правопорядке, поскольку только таким способом можно обеспечить свой суверенитет на длительное время» [15, с. 23]. Одна из основных задач государственной власти – это обеспечение стабильности и порядка в обществе, защита граждан государства от внутренних и внешних посягательств [16, с. 131]. П.Заустинский в этой связи отмечал, что «деятельность войска распадается на две, совершенно разнородных, части: поддержание порядка внутри государства и охранение независимости государства от внешнего посягательства» [17, с. 42].

Таким образом, исторически сформировались две группы интересов, связанных с сохранением государства, – внутренние и внешние.

С понятием «государственные интересы» связано понятие «национальные интересы», а состояние защищенности национальных интересов от внутренних и внешних угроз определяет наличие угрозы национальной безопасности Республики Беларусь [18, раздел I, пункт 4].

В настоящее время среди функций государства обеспечение национальной безопасности приобретает первостепенное значение [10, с. 99]. Президент Республики Беларусь А.Г.Лукашенко указывает: «Сложная современная обстановка предъявляет повышенные требования к укреплению обороноспособности нашего государства...» [19, с. 1].

В военной сфере основными национальными интересами являются: укрепление в обществе чувства патриотизма, готовности к защите национальных интересов Республики Беларусь; эффективное стратегическое сдерживание, обеспечивающее поддержание мира, региональной безопасности и предотвращение угрозы применения военной силы против Республики Беларусь; обеспечение защиты независимости, территориальной целостности, суверенитета республики в случае применения против нее военной силы или угрозы силой; развитие военной организации государства и др.» [18, раздел II, глава 2, пункт 15].

«Только с помощью права государство имеет возможность контролировать и обеспечивать военную безопасность» [20, с. 118]. В этой связи в нормативных правовых актах зафиксировано: «Важнейшей задачей, решаемой государством в интересах обеспечения военной безопасности, является подготовка страны к обороне. Первостепенное внимание при этом будет уделено развитию в обществе патриотизма, воспитанию у граждан чувства ответственности за защиту Отечества, повышению мотивации военной службы, укреплению кадрового потенциала Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и военизированных организаций...» [18, раздел IV, глава 8, пункт 55]; в мирное время для решения задач по обеспечению военной безопасности государства (предотвращение военной угрозы), а в случае войны – на обеспечение вооруженной защиты Республики Беларусь, отражение нападения, разгром противника и достижение политических целей в войне предназначена военная организация государства [21, ст. 1].

А.В.Кудашкин, исследовав теоретико-правовые основы военной службы в Российской Федерации, пришел к выводу, что «это особый вид установленной на основании федерального закона деятельности человека в составе военной организации государства, предполагающей использование средств вооруженной борьбы в целях защиты Отечества и обеспечения его военной безопасности», а также «часть государственного механизма, предназначенного для решения задач в области обороны и обеспечения военной безопасности военными методами и средствами вооруженной борьбы» [22, с. 15, 25].

Таким образом, рассуждая над воинской службой, приходим к пониманию ее места в той части государственно-правового механизма, которая предназначена для вооруженной защиты Республики Беларусь, где осуществляется «деятельность государства, направленная на сохранение и упрочение суверенитета, независимости, территориальной целостности и других национальных интересов с использованием сил и средств вооруженной борьбы» [21, ст. 1].

Современное правовое положение военной организации белорусского государства *как части государственно-правового механизма* характеризуется ее составом (рамками), который наряду с Законом Республики Беларусь от 3 ноября 1992 года «Об обороне» (далее – Закон «Об обороне» [21]) регламентирован законами Республики Беларусь от 3 ноября 1992 года «О Вооруженных Силах Республики Беларусь» [23, ст. 1] и от 3 января 2002 года «Об утверждении Военной доктрины Республики Беларусь» [24, гл. 1]. Важное значение в правовом регулировании деятельности военной организации государства с позиции функционирования ее составных элементов в системе органов власти и управления принадлежит Закону Республики Беларусь от 13 января 2003 года «О военном положении» [25].

Анализ данных законов свидетельствует о следующих рамках военной организации государства: ядро и основу обеспечения военной безопасности государства составляют Вооруженные Силы Республики Беларусь – структурный элемент военной организации государства, предназначенный для обеспечения военной безопасности и вооруженной защиты Республики Беларусь, ее суверенитета, незави-

симости и территориальной целостности; транспортные войска Республики Беларусь [26], внутренние войска Министерства внутренних дел Республики Беларусь [27], органы государственной безопасности Республики Беларусь [28], органы пограничной службы Республики Беларусь [29], Служба безопасности Президента Республики Беларусь, иные государственные военные организации, создаваемые в соответствии с законодательством Республики Беларусь, относятся законодателем к другим войскам и воинским формированиям.

Анализ ст. 2 Закона «Об обороне» показывает, что в состав военной организации государства не входят органы внутренних дел, органы финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь, органы и подразделения по чрезвычайным ситуациям. Вместе с тем они привлекаются для обороны Республики Беларусь. Данные государственные структуры в Указе Президента Республики Беларусь от 1 июня 2007 г. № 251 «О некоторых вопросах деятельности воинских формирований и военизированных организаций Республики Беларусь» вместе со Следственным комитетом называются военизированными организациями, а Оперативно-аналитический центр при Президенте Республики Беларусь замыкает структуру военной организации государства в качестве воинского формирования.

А.В.Кудашкин, рассуждая на предмет чрезмерного расширения рамок военной организации государства, справедливо замечает: «Только совокупное сочетание военных методов с решением задач обороны и военной безопасности является критерием, позволяющим включать ту или иную государственную организацию и орган в военную организацию государства» [22, с. 27]. В свою очередь, как отмечает Л.С.Мальцев, на рубеже XXI века «современная война – это уже не вооруженное противостояние… в будущем основная угроза может исходить не только от регулярных армий, но и от всевозможных криминальных и других экстремистских организаций, участники которых объединены в некие сетевые структуры» [30, с. 4].

Соглашаясь с научными выводами А.В.Кудашкина, сегодня необходимо также принять во внимание, во-первых, военные события XXI века, связанные с активным насаждением отдельными государствами «демократических свобод», во-вторых, растущую угрозу международного терроризма, в-третьих, принятие на государственном уровне решения об активном применении сил территориальной обороны и, в частности, территориальных войск [21, ст. 24], в целях обеспечения обороноспособности современного белорусского государства и его вооруженной защиты. Данные обстоятельства становятся важным аргументом для дальнейшего совершенствования законодательства в области воинской службы, организационно-правового оформления функции защиты Отечества, развития военной организации государства.

Приведем высказывание Г.В.Атаманчука: «Суть воинской службы никогда не ограничивалась мастерством владения оружием, парадами, демонстрацией смелости и ловкости на учениях, а усматривалась и усматривается в готовности и обязанности отдать жизнь за свободу, независимость и интересы Отечества» [31, с. 93].

Заключение

Резюмируя представленные теоретико-правовые взгляды на государство и государственно-правовой механизм, воинскую службу, национальные интересы в военной сфере и вопросы обеспечения военной безопасности Республики Беларусь, правовое положение военной организации государства, можно сделать следующие основные выводы.

1. Несмотря на отсутствие нормативного закрепления системы государственной службы Республики Беларусь, научную неопределенность и противоречивость соотношения понятий «воинская служба» и «военная служба», обеспечение обороноспособности страны была, есть и будет важнейшей функцией государства, а защита Республики Беларусь – конституционной обязанностью и священным долгом граждан, реализующих данные конституционные положения при прохождении воинской службы в качестве особого вида деятельности, носящей государственный характер, в рамках правового института воинской службы.

2. Защита Отечества – это основанная на Конституции Республики Беларусь и актах законодательства деятельность граждан, государственных органов, учреждений и организаций, осуществляемая в целях реализации функций государства по обеспечению независимости, территориальной целостности, суверенитета, конституционного строя и военной безопасности Республики Беларусь.

3. Вооруженные Силы Республики Беларусь, другие войска и воинские формирования, выполняя вместе с территориальными войсками сил территориальной обороны задачи в области обороны страны, в совокупности образуют часть государственно-правового механизма, сущностное предназначение которого заключается в защите Отечества с использованием сил и средств вооруженной борьбы. Исходя из данного вывода, представляется оправданным постановка вопроса о внесении соответствующих изменений в ст.ст. 1, 2 Закона «Об обороне», закрепляющих законодательно роль территориальных войск в обеспечении обороноспособности страны наряду с военной организацией государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Словарь русского языка: ок. 57 000 слов / под ред. чл.-кор. АН СССР Н.Ю. Шведовой. – 18-е изд., стер. – М.: Рус. яз., 1986. – 797 с.

2. Ожегов, С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов; под общ. ред. С.П. Обнорского. – 3-е изд., 52 000 слов. – М.: Гос. изд. иностр. и нац. словарей, 1953. – 848 с.

3. Военный энциклопедический словарь. – М.: Изд. дом «ОНИКС 21 век», 2002. – 1432 с.

4. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г.) / М-во внутр. дел Респ. Беларусь, Акад. МВД. – Минск: Акад. МВД Респ. Беларусь, 2009. – 40 с.

5. О воинской обязанности и воинской службе: Закон Респ. Беларусь, 5 нояб. 1992 г., № 1914-XII: в ред. Закона Респ. Беларусь от 22 дек. 2011 г. // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

6. Чуприс, О.И. Теоретико-правовые проблемы государственной службы Республики Беларусь: дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.14 / О.И. Чуприс. – Минск, 2011. – 367 л.

7. Чуприс, О.И. Государственная служба в органах исполнительной власти Республики Беларусь: доктринальные подходы к преодолению системных недостатков законодательства / О.И. Чуприс // Право в современном белорусском обществе: сб. науч. тр. / редкол.: В.И. Семенков (гл. ред.) [и др.]; Нац. центр зак-ва и правовых исследований Респ. Беларусь. – Минск: Право и экономика, 2010. – Вып. 5. – 647 с.

8. Плехов, А.М. Словарь военных терминов / А.М. Плехов. – М.: Воениздат, 1988. – 355 с.

9. Теория государства и права: курс лекций / М.И. Байтин [и др.]; под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: Юристь, 1997. – 672 с.

10. Вишневский, А.Ф. Общая теория государства и права: учеб. / А.Ф. Вишневский, Н.А. Горбаток, В.А. Кучинский; под общ. ред. В.А. Кучинского. – Минск: Интегралполиграф, 2009. – 552 с.

11. Василевич, Г.А. Конституционное право Республики Беларусь: учеб. / Г.А. Василевич. – Минск: Книжн. дом: Интерпрессервис, 2003. – 832 с.

12. Марченко, М.Н. Теория правового государства в системе других государственно-правовых теорий / М.Н. Марченко // Гос-во и право. – 2011. – № 8. – С. 7–9.

13. Дробязко, С.Г. Отрасли права и отрасли законодательства в правовой системе Республики Беларусь и их совершенствование / С.Г. Дробязко // Право в современном белорусском обществе: сб. науч. тр. / редкол.: В.И. Семенков (гл. ред.) [и др.]; Нац. центр зак-ва и правовых исследований Респ. Беларусь. – Минск: Право и экономика, 2010. – Вып. 5. – 647 с.

14. Лукашева, Е.А. Совершенствование деятельности государства – необходимое условие обеспечения прав человека / Е.А. Лукашева // Гос-во и право. – 2005. – № 5. – С. 63.

15. Жуков, В.Н. Государство как ценность / В.Н. Жуков // Гос-во и право. – 2009. – № 9. – С. 23.

16. Теория государства и права: учеб. / С.С. Алексеев [и др.]; под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. – М., 1997. – 570 с.

17. Заустинский, П. История кодификации русского военного законодательства / П. Заустинский. – СПб., 1908. – 548 с.

18. Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 9 нояб. 2010 г., № 575 // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

19. Лукашенко, А. Защитим нашу Победу / А. Лукашенко // Беларусь сегодня (Советская Белоруссия). – 2010. – 11 мая. – С. 1.

20. Современное состояние военного права и его влияние на национальную безопасность Российской Федерации: материалы науч.-практ. конф., Москва, 21 апр. 2004 г. / Гос-во и право. – 2005. – № 1. – С. 118.

21. Об обороне: Закон Респ. Беларусь, 3 нояб. 1992 г., № 1902-XII: в ред. Закона Респ. Беларусь от 31 дек. 2009 г. // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

22. Кудашкин, А.В. Правовое регулирование военной службы в Российской Федерации: автореф. дис. … д-ра юрид. наук: 20.02.03 / А.В. Кудашкин; Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. – М., 2003. – 59 с.

23. О Вооруженных Силах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 3 нояб. 1992 г., № 1904-XII: в ред. Закона Респ. Беларусь от 12 мая 2009 г. // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

24. Об утверждении Военной доктрины Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 3 янв. 2002 г., № 74-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 6 янв. 2009 г. // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

25. О военном положении: Закон Респ. Беларусь, 13 янв. 2003 г., № 185-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 6 янв. 2009 г. // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

26. О некоторых мерах по совершенствованию транспортного обеспечения Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований Республики Беларусь (Извлечение): Указ Президента Респ. Беларусь, 10 мая 2006 г., № 312 // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

27. О внутренних войсках Министерства внутренних дел Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 3 июня 1993 г., № 2341-XII: в ред. Закона Респ. Беларусь от 21 июля 2008 г. // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

28. Об органах государственной безопасности Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 3 дек. 1997 г., № 102-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 15 июля 2010 г. // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

29. Об органах пограничной службы Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 11 нояб. 2008 г., № 454-З // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

30. Мальцев, Л. Территориальная оборона в системе национальной безопасности / Л. Мальцев // Беларусь сегодня (Советская Белоруссия). – 2011. – 21 нояб. – С. 4.

31. Атаманчук, Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика / Г.В. Атаманчук; Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. – М.: Изд-во РАГС, 2002. – 266 с.

Дата поступления статьи в редакцию 02.04.2012

УДК 340.111:349.3

ПРЕДМЕТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ПРАВА КАК НОВОЙ КОМПЛЕКСНОЙ ОТРАСЛИ ПРАВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

ГУЩИН И.В.,
профессор Гродненского государственного университета им. Янки Купалы, доктор юридических наук

АВДЕЙ А.Г.,
доцент Гродненского государственного университета им. Янки Купалы, кандидат юридических наук

В статье впервые в юридической литературе исследуется предмет правового регулирования новой самостоятельной комплексной отрасли права Республики Беларусь. В ней указывается, что предметом правового регулирования анализируемой отрасли права выступает обширный комплекс материальных и процессуально-процедурных общественных отношений, связанных с предоставлением гражданам республики различных правовых форм и видов социальной защиты. К числу граждан, которым предоставляются различные формы и виды социальной защиты, относятся те из них, которые уже или еще не могут получать средства к жизни на основе оплаты их живого труда или которые работают и получают такие средства в виде заработной платы. Правовые нормы, на основе которых гражданам предоставляются материальные блага, адресные льготы, услуги и натуральные виды социальной защиты, содержатся в различных отраслях права законодательства, которые должны быть объединены в одной комплексной отрасли права – социальное право.

In the article for the first time in the legal literature the subject of legal regulation of new independent complex branch of the right of the Repablic of Belarus is investigated. There is underlined that as a subject of legal regulation of analyzed branch of the right the extensive complex of the material and remedially-procedural public relations connected with granting to citizens of republic of various legal forms and kinds of social protection acts. To number of citizens to which various forms and social protection kinds are given, those from them which already or can't receive means of living on the basis of payment of their live work yet on the one hand concern, and also those from them which work and receive such means of living in the form of a salary. Rules of law on a basis which are given to citizens material benefits, address privileges, services and natural kinds of social protection, contain in various branches of the right of the legislation should be united in one complex branch of the right – the social right.

В отечественной и зарубежной юридической литературе широко дискутируется вопрос о формировании новой комплексной отрасли права – социальное право [1–6].

В указанных выше научных работах учеными доказывается необходимость формирования новой комплексной отрасли отечественного права – социального права, основная функция которого состоит в теоретико-практическом осмыслении экономических и правовых процессов для оптимизации регулирования социально-защитных отношений в современный период. Наличие данной отрасли права позволит комплексно исследовать современные теоретические и правовые проблемы становления и развития в нашем государстве системы социальной защиты населения и ее правовых форм и видов. Вместе с тем в научной литературе высказываются различные, порой диаметрально противоположные точки зрения. Это связано с тем, что социальное право многоаспектно.

По мнению авторов, социальное право – это новая комплексная самостоятельная отрасль

права, представляющая собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере социальной защиты населения Республики Беларусь.

Идея существования комплексных отраслей права первоначально была поддержана Л.С.Явичем, который считал ее плодотворной с точки зрения практического применения для систематизации действующего законодательства. Вместе с тем он возражал против утверждения В.К.Райхера, что комплексные отрасли могут входить в систему права, считая это невозможным [7; 8]. Комплексные отрасли законодательства используют достижения, теоретический и нормативный правовой багаж, имеющийся в арсенале классических отраслей, при этом четко выделяясь в правовой системе своим предметом – сферой регулируемых ими общественных отношений.

Социальное право, как и любая другая самостоятельная отрасль права, имеет свой предмет правового регулирования. Круг регулируемых им общественных отношений очерчен сферой «социальная защита».

В СССР в 1937–1938 гг. и в 1956–1957 гг. прошли общесоюзные дискуссии ученых, на которых совокупность общественных норм, объединенных в соответствующих правовых институтах, признавалась самостоятельной отраслью права [9, с. 49].

Ученые пришли к выводу, что каждая отрасль права должна иметь свой (своеобразный, специфический) предмет правового регулирования и свой метод, при помощи которого государство через правовые нормы может воздействовать на общественные отношения. Исходя из этого, попытаемся определить предмет правового регулирования социального права как комплексной самостоятельной отрасли права. При этом ставим вопрос, какие общественные отношения урегулированы нормами этой формирующейся новой отрасли права.

Предметом права являются общественные отношения, которые по своей природе могут поддаваться нормативно-организационному воздействию (правоотношению). При этом право упорядочивает не все общественные отношения, а только наиболее важные, нуждающиеся в придании им правового авторитета и подконтрольные обществу, государству. Поскольку реально существуют различные виды общественных отношений, их правовое упорядочение влечет формирование соответствующих отраслей права (гражданского, уголовного, административного и др.). Первоосновой самостоятельности и автономности отраслей права являются те общественные отношения, на регулирование которых они направлены.

Название исследуемой отрасли права свидетельствует о ее сложной внутренней структуре, которая отражена в системе институтов и норм, составляющих эту отрасль права. Можно говорить о двух основных блоках общественных отношений: материальных и процессуально-процедурных отношениях.

К материальным регулятивным нормам принято относить те правовые нормы, которые непосредственно регулируют различные социальные сферы, формируя позитивное поведение их участников. Материальными будут и те охранительные нормы, которые обеспечивают действие материальных регулятивных норм. Процессуальная процедура – это порядок реализации материальных охранительных норм. Соответственно нормы, регламентирующие процедуру реализации санкций, являются процессуальными.

Процессуальные нормы предназначены для регулирования порядка деятельности органов государства, в том числе процедур рассмотрения вопросов по применению социального права.

Группу социальных процедурных отношений образуют две самостоятельные подгруппы:

1) отношения по установлению юридических фактов, наличие которых необходимо для возникновения материальных отношений (факт инвалидности, факт признания гражданина безвестно отсутствующим, факт участия в ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС и т.д.);

2) отношения, связанные с представлением гражданина к какому-либо виду социальной защиты либо с принятием компетентным органом решения о применении правовой нормы (назначении пенсии, пособия; предоставлении льготы и т.д.).

По нашему мнению, в предмет социального права, как новой комплексной отрасли права, включаются следующие виды общественных отношений. В первую очередь, это те общественные отношения, которые составляют предмет права социального обеспечения как отрасли права. Авторы разделяют мнение М.Ю.Федоровой в том, что право социального обеспечения является ядром формирования социального права [12, с. 254]. В частности: отношения по оказанию медицинской помощи и лечения; отношения по материальному обеспечению в старости, при наступлении инвалидности, по случаю потери кормильца; отношения по социальному обслуживанию и др. Заслуживает внимания точка зрения Е.Е.Мачульской, которая к предмету права социального обеспечения относит совокупность правовых норм, регулирующих отношения по предоставлению средств существования из внебюджетных фондов социального назначения или государственного бюджета лицам, достигшим установленного возраста, нетрудоспособным, потерявшим кормильца, безработным, семьям с детьми, лицам с доходом ниже прожиточного минимума, по оказанию бесплатной медицинской помощи в соответствии с базо-

выми программами обязательного медицинского страхования, по бесплатному социальному обслуживанию на основании федерального и территориальных перечней и некоторые другие отношения, а также тесно связанные с ними процедурные и процессуальные отношения [10]. В.Ш.Шайхатдинов предмет права социального обеспечения определяет как совокупность общественных отношений в связи с удовлетворением личных материальных потребностей членов общества в индивидуальной форме [11, с. 38–39].

Вторую группу общественных отношений, составляющих предмет анализируемой отрасли права, образуют, по мнению авторов, общественные отношения, связанные с социальной защитой трудоспособных граждан, которые оказались в трудной жизненной ситуации.

Социальное право связано со многими правовыми отраслями – конституционным, гражданским, семейным, административным, уголовным, экологическим и др. Это взаимодействие обусловлено комплексным характером социального права, основанного на том, что в предмет его правового регулирования входят общественные отношения, которые, являясь социальными по содержанию, по правовой форме могут быть отнесены к иным правовым отраслям: конституционному (например, конституционные права граждан в области социального обеспечения), жилищному (например, льготы по строительству жилья малоимущим гражданам), уголовно-правовому (уголовная ответственность за нарушение социального законодательства), административно-правовому (управление в области социальной защиты, административная ответственность за нарушение социального законодательства), экологическому (право на существование человека в благоприятной окружающей среде) и др. Безусловно, в предмет анализируемой отрасли права должны быть включены и многочисленные отношения процессуального и процедурного характера, связанные с различными формами защиты социальных прав граждан республики.

Из изложенного видно, что необходимость исследования проблем социальной защиты граждан в одной комплексной отрасли права вытекает из конституционной интерпретации понятия правового и социального государства, каким является Республика Беларусь, имеющая два основных вектора деятельности. Первый – это общая стратегия, касающаяся любого члена общества, которая направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие каждого человека, независимо от того, трудоспособен он или нет. Второй – это решаемые нашим государством дополнительные задачи в отношении как конкретного человека, так и отдельных групп и слоев населения, для которых необходимо установить различные гарантии социальной защиты.

Признание нашим государством на конституционном уровне значимости социальной защиты как нетрудоспособных, инвалидов, лиц, потерявших кормильца, так и других граждан, которые получают средства к жизни на основе оплаты своего труда, закрепляется взаимосвязью социальной защиты и социального обеспечения всех категорий граждан. Складывающаяся ситуация в обществе естественно обусловлена вхождением Республики Беларусь в рыночные экономические отношения и возникновением в связи с этим сложного комплекса социальных проблем, свидетельствующих о необходимости дальнейшего развития и совершенствования всех мер социальной защиты граждан на основе фундаментальных правовых научных знаний. Именно поэтому в применении мер социальной защиты граждан определяющая роль принадлежит государству, деятельность которого позволяет реализовать конституционные права граждан на жизнь, труд, медицинскую помощь и лечение, брак, семью, материнство, отцовство и детство и др.

Существующее развитие системы социальной защиты граждан в нашем государстве характеризуется активизацией процесса правового регулирования вновь складывающихся общественных отношений. Результатом данного процесса является интенсивное формирование в стране новых норм и институтов, которые отражают особенности правовой регламентации общественных отношений в сфере социальной защиты граждан. Широта обхвата правовым регулированием общественных отношений в сфере социальной защиты граждан свидетельствует о том, что она выходит за пределы права социального обеспечения как отрасли права. Именно поэтому, как было указано выше, в научной правовой среде активно обсуждается вопрос об объединении всего массива правовых норм, регулирующих отношения в сфере социальной защиты граждан, в состав одной комплексной отрасли права – социального права.

Социальное право, как новую комплексную отрасль права, следует рассматривать в качестве отрасли права, отрасли науки и учебной дисциплины. Как самостоятельная отрасль права, социальное право представляет собой обширную совокупность правовых норм, призванных урегулировать общественные отношения, связанные с социальной защитой граждан. Данные нормы объединяются в соответствующие правовые институты, сумма которых и составляет новую комплексную отрасль права Республики Беларусь – социальное право.

В познании окружающего мира особое место занимает наука, представляющая одну из сфер человеческой деятельности. Наука – это теоретическое отражение действительности: система обобщенных представлений об объективном

мире, о явлениях природы и общества, закономерностях их возникновения и развития. Ее функция, как известно, – выработка и теоретическая систематизация объективных данных.

Социальные отношения весьма многогранны, имеют сложную структуру и носят многоуровневый характер. Предмет науки социального права значительно шире предмета отрасли. Наука как система научных знаний, правовых взглядов, идей, понятий, концепций, суждений, теорий охватывает не только знания о содержании правовых норм исследуемой отрасли, но и дает понятие самой отрасли, ее предмета, метода правового регулирования, системы; раскрывает все основные элементы правоотношений, содержит знания о становлении и развитии отрасли, а также правовом регулировании социальных отношений в зарубежных странах.

Социальное право как учебная дисциплина представляет собой сумму знаний о социальном праве как отрасли права и о социальном праве как отрасли науки, которую должны получить студенты в ходе ее изучения. Таким образом, предмет правового регулирования социального права как новой комплексной отрасли права составляют обширные общественные отношения как материального, так и процессуально-процедурного характера, связанные с социальной защитой граждан.

Социальная защита в любом государстве – это комплексная система социально-экономических отношений, предназначенная для оказания разносторонней помощи нетрудоспособным или ограниченно трудоспособным лицам, а также трудоспособным членам общества, доходы которых не обеспечивают общественно необходимого уровня жизни. Эффективная социальная защита предполагает проведение политики, адекватно реагирующей на социальное самочувствие людей, способной улавливать рост социального недовольства и социальной напряженности.

Анализ норм законодательства в сфере социальной защиты позволяет сделать вывод о том, что объединение данных норм в единую интегрированную отрасль права объективно необходимо для достижения целей социального государства, что в конечном итоге будет способствовать обеспечению социальной безопасности Республики Беларусь.

ЛИТЕРАТУРА

1. Миронова, Т.К. Право социального обеспечения и современные тенденции правового регулирования отношений в сфере социальной защиты: автореф. дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.05 / Т.К. Миронова; МГУ им. М.В. Ломоносова. – М., 2008. – 52 с.

2. Постовалова, Т.А. Социальное право Европейского союза / Т.А. Постовалова. – Минск: Тесей, 2008. – 512 с.; Постовалова, Т.А. Европейское трудовое и социальное право / Т.А. Постовалова. – Минск: БГУ, 2009. – 175 с.

3. Лепихов, М.И. Право и социальная защита населения (социальное право) / М.И. Лепихов. – М., 2000. – 232 с.

4. Гущин, И.В. К вопросу о формировании в Республике Беларусь новой комплексной самостоятельной отрасли права белорусского права – социальное право / И.В. Гущин // Проблемы устойчивого развития региона: материалы респ. науч.-практ. конф., Могилев, 25 марта 2011 г. – Могилев: ВГУ им. П.М. Машерова, 2011. – С. 169–163.

5. Гущин, И.В. Формирование в Беларуси новой комплексной отрасли права – социальное право, его влияние на качество юридического образования / И.В. Гущин // Юридическое образование: традиции и новации: сб. науч. ст. / Гродн. гос. ун-т им. Я.Купалы; редкол.: Н.В. Сильченко [и др.]. – Гродно: ГрГУ, 2011. – С. 65–72.

6. Авдей, А.Г. О становлении и развитии социального права Республики Беларусь / А.Г. Авдей // Вклад молодых ученых в развитие правовой науки Республики Беларусь: материалы II Междунар. науч. конф., Минск, 25 нояб. 2011 г. – Минск: Бизнесофсет, 2011. – С. 109–111; Авдей, А.Г. Система социальной защиты Республики Беларусь / А.Г. Авдей // Конституционно-правовое регулирование общественных отношений в Республике Беларусь и других европейских государствах: сб. науч. ст. / Гродн. гос. ун-т им. Я.Купалы; редкол.: Л.Я. Абрамчик, С.В. Агиевец, И.В. Гущин. – Гродно: ГрГУ, 2009. – С. 140–146.

7. Райхер, В.К. Общественно-исторические типы страхования / В.К. Райхер. – М.: Юрлитиздат. – 1947. – 648 с.

8. Явич, Л.С. К вопросу о предмете и методе правового регулирования / Л.С. Явич // Вопросы общей теории советского права. – М., 1960. – С. 47.

9. Трудовое право: учеб.-метод. комплекс / И.В. Гущин [и др.]; под общ. ред. И.В. Гущина. – Гродно: ГрГУ, 2010. – 483 с.

10. Мачульская, Е.Е. Право социального обеспечения: учеб. / Е.Е. Мачульская. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Книжн. мир, 1999. – 240 с.

11. Шайхатдинов, В.Ш. Предмет и система советского права социального обеспечения / В.Ш. Шайхатдинов. – Свердловск: ВИЮ, 1983. – С. 38–39.

12. Федорова, М.Ю. Социальное страхование как организационно-правовая форма социальной защиты населения: проблемы правового регулирования / М.Ю. Федорова. – Омск: ОмГУ, 2000. – 496 с.

Дата поступления статьи в редакцию 21.02.2012

УДК 342.553-021.414:349.6(476)

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

МИНЬКО Н.С.,
доцент кафедры права Института парламентаризма и предпринимательства,
кандидат юридических наук

В статье раскрываются основные полномочия местных органов власти, реализуемые в сфере природопользования в Республике Беларусь, в соответствии с их конституционно-правовым статусом. Обозначена проблема дублирования данных полномочий, внесены предложения об их конкретизации, детализации и объединении в самостоятельные группы.

The article reveals main powers of local authorities being implemented in the field of environmental management in the Republic of Belarus in accordance to their constitutional legal status, as well as defines the problem of doubling of mentioned powers. The author brings forward proposals on their specification, detalization and consolidation in separate groups.

Согласно предписаниям раздела V Конституции Республики Беларусь [1] конституционно-правовой статус местных органов власти предусматривает конституционно-правовое положение органов местного управления и самоуправления (в том числе местных представительных, исполнительных и распорядительных органов).

Опираясь на исследования Г.А.Василевича в области конституционно-правового статуса органов государственной власти [2–3], можно заключить, что конституционно-правовой статус данных органов в сфере природопользования определяется их компетенцией, порядком реализации и разграничения полномочий, особенностями организации и деятельности. При этом проблему системного взаимодействия местных органов власти в сфере природопользования важно исследовать именно через призму их конституционно-правового статуса в целях проведения наиболее глубокого и всестороннего анализа выполняемых ими функций.

Как отмечает Л.Т.Разумова, во всем мире муниципальная (местная) власть повсеместно подотчетна и подконтрольна центральному аппарату публичной власти [4, с. 31]. Данное утверждение касается также сферы использования природных ресурсов на местном уровне. Однако, по нашему мнению, оно справедливо лишь в определенной мере, поскольку степень подотчетности местных органов власти ее центральному аппарату обусловлена множеством причин и может отличаться в зависимости от исторических условий возникновения и развития государства, его правовой системы, формы государства и других характеристик.

Основные аспекты реализации природоресурсной компетенции местными представительными, исполнительными и распорядительными органами в сфере природопользования выступают одним из важнейших направлений деятельности указанных органов согласно общегосударственным требованиям эффективности использования имеющихся ресурсов и исследуются в работах С.А.Балашенко, Е.Е.Вылегжаниной, А.А.Головко, Д.М.Демичева, Б.В.Ерофеева, Т.И.Макаровой, В.В.Петрова, В.К.Сидорчука, Ю.А.Тихомирова, М.Ф.Чудакова и др.

Целью настоящего исследования выступает комплексный анализ конституционно-правового статуса местных органов власти в сфере природопользования в Республики Беларусь, а также внесение некоторых предложений по развитию законодательства в рассматриваемой области общественных отношений.

Государственная власть на местах в Республике Беларусь осуществляется преимущественно посредством реализации своих полномочий органами местного управления и самоуправления (представительными, исполнительными и распорядительными органами). Конституционно-пра-

вовые основы местного управления и самоуправления помимо раздела V Конституции Республики Беларусь устанавливаются Законом Республики Беларусь от 4 января 2010 года «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (далее – Закон от 4 января 2010 г.), другими актами законодательства, в том числе международными договорами Республики Беларусь [5].

Система местного самоуправления в Республике Беларусь включает местные Советы депутатов и органы территориального общественного самоуправления. Следует отметить, что согласно ст. 120 Конституции Республики Беларусь местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в пределах компетенции решают вопросы местного значения путем принятия решений исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории, исполняют решения вышестоящих государственных органов [1].

Важнейшее значение имеют природоресурсные решения, принимаемые местными представительными, исполнительными и распорядительными органами как обладающими наибольшим объемом реальных полномочий в данной сфере, постоянно и оперативно реализуемым на практике.

Система местных органов власти, осуществляющих государственное регулирование условий и порядка природопользования, включает в себя органы общей компетенции (исполнительные и распорядительные органы: областные и Минский городской, районные, городские, сельские, поселковые исполкомы, администрации районов городов с районным делением; местные Советы депутатов: города Минска, областные, районные, городские, сельские, поселковые), а также органы специальной компетенции (областные комитеты и районные, городские инспекции Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь).

Основополагающим признаком объединения данных органов в систему выступает общее целевое назначение – регулирование условий, порядка природопользования, реализация природоресурсных и природоохранных норм, проведение соответствующих восстановительных мероприятий, разработка и исполнение соответствующих плановых и прогнозных документов.

Природные ресурсы не находятся в коммунальной собственности, они рассматриваются как экономическая основа жизнедеятельности административно-территориальных единиц. Доходы от использования природных ресурсов составляют экономическую основу местного управления и самоуправления. Поэтому требуются особая конкретизация, детализация и разграничение полномочий местных представительных, исполнительных и распорядительных органов в рассматриваемой сфере в целях обеспечения рациональности, эффективности использования имеющихся ресурсов, их своевременного восстановления.

Как отмечает О.А.Кудинов, регулирующая и контрольная деятельность муниципальных властей, в частности, состоит «в наблюдении за соблюдением природоохранительного законодательства» [6, с. 201].

Следует пойти дальше и уточнить, что на сегодняшний день с учетом законодательных положений регулирующая деятельность местных органов власти заключается в распоряжении природными ресурсами, в том числе путем предоставления их в пользование, а также в соответствующем контроле и определении полномочий органов территориального общественного самоуправления в данной сфере.

Г.А.Василевич обоснованно обращает внимание на то, что именно местные Советы депутатов осуществляют распоряжение и контроль за использованием земель, их недр, вод, лесов, охотничьих и рыболовных угодий, других природных ресурсов, находящихся у них в ведении [2, с. 211]. При этом право распоряжения природными богатствами местные Советы депутатов реализуют путем предоставления их во владение и пользование организациям и гражданам.

С.А.Боголюбов справедливо указывает на то, что Советам принадлежит важная роль в решении конституционной проблемы соотношения территориального и отраслевого принципов управления охраной окружающей среды. Хотя данная компетенция Советов постоянно расширяется, она не всегда и не полностью в современных условиях реализуется вследствие различных факторов. Распространенными являются правопредоставляющие акты Советов – о наделении природопользователей правами и обязанностями: в большинстве случаев такие решения могут принимать только Советы и их исполнительные комитеты, таким образом определяются методы рационального использования природных ресурсов, способы достижения социальных целей [7, с. 22].

Согласно предписаниям ст. 17 Закона от 4 января 2010 г. местные Советы депутатов в пределах своей компетенции в порядке, установленном законодательством, утверждают региональные программы, концепции по вопросам рационального использования природных ресурсов; распоряжаются природными ресурсами в случаях, предусмотренных законодательством об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов, а также осуществляют контроль за их использованием; определяют ставки платежей в случаях, установленных законодательными актами (в том числе ставки платы за аренду охотничьих и рыболовных угодий, водных объектов); содействуют развитию промышленного и сельскохозяйственного производства, сферы услуг, малого и среднего предпринимательства, личных

подсобных хозяйств; координируют деятельность органов территориального общественного самоуправления, содействующих решению природоресурсных вопросов местного значения; осуществляют международное сотрудничество в рассматриваемой области и др. [5].

Как показывает практика, местные Советы депутатов обладают незначительными фактическими полномочиями по распоряжению природными ресурсами, которые реализуются преимущественно исполнительными и распорядительными органами. С учетом тенденций развития законодательства можно говорить об усилении регулирующего воздействия на природоресурсные отношения местных исполнительных и распорядительных органов с одновременным расширением их контрольной деятельности. Поэтому местные органы исполнительной власти занимают ключевое место в системе органов, осуществляющих государственное регулирование природопользования на местном уровне. Они имеют как вертикальную, так и горизонтальную структуру.

Систему органов местного управления составляет совокупность государственных органов, осуществляющих государственно-управленческую деятельность на региональном уровне. Единая система органов местного управления на территории Республики Беларусь состоит из областных, районных, городских исполнительных комитетов и местных администраций. Одним из важнейших вопросов, возникающих при исследовании системы органов местного управления природопользованием, является соотношение институтов местного управления и институтов государственной власти. Предпринимаются попытки отделить так называемые местные дела от государственных и даже противопоставить их, что в рассматриваемой сфере является недопустимым.

В конституционном законодательстве большинства зарубежных государств полномочия местных органов власти подразделяются на обязательные, делегированные (порученные) и факультативные (добровольные) [9]. Добровольные реализуются местными органами по своему усмотрению, общеобязательные – непосредственно устанавливаются законом, им придается общегосударственное значение, порученные – вытекают из данных «сверху» поручений.

По нашему мнению, в Республике Беларусь в качестве обязательных полномочий исполнительных и распорядительных органов в области регулирования природопользования можно выделить общие (например, контрольную деятельность в сфере природопользования) и специальные полномочия (например, решение отдельных вопросов землеустройства и землепользования на соответствующей территории).

В соответствии со ст. 38 Закона от 4 января 2010 г. исполнительный комитет является исполнительным и распорядительным органом на территории области, города, района, поселка, сельсовета, а местная администрация – на территории района в городе. Исполнительные комитеты подотчетны соответствующим местным Советам депутатов по вопросам, отнесенным к компетенции этих Советов [8]. Данное положение в полной мере относится к определению и разграничению компетенции в сфере осуществления рационального использования природных ресурсов соответствующего региона.

Исполнительный комитет в пределах своих полномочий принимает решения об использовании тех или иных природных ресурсов, проведении природоресурсных мероприятий и др. Очевидно, что к общим полномочиям исполнительных и распорядительных органов, применяемым в том числе в области регулирования порядка использования природных ресурсов, целесообразно отнести разработку и внесение для утверждения в местные Советы депутатов проектов региональных природоресурсных программ, концепций; внесение на рассмотрение соответствующих Советов и их органов предложений по всем вопросам местного значения и участие в их рассмотрении; организацию обсуждения на соответствующей территории важных вопросов местного и республиканского значения, связанных с использованием земель, вод, недр, лесов и др.; информирование граждан и организаций о состоянии дел на соответствующей территории по вопросам местного значения; обеспечение осуществления на соответствующей территории контроля за соблюдением природоресурсного законодательства и разъяснение вопросов его применения; организацию приема населения руководителями исполнительных и распорядительных органов; рассмотрение обращений граждан и принятие по ним решений, в том числе по вопросам предоставления ресурсов в пользование.

В группу указанных полномочий входят организация получения доходов местного бюджета и их использование по целевому назначению, в частности на цели рационального природопользования; заключение договоров с юридическими и физическими лицами, включая договоры об использовании природных ресурсов, на осуществление в отношении данных объектов инвестиционной деятельности; отмена в пределах своей компетенции решений руководителей иных органов местного управления, принятых с нарушением законодательства Республики Беларусь, и др. [5].

Таким образом, исполнительный комитет решает целый ряд вопросов, связанных с непосредственным текущим государственным регулированием порядка природопользования.

На наш взгляд, с принятием Закона от 4 января 2010 г. природоресурсные полномочия местных представительных, исполнительных и распорядительных органов получили свое дальнейшее развитие, однако возникла проблема их дублирования, что недопустимо, поскольку на практике местные исполкомы обладают большей по объему природоресурсной компетенцией.

В ст. 41 Закона от 4 января 2010 г. отражен ряд специальных взаимосвязанных и взаимообусловленных по своему содержанию природоресурсных полномочий исполнительных и распорядительных органов, находящих свое развитие в отраслевом законодательстве. Они закреплены в разных пунктах данной статьи, разобщены. По нашему мнению, данные полномочия следует объединить в отдельную самостоятельную группу, дополнить и конкретизировать с учетом сложившейся практики.

Согласно Закону от 4 января 2010 г. исполнительные комитеты разрабатывают и вносят для утверждения в Советы проекты региональных программ, концепций (исполкомы первичного уровня – проекты планов мероприятий) по вопросам охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов; распоряжаются природными ресурсами в случаях и порядке, предусмотренных законодательством об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов; принимают решения о предоставлении земельных участков в пользование, аренду, пожизненное наследуемое владение, передаче их в собственность, а также об изъятии земельных участков (кроме исполкомов городов районного подчинения); организуют на соответствующей территории водоснабжение граждан, водоотведение, обеспечивают потребность населения в питьевой воде, снабжение граждан топливом; принимают меры по обеспечению рационального использования природных ресурсов; осуществляют контроль в данной области и др. [5].

Несколько по-иному решается вопрос закрепления специальных правомочий местных органов власти в Законе Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. «Об охране окружающей среды» (далее – Закон от 26 ноября 1992 г.), где в отдельной статье одновременно нашли отражение полномочия местных Советов депутатов, а также исполнительных и распорядительных органов в области охраны окружающей среды, включая их компетенцию в природоресурсной области [9, ст. 11].

Согласно Закону от 26 ноября 1992 г. местные Советы депутатов утверждают территориальные программы и мероприятия по рациональному использованию природных ресурсов; распоряжаются на подведомственной им территории недрами, водами, охотничьими и рыболовными угодьями, иными природными ресурсами, находящимися в их ведении, а также осуществляют контроль за их использованием; отменяют решения местных исполнительных и распорядительных органов об изъятии и предоставлении земельных участков в пользование, аренду, пожизненное наследуемое владение, о передаче их в собственность, не соответствующие законодательству Республики Беларусь о земле, и т. п.

Местные исполнительные и распорядительные органы разрабатывают и представляют в местные Советы депутатов территориальные программы и предложения о мероприятиях по рациональному использованию природных ресурсов и принимают меры по их выполнению; принимают меры по защите прав и законных интересов граждан Республики Беларусь в указанной области; осуществляют на подведомственной им территории государственный контроль за охраной земель (включая почвы), недр, вод, атмосферного воздуха, лесов, растительного и животного мира в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь; изучают предложения по вопросам рационального использования природных ресурсов и др.

Проведя сравнительный анализ содержания ст.ст. 17 и 41 Закона от 4 января 2010 г., важно еще раз подчеркнуть, что в данном Законе имеет место дублирование основных специальных природоресурсных полномочий местных Советов депутатов и исполнительных комитетов – *распорядительных и контрольных*, в то время как практическая деятельность и отраслевое законодательство демонстрируют больший объем фактической компетенции, включая контрольную, исполнительных комитетов в рассматриваемой сфере.

Необходимо подробно урегулировать полномочия исполнительных и распорядительных органов в сфере природопользования применительно к каждому уровню исполнительного комитета, выделить их в самостоятельную группу норм, скоординировать данные полномочия в отношении основных природных ресурсов.

Наиболее детально и последовательно регламентирует специальные полномочия местных органов власти в сфере использования тех или иных природных ресурсов отраслевое законодательство Республики Беларусь.

В ст.ст. 27–30 Кодекса Республики Беларусь о земле [10] достаточно подробно определена компетенция исполнительных и распорядительных органов всех территориальных уровней в области землепользования. В то же время не указаны полномочия местных Советов депутатов в данной сфере, что вступает в противоречие с положениями ст. 17 Закона от 4 января 2010 г., где установлена компетенция местных Советов депутатов в области распоряжения и контроля за охраной земель и других природ-

ных ресурсов, что предполагает необходимость закрепления соответствующих полномочий местных представительных органов в отдельной статье Кодекса Республики Беларусь о земле.

Районные исполнительные комитеты в области использования земель представляют на утверждение в областной исполнительный комитет схемы землеустройства районов; формируют фонды перераспределения земель районов; принимают решения об изъятии и предоставлении земельных участков из земель в границах районов для целей, связанных с ведением лесного, сельского, подсобного сельского хозяйства, традиционных народных промыслов (ремесел), а также из земель городов районного подчинения, сельских населенных пунктов, поселков городского типа, дачных кооперативов, садоводческих товариществ, за исключением земель, решения по которым принимаются сельскими, поселковыми исполнительными комитетами, и одновременно осуществляют перевод земель из одних категорий и видов в другие, принимают решения об установлении и прекращении ограничений (обременений) прав на земельные участки; изменяют целевое назначение предоставленных ими земельных участков и т.д. [10, ст. 29].

В Кодексе Республики Беларусь о недрах в отличие от иных актов отраслевого законодательства четко разграничена и подробно регламентирована компетенция местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов в сфере использования недр.

В ст. 13 указанного Кодекса обозначены следующие полномочия местных Советов депутатов: утверждение территориальных программ и мероприятий по охране недр на территории соответствующих административно-территориальных единиц и осуществление контроля за их реализацией, лимитов добычи общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод [11].

Местные исполнительные и распорядительные органы: участвуют в разработке и реализации государственных программ; разрабатывают территориальные программы, мероприятия в указанной области, принимают меры по их реализации; принимают решения о предоставлении геологических и горных отводов, за исключением случаев, когда решения о предоставлении горных отводов принимает Президент Республики Беларусь; принимают решения об изъятии и предоставлении участков недр для государственных нужд, о приостановлении или прекращении права пользования недрами при нарушении законодательства о недрах; осуществляют на территории соответствующих административно-территориальных единиц государственный контроль за использованием недр; организуют и проводят торги на предоставление горного отвода; осуществляют контроль за соблюдением законодательства при застройке площадей залегания полезных ископаемых и др. [11].

В Лесном кодексе Республики Беларусь закреплен ряд полномочий местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов в области использования лесного фонда и воспроизводства лесов. В частности, местные Советы депутатов утверждают местные программы и мероприятия по рациональному использованию, воспроизводству лесов; принимают решения об отмене решений местных исполнительных и распорядительных органов о передаче участков лесного фонда в пользование (аренду); осуществляют контроль за использованием лесного фонда и др. [12, ст. 13].

Местные исполнительные и распорядительные органы в пределах своей компетенции организуют разработку и реализацию местных программ и мероприятий по рациональному использованию, охране, защите лесного фонда и воспроизводству лесов; утверждают таксы за побочные лесные пользования и заготовку второстепенных лесных ресурсов, а также за пользование участками лесного фонда в культурно-оздоровительных, туристических, иных рекреационных и (или) спортивных целях; принимают решения о передаче в аренду участков лесного фонда; принимают в порядке, установленном Президентом Республики Беларусь, решения о переводе лесов из одной категории защитности в другую [12, ст. 13].

Местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы могут осуществлять иные полномочия в сфере природопользования.

С учетом анализа вышеуказанных норм и сложившейся практики можно сделать вывод о том, что местные органы власти (преимущественно исполкомы) несут ответственность за состояние природных ресурсов на соответствующих территориях; за разработку, утверждение и выполнение государственных программ, мероприятий в сфере природопользования; принимают решения о предоставлении в пользование природных ресурсов, определяют порядок их предоставления и размер платы; организуют проведение природоресурсных мероприятий и тому подобного в соответствии с их территориальным уровнем. Непосредственно местными исполнительными и распорядительными органами осуществляется и контролируется использование бюджетных средств на природоохранные цели и цели природопользования, производится планирование и прогнозирование социально-экономического развития сферы использования природных ресурсов.

В Законе от 4 января 2010 г. помимо полномочий местных Советов депутатов по утверждению программ и прогнозов социально-экономического развития закрепляется возможность

утверждения ими региональных планов мероприятий (Советы первичного уровня), программ, концепций по вопросам рационального использования природных ресурсов, осуществления контроля за их выполнением и утверждения отчетов об их исполнении. В свою очередь исполнительные комитеты разрабатывают и вносят для утверждения в Советы проекты программ и прогнозов социально-экономического развития соответствующей административно-территориальной единицы, обеспечивают их выполнение, разрабатывают и вносят для утверждения в Советы проекты региональных программ, концепций, планов мероприятий по вопросам рационального использования природных ресурсов, обеспечивают их выполнение [5, подп. 1.2–1.4 ст. 17].

Специальные полномочия местных органов власти по планированию и прогнозированию природоресурсной деятельности сформулированы недостаточно полно, требуют некоторой детализации, поскольку на практике получают все большее применение и развитие. Поэтому положительную роль могло бы сыграть детальное разграничение в отраслевом законодательстве компетенции местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов по планированию и прогнозированию мероприятий в отношении использования тех или иных природных ресурсов согласно территориальному уровню. Данное полномочие следует отнести в самостоятельную группу природоресурсных полномочий местных органов власти путем его конкретизации, объединения с иными правомочиями в рассматриваемой сфере и их последующего закрепления в ст.ст. 41–45 Закона от 4 января 2010 г.

Резюмируя исследование компетенции местных органов власти в сфере природопользования, приходим к выводу, что имеет место дублирование отдельных полномочий местных органов власти в сфере природопользования, что способствует размыванию их индивидуальных возможностей в процессе абсолютно самостоятельного принятия решений, приводит к ослаблению контроля. Данное обстоятельство требует систематизации и упорядочения их деятельности, более детального разграничения компетенции. Кроме того, местное регулирование природопользования должно координироваться и контролироваться единым государственным органом, в качестве которого выступает местный исполнительный комитет (осуществляющий непосредственное практическое регулирование).

Предлагается законодательно выделить особое полномочие местных исполнительных и распорядительных органов в указанной сфере – осуществление государственного контроля за использованием природных ресурсов и бюджетных средств на природоресурсные цели во исполнение части второй ст. 46 Конституции Республики Беларусь, поскольку контроль является важнейшим и неотъемлемым элементом государственного регулирования в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов. Его следует закрепить в ст.ст. 41–45 Закона от 4 января 2010 г. в самостоятельных группах природоресурсных полномочий местных исполнительных и распорядительных органов различных уровней.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – 4-е изд., стер. – Минск: Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2009. – 62 с.

2. Василевич, Г.А. Органы государственной власти Республики Беларусь: конституционно-правовой статус / Г.А. Василевич. – Минск: Право и экономика, 1998. – 226 с.

3. Василевич, Г.А. Органы государственной власти Республики Беларусь: конституционно-правовой статус / Г.А. Василевич. – 2-е изд., доп. – Минск: Бип-С, 1999. – 243 с.

4. Разумова, Л.Т. Конституционные основы деятельности органов власти / Л.Т. Разумова. – Минск: Право и экономика, 2005. – 190 с.

5. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2010 г., № 108-З // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

6. Кудинов, О.А. Закономерности развития конституционного регулирования в СССР / О.А. Кудинов // Конституционная система развитого социализма. – М.: Знание, 1980. – С. 30–37.

7. Боголюбов, С.А. Конституционно-правовые проблемы охраны окружающей среды в СССР: автореф. дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.06; 12.00.02 / С.А. Боголюбов; ВНИИ сов. гос. строит-ва и зак-ва. – М., 1990. – 43 с.

8. Краснов, М.А. Толковый словарь конституционных терминов и понятий / М.А. Краснов, В.А. Кряжков. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. – 418 с.

9. Об охране окружающей среды: Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992 г., № 1982-XII: в ред. Закона Респ. Беларусь от 17 июля 2002 г.: с изм. и доп.: текст по состоянию на 30 дек. 2011 г. // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

10. Кодекс Республики Беларусь о земле: принят Палатой представителей 17 июня 2008 г.: одобрен Советом Респ. 28 июня 2008 г.: с изм. и доп. // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

11. Кодекс Республики Беларусь о недрах: принят Палатой представителей 10 июня 2008 г.: одобрен Советом Респ. 20 июня 2008 г.: с изм. и доп.: текст Кодекса по состоянию на 30 дек. 2011 г. // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

12. Лесной кодекс Республики Беларусь: принят Палатой представителей 8 июня 2000 г.: одобрен Советом Респ. 30 июня 2000 г.: с изм. и доп.: текст Кодекса по состоянию на 22 дек. 2011 г. // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

Дата поступления статьи в редакцию 06.06.2012

УДК 347

САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ ИМУЩЕСТВЕННАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ КАК ПРИЗНАК ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА

МАНЬКОВСКИЙ И.А.,
заведующий кафедрой частного права, начальник центра частноправовых исследований Научно-исследовательского института трудовых и социальных отношений Международного университета «МИТСО», кандидат юридических наук, доцент

Проводится научно-практический анализ одного из пяти признаков, которыми должна обладать созданная субъектами гражданского права организация для того, чтобы получить статус юридического лица в процессе государственной регистрации и быть допущенной в гражданский оборот в качестве самостоятельного, отдельного от своих учредителей субъекта.

The scientifically-practical analysis of one of five signs which the organization created by subjects of civil law should possess is carried out to receive the status of the legal person in the course of the state registration and to be admitted in a civil circubation as the independent subject separate from the founders.

Самостоятельная имущественная ответственность по своим обязательствам представляет собой один из признаков юридического лица, в соответствии с которым, по общему правилу, учредитель (участник) организации со статусом юридического лица или собственник ее имущества не отвечают по обязательствам организации, а организация, в свою очередь, не отвечает по обязательствам учредителя (участника) или собственника имущества. Анализируемый признак нашел законодательное закрепление в ст. 52 Гражданского кодекса Республики Беларусь (далее – ГК), согласно нормам которой организации, кроме финансируемых собственником учреждений, отвечают по своим обязательствам всем своим имуществом.

В соответствии с ч. 1 п. 3 ст. 52 ГК нормами права либо учредительными документами организации могут быть предусмотрены случаи, когда учредители несут субсидиарную ответственность по долгам созданной ими организации. Вместе с тем применительно к современному уровню развития гражданского права Республики Беларусь учредители коммерческих организаций несут дополнительную ответственность по их обязательствам в большинстве случаев. Кроме того, согласно нормам ч. 2 п. 3 ст. 52 ГК в том случае, когда экономическая несостоятельность (банкротство) организации вызвана собственником ее имущества, учредителями (участниками) или другими лицами, в том числе руководителем организации, имеющими право давать обязательные для этой организации указания либо имеющими возможность иным образом определять ее действия, на таких лиц при недостаточности имущества организации возлагается субсидиарная ответственность по ее обязательствам. Приведенные нормы в совокупности с закрепленными в законодательстве случаями дополнительной ответственности учредителей по долгам созданных ими организаций полностью нивелируют институт ограниченной ответственности учредителей по долгам коммерческих организаций.

Некорректная формулировка норм, закрепленных в ч. 2 п. 3 ст. 52 ГК, не позволяет достаточно точно и однозначно толковать ее содержание и может быть с успехом подведена практически под любые действия учредителя в случае банкротства субъекта хозяйствования. Во всех случаях неудачной предпринимательской деятельности, естественно, виноват учредитель, но для того он и выбирал для осуществления предпринимательской деятельности такую правовую форму организации, как, например, общество с ограниченной ответственностью, чтобы в случае коммерческой неудачи ограничить свою ответственность имуществом созданного им субъекта хозяйствования. Осуществление предпринимательской деятельности, как и любое другое дело, требует наличия определенных способностей, которые могут быть не у всех.

Осуществляя предпринимательскую деятельность, учредители субъекта хозяйствования могут действовать правомерно, преследовать получение прибыли и при этом непреднамеренно, в силу неопытности или иных как объективных, так и субъективных причин, допустить экономические просчеты, что приведет к устойчивой неплатежеспособности созданной ими организации. Вместе с тем учредители субъекта хозяйствования могут преднамеренно совершать целенаправленные действия для создания условий, которые приведут субъекта хозяйствования к состоянию устойчивой неплатежеспособности. Такие действия являются заведомо противоправными и по своему значению для нормального развития экономического оборота существенно отличаются от правомерных действий добросовестных участников предпринимательской деятельности. Нормы гражданского права как в первом, так и во втором случае предусматривают применение абсолютно одинаковых мер имущественной ответственности к учредителям организации – субсидиарной ответственности по ее долгам. Аналогичные нормы закреплены в ст. 56 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК Российской Федерации).

В связи с изложенным следует признать верным утверждение С.Балыкина о том, что «<…> абсолютной ограниченной ответственности участников не будет ни в одном субъекте хозяйствования <…>» [1, с. 2]. В свою очередь, О.Н.Сыродоева справедливо считает, что «<…> положения российского законодательства сформулированы чрезмерно широко, предусматривая возможность ответственности за совершенно нормальное правомерное поведение и тем самым необоснованно подрывая принцип ограниченной ответственности» [2, с. 100–101].

Именно практическое применение принципа ограниченной ответственности учредителей по долгам организации способно положительно влиять на развитие предпринимательской деятельности, повышение предпринимательской активности, увеличение объемов производства и реализации продукции.

Нормы ст. 9 Закона Республики Беларусь от 18 июля 2000 года «Об экономической несостоятельности (банкротстве)» (далее – Закон о банкротстве) практически повторяют положения ГК: «В случае банкротства должника по вине его учредителей (участников), собственника его имущества или иных лиц, в том числе руководителя должника, имеющих право давать обязательные для должника указания либо имеющих возможность иным образом определять его действия (преднамеренное банкротство), на таких лиц при недостаточности имущества должника может быть возложена субсидиарная ответственность по обязательствам последнего».

Указание в Законе на вину учредителей в банкротстве субъекта хозяйствования, то есть на создание условий преднамеренного банкротства, не меняет положения, так как ГК имеет большую, чем закон, юридическую силу, что исключает возможность применения норм, закрепленных в Законе о банкротстве. Кроме того, вина может быть умышленной и неосторожной, что должно существенно влиять на применяемые к виновному меры юридической ответственности.

Аналогичные нормы, однако, без указания на вину собственника имущества организации, ее учредителя, руководителя закреплены в подп. 1.35 п. 1 Указа Президента Республики Беларусь от 12 ноября 2003 г. № 508 «О некоторых вопросах экономической несостоятельности (банкротства)» (далее – Указ № 508).

Согласно указанным нормам, если экономическая несостоятельность (банкротство) должника вызвана собственником ее имущества, учредителями (участниками) или другими лицами, в том числе руководителем должника, имеющими право давать обязательные для должника указания либо имеющими возможность иным образом определять его действия, то на таких лиц при недостаточности имущества должника возлагается субсидиарная ответственность по обязательствам последнего.

Кроме отсутствия такого признака, как вина, приведенные нормы отличаются от норм, закрепленных в Законе о банкротстве, однозначным указанием на то, что субсидиарная ответственность возлагается (вместо – может возлагаться) на учредителей организации, собственника ее имущества либо иных лиц. При этом надо учитывать более высокую юридическую силу Указа № 508 по отношению к закону и ГК.

Верно поступили российские законодатели, закрепив в п. 3 ст. 3 Закона Российской Федерации от 26 декабря 1995 года «Об акционерных обществах» (далее – Закон Российской Федерации «Об акционерных обществах») положение о том, что несостоятельность (банкротство) общества считается вызванной действиями (бездействием) его акционеров или других лиц, которые имеют право давать обязательные для общества указания либо иным образом имеют возможность определять его действия, только в случае, если они использовали указанное право и (или) возможность в целях совершения обществом действий, заведомо зная, что вследствие этого наступит несостоятельность (банкротство) общества.

В соответствии с приведенными нормами применение к учредителям общества субсидиарной ответственности по его долгам в случае экономической несостоятельности субъекта возможно только в случае совершения указанных действий преднамеренно с целью вызвать банкротство организации. Однако, исходя из того, что в ГК Российской Федерации закреплены нормы, аналогичные белорусским, а также то, что ГК Российской Федерации обладает большей, чем закон, юридической силой, прогрессивные нормы Закона Российской Федерации «Об акционерных обществах» применяться не должны.

Во избежание двоякого толкования норм ГК и соответственно ущемления принципа ограниченной ответственности учредителей по долгам организации, по нашему мнению, целесообразно внести изменения в нормы, закрепленные в ч. 2 п. 3 ст. 52 ГК и соответственно в подп. 1.35 п. 1 Указа № 508.

Несмотря на фактическое отсутствие в гражданском праве Республики Беларусь ограниченной ответственности учредителей по долгам созданных ими организаций и, следовательно, самостоятельной в полном смысле слова имущественной ответственности последних, в теории гражданского права анализируемый признак юридического лица трактуется как способность организации со статусом юридического лица самостоятельно нести имущественную ответственность по своим обязательствам [3, с. 192], что присуще и российской цивилистической науке. Реализация указанного признака, по мнению Е.А.Суханова, возможна только при наличии у организации на праве собственности или ином вещном праве обособленного имущества, которым она способна отвечать по своим обязательствам [4, с. 234], из чего следует, что отсутствие обособленного имущества является препятствием для привлечения организации к имущественной (юридической) ответственности.

Под юридической ответственностью следует понимать предусмотренную нормами права субъективную обязанность лица, совершившего виновно (умышленно или по неосторожности) противоправное деяние (действие или бездействие), претерпеть предусмотренные правовыми нормами неблагоприятные последствия морального (предупреждение), физического (лишение свободы) и (или) имущественного (штраф, конфискация) характера, неотвратимо налагаемые с соблюдением установленной процедуры, являющиеся соразмерными ущербу, причиненному правонарушением охраняемым нормами права общественным отношениям, и соответствующие социальным качествам правонарушителя.

Таким образом, юридическая ответственность в целом понимается как обязанность правонарушителя претерпеть лишения, налагаемые на него компетентным государственным органом. Применительно к организации лишения носят имущественный характер и выражаются в умалении имущества организации. При этом фактическое отсутствие имущества на ее балансе не лишает кредиторов организации права обратиться в суд за судебной защитой и не является препятствием для принятия судом соответствующего решения о взыскании денежных средств либо иного имущества организации-дебитора в пользу ее кредиторов. Следовательно, даже в случае полного отсутствия какого-либо имущества у организации на момент вынесения судебного решения она подлежит наказанию за совершенное правонарушение, то есть к ней могут быть применены соответствующие меры юридической ответственности. Вместе с тем в приведенной ситуации будет затруднено исполнение судебного решения, что послужит основанием возбуждения процедуры банкротства и в конечном итоге привлечения директора или учредителей коммерческой организации к субсидиарной ответственности по долгам последней.

Далее необходимо рассмотреть значение данного признака юридического лица в процессе создания организации и получения ею соответствующего правового статуса. Так, С.Н.Братусь указывает на то, что «самостоятельная и исключительная имущественная ответственность является хотя и вторичным (производным), но более глубоким признаком, чем все остальные признаки, входящие в содержание понятия юридического лица. Этот признак свидетельствует о завершении юридической личности общественного образования» [5, с. 151].

Таким образом, признавая, что анализируемый признак юридического лица «самостоятельная имущественная ответственность» является производным [6, с. 53], С.Н.Братусь усматривает в этом признаке главенствующую роль. Его мнение разделяет и Г.К.Матвеев, который считает самостоятельную имущественную ответственность одним из основных признаков, характеризующих статус юридического лица [7, с. 212]. Однако, на наш взгляд, этот признак является основным не с точки зрения допуска созданной организации к участию в экономическом обороте, а с точки зрения выбора физическим лицом той правовой формы, посредством создания которой оно опосредованно будет осуществлять предпринимательскую деятельность.

Влияние анализируемого признака на допуск создаваемой организации в гражданский оборот, на наш взгляд, имеет второстепенное значение, потому что, во-первых, субъект хозяйствования может осуществлять предпринимательскую деятельность правомерно, добросовестно, учитывая свои финансовые возможности, и никогда не стать должником в той степени, когда к нему будут применяться меры юридической ответственности, выражающиеся в принудительном взыскании имущества. Следовательно, если принять за аксиому то, что все организации будут участвовать в экономическом обороте в соответствии с гражданско-правовым принципом добросовестности и разумности участников гражданского оборота, то и необходимость в таком признаке юридического лица, как «способность самостоятельно нести имущественную ответственность по своим обязательствам», теоретически отпадает; во-вторых, гражданское право допускает участие в хозяйственном обороте организаций в такой правовой форме, как, например, предусмотренное нормами ст. 66 ГК полное товарищество, учредители которого солидарно несут субсидиарную ответственность всем своим имуществом по долгам созданной организации. При такой правовой форме организации пред-

принимательской деятельности, как «полное товарищество», наличие самостоятельной имущественной ответственности и размер уставного фонда субъекта хозяйствования, по нашему мнению, не имеют существенного значения, что подтверждается установленным нормами Положения о государственной регистрации субъектов хозяйствования, утвержденного Декретом Президента Республики Беларусь от 16 января 2009 г. № 1 «О государственной регистрации и ликвидации (прекращении деятельности) субъектов хозяйствования», невысоким размером уставного фонда (определяется учредителями самостоятельно) как для данного, так и для большинства других видов коммерческих организаций.

Наличие у организации, претендующей на получение статуса юридического лица, такого признака, как способность отвечать по своим обязательствам всем принадлежащим организации имуществом, не является решающим для допуска организации к участию в гражданском обороте. Данный признак юридического лица имеет второстепенное значение и служит одной из качественных характеристик уже допущенного к участию в экономической деятельности субъекта гражданского права, указывает на принятые в обществе правила осуществления предпринимательской деятельности.

Наделение организации таким признаком, как способность самостоятельно отвечать по своим обязательствам всем принадлежащим ей имуществом, способствует поддержанию принципа ограниченной ответственности учредителей коммерческой организации по долгам последней, делает данную форму участия в экономическом обороте наиболее привлекательной по сравнению с индивидуальным предпринимательством, изначально предполагающим полную имущественную ответственность индивидуального предпринимателя по долгам, связанным с осуществлением предпринимательской деятельности, всем принадлежащим ему имуществом.

Заинтересованный в осуществлении предпринимательской деятельности индивид, отмечает Е.В.Богданов, «<…> мог бы с успехом управлять капиталом без образования юридического лица, занимаясь индивидуальной предпринимательской деятельностью» [8, с. 97–98].

В случае необходимости объединения капиталов для достижения общего положительного результата субъекты хозяйствования могут использовать правовое средство, предусмотренное нормами ст. 911 ГК, – договор простого товарищества (договор о совместной деятельности).

На основании проведенного исследования можно сделать вывод о том, что выбор физическими лицами такой формы участия в предпринимательской деятельности, как коммерческая организация, непосредственно связан с наличием у организации такого признака, как «самостоятельная имущественная ответственность». Указанный признак позволяет учредителям (участникам) организации максимально проявлять свою инициативу, развивать различные предпринимательские проекты, связанные, как известно, с определенной степенью риска, не беспокоясь о том, что в случае неудачно проведенной предпринимательской операции его семья (жена, дети) окажутся в тяжелом материальном положении по причине наложения ареста на личное имущество предпринимателя.

ЛИТЕРАТУРА

1. Балыкин, С. Проблемы предпринимателей начинаются с регистрации / С. Балыкин // Народная воля. – 1999. – 20 авг. – С. 2.

2. Сыродоева, О.Н. Акционерное право США и России: Сравнительный анализ / О.Н. Сыродоева. – М., 1996. – 112 с.

3. Гражданское право: учеб.: в 3 т. / А.В. Каравай [и др.]; под общ. ред. В.Ф. Чигира. – Минск: Амалфея, 2008. – Т. 1. – 864 с.

4. Гражданское право: общая часть: учеб.: в 4 т. / В.С. Ем [и др.]; под общ. ред. Е.А. Суханова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2004. – Т. 1. – 668 с.

5. Братусь, С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве / С.Н. Братусь. – М.: Юрид. изд-во М-ва юстиции СССР, 1947. – 255 с.

6. Советское гражданское право: субъекты гражданского права / А. Дозорцев [и др.]; под общ. ред. С.Н. Братуся. – М.: Юрид. лит., 1984. – 288 с.

7. Матвеев, Г.К. Основания гражданско-правовой ответственности / Г.К. Матвеев. – М.: Юрид. лит., 1970. – 311 с.

8. Богданов, Е.В. Сущность и ответственность юридического лица / Е.В. Богданов // Гос-во и право. – 1997. – № 10. – С. 97–101.

Дата поступления статьи в редакцию 21.03.2012

УДК 347.518

ОСОБЕННОСТИ ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ТРАНСПОРТНОГО СРЕДСТВА, ПРОТИВОПРАВНО ИЗЪЯТОГО ИЗ ОБЛАДАНИЯ ЕГО ВЛАДЕЛЬЦА

ЧИГИЛЕЙЧИК А.В.,
адъюнкт научно-педагогического факультета Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь

Рассматриваются особенности возмещения вреда, причиненного в результате эксплуатации транспортного средства, противоправно изъятого из обладания его владельца. Исследованы необходимые условия для исключения ответственности владельца транспортного средства за причинение вреда, а также предложены пути решения проблемных вопросов, возникающих по указанной категории дел.

The features of the compensation of the damage caused as a result of the operation of a vehicle of its owner illegally withdrawn from possession are considered. The conditions that are necessary for an exception of the responsibility of the owner of the vehicle for trespasses are investigated, and the ways of the solution of the problem questions arising on the specified category of affairs are also offered.

Гражданско-правовая ответственность владельца транспортного средства за причинение вреда не является абсолютной, поскольку к обстоятельствам, ее исключающим, белорусский законодатель относит умысел потерпевшего, непреодолимую силу и выбытие транспортного средства из обладания его владельца в результате противоправных действий иных лиц. Последнее обстоятельство, исключающее ответственность владельца транспортного средства за причинение вреда, получило законодательное закрепление благодаря судебной практике и нашло свое отражение в юридической литературе в работах видных ученых-цивилистов А.М.Беляковой, Ф.И.Гавзе, Л.Г.Могилянского, Е.А.Флейшиц и др.

Представляется целесообразным дальнейшее исследование особенностей возмещения вреда, причиненного транспортным средством, противоправно изъятым из обладания его владельца. Целью данной статьи является определение правовых проблем, связанных с применением п. 3 ст. 948 Гражданского кодекса Республики Беларусь (далее – ГК) [1], и выработка на их основе предложений, направленных на совершенствование гражданского законодательства.

В настоящее время **для исключения ответственности** владельца транспортного средства за причинение вреда в соответствии с п. 3 ст. 948 ГК необходимо наличие следующих условий: противоправного изъятия транспортного средства из обладания его владельца и отсутствия вины последнего в противоправном изъятии.

Противоправность действий других лиц характеризуется завладением транспортным средством против воли его владельца либо использованием без согласия (помимо воли) владельца или иного лица, управляющего транспортным средством на законном основании. Следует согласиться с позицией А.М.Беляковой, полагающей, что «в силу действия презумпции ответственности владельца источника повышенной опасности именно он должен предоставить доказательства того, что источник вышел из его обладания в результате противоправных действий третьих лиц» [2, с. 124].

Завладение транспортным средством по смыслу п. 3 ст. 948 ГК подлежит не только уголовно-правовой оценке как угон либо хищение, но и определяется с позиций административно наказуемого самоуправства. Вместе с тем противоправное завладение транспортным средст-

вом имеет место и в том случае, когда виновный не был в силу тех или иных обстоятельств привлечен к установленной законом ответственности. В этой связи важны сам факт противоправности завладения, его преюдициальное значение для целей освобождения владельца транспортного средства от возмещения причиненного иными лицами вреда. Подобного подхода придерживается и судебная практика. В деле по иску прокурора Молодечненского района к З., обвиняемому по ч. 2 ст. 317 Уголовного кодекса Республики Беларусь (далее – УК), суд первой инстанции, удовлетворяя исковые требования о взыскании стоимости расходов на лечение, затраченных учреждением здравоохранения, обосновал свое решение следующим образом: «Из технических документов следует, что автомобиль, при эксплуатации которого З. совершил указанное преступление, зарегистрирован за К. Судом установлено, что обвиняемый в нарушение требований п. 10.1 ПДД был в состоянии алкогольного опьянения, как водитель проигнорировал требования нормативного акта, стал управлять указанным автомобилем, то есть противоправно завладел источником повышенной опасности и причинил указанный вред». Удовлетворяя гражданский иск, суд принимал во внимание в том числе и то обстоятельство, что органами дознания в отношении обвиняемого было отказано в возбуждении уголовного дела по ст. 214 УК, предусматривающей ответственность за угон [3]. Таким образом, противоправность изъятия имеет место во всех случаях использования транспортного средства без соответствующих законных оснований.

Выбытие транспортного средства из обладания его владельца характеризуется отстранением последнего от возможности фактической эксплуатации транспортного средства в дорожном движении независимо от нахождения владельца (иного лица) в транспортном средстве либо вне его. Противоправность действий, свидетельствующих о выбытии транспортного средства из обладания его владельца либо иных лиц, эксплуатирующих его на законных основаниях, по нашему мнению, будет иметь место также и в том случае, когда последние осуществляют управление транспортным средством под угрозой либо применением насилия со стороны иных лиц.

Представляется спорным утверждение законодателя о том, что источник повышенной опасности (в нашем случае – транспортное средство) выбывает из обладания его владельца. Правомочие владения, рассматриваемого в юридической литературе как «юридически обеспеченная возможность хозяйственного господства собственника над вещью ... не требует, чтобы собственник находился с ней в непосредственном соприкосновении» [4, с. 19]. Не имея фактической возможности использовать принадлежащее ему транспортное средство в дорожном движении, его владелец, тем не менее, продолжает владеть указанным транспортным средством на законном основании даже в том случае, если последним противоправно завладели иные лица. При этом владелец транспортного средства не утрачивает принадлежащее ему право собственности либо право владения транспортным средством, осуществляемое им на ином законном основании. В рассматриваемой ситуации в п. 3 ст. 948 ГК целесообразно вести речь не о выбытии транспортного средства из обладания, а о **противоправном завладении последним иными лицами**.

Ведя речь о лице, из обладания которого выбывает источник повышенной опасности (транспортное средство), п. 3 ст. 948 ГК рассматривает в качестве такового исключительно его владельца. Между тем транспортное средство может находиться в фактическом правомерном владении иных лиц, не являющихся его владельцами. Согласно разъяснениям, содержащимся в п. 6 постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 24 июня 2004 г. № 9 «О судебной практике по делам о возмещении вреда, причиненного транспортными средствами» (далее – постановление Пленума от 24 июня 2004 г. № 9) [5], не является владельцем транспортного средства лицо, управляющее им по поручению или с согласия законного владельца. Вместе с тем применение п. 3 ст. 948 ГК не должно ставиться под сомнение в случае выбытия транспортного средства из подобного законного владения иных лиц в результате противоправных действий. В связи с чем представляется необходимым в п. 3 ст. 948 ГК вести речь не только о владельце источника повышенной опасности, из обладания которого в результате противоправных действий иных лиц выбыло транспортное средство, **но и об иных лицах**, правомерно эксплуатировавших указанное транспортное средство в дорожном движении.

В силу п. 3 ст. 948 ГК причинение вреда при эксплуатации транспортного средства, противоправно изъятого из законного обладания, следует возлагать исключительно на лиц, противоправно его изъявших. В то же время п. 3 ст. 948 ГК предусматривает, что при наличии вины владельца в противоправном изъятии источника повышенной опасности из его обладания ответственность может быть возложена как на его владельца, так и на лицо, противоправно завладевшее источником повышенной опасности, например вследствие его ненадлежащей охраны. Важным в этой связи является констатация виновных действий владельца транспортного средства, которые могут выражаться в «неос-

мотрительности или иных действиях, способствовавших неправомерному использованию кем-либо источника повышенной опасности» [6, с. 25]. Виновные действия владельца транспортного средства, имевшие место в подобных ситуациях, при вынесении соответствующих судебных решений должны быть не только конкретизированы, но и надлежащим образом мотивированы.

В этом смысле характерным является следующее дело, рассмотренное судом Борисовского района. 11 ноября 2009 г. в 00:40 Н.В., не имея права на управление транспортным средством, находясь в состоянии алкогольного опьянения, управляя автомобилем, принадлежавшим его матери Н.Е., двигаясь со скоростью не менее 130 км/ч в условиях мокрого дорожного покрытия в г. Борисове, не справился с управлением, выехал за пределы проезжей части, где совершил столкновение с придорожными деревьями. В результате дорожно-транспортного происшествия (далее – ДТП) пассажир автомобиля А.Г. получил телесные повреждения, от которых впоследствии скончался. Приговором суда Борисовского района Н.В. признан виновным и осужден по ч. 2 ст. 317 УК. При рассмотрении иска о компенсации морального вреда, заявленного А.В., женой погибшего, в своих интересах и в интересах несовершеннолетнего сына А.Н., а также дочери погибшего С. к владельцу транспортного средства Н.Е., суд Борисовского района правомерно посчитал, что в противоправном изъятии Н.В. автомашины из обладания законного владельца Н.Е. имеется также вина последней, поскольку она не обеспечила должным образом сохранность автомашины, а также ключей и документов, чем создала условия для совершения ДТП ее сыном. Доводы Н.Е. о том, что ключи и документы автомашины были надежно спрятаны и сын, проживающий с ней в одной квартире, не знал, где они хранятся, суд нашел несостоятельными, поскольку показания Н.Е. в этой части противоречивы и непоследовательны. Так, при рассмотрении уголовного дела Н.Е. поясняла, что ключи и документы хранились на тумбочке в спальне, а в ходе судебного разбирательства по гражданскому делу – в выдвижном ящике (шуфлядке) тумбочки в спальне. По мнению суда, приведенное Н.Е. место хранения ключей и документов на автомашину при отсутствии запирающего устройства не могло обеспечить их надежную сохранность и Н.В. при желании мог беспрепятственно воспользоваться ими, как и автомашиной, находившейся возле дома на неохраняемой стоянке. Кроме того, Н.В., в отношении которого установлен превентивный надзор, обязан был не покидать в ночное время место жительства, однако противоправно завладел ключами и документами на автомашину, когда Н.Е. находилась дома [7].

Возложение ответственности в подобных ситуациях не зависит о формы вины. Еще Е.А.Флейшиц указывала на то, что «когда владение утрачено по неосторожности владельца (например, оставил без присмотра автомобиль на улице), он должен быть признан ответственным за вред ... с лицом, самовольно овладевшим вещью» [8, с. 142]. В данном случае вина Н.Е. в противоправном изъятии транспортного средства из ее обладания выразилась в виде простой неосторожности, в несоблюдении необходимых требований внимательности и заботливости по контролю (охране) за принадлежащим ей транспортным средством. Под надлежащей охраной, применительно к рассматриваемым ситуациям, по мнению Н.С.Малеина, следует понимать не какую-либо специальную охрану, а соблюдение элементарной предосторожности со стороны владельца машины [9, с. 9]. В данном случае Н.В. не имел права на управление транспортным средством, находился в состоянии алкогольного опьянения и покинул место жительства в присутствии матери, нарушив тем самым условия превентивного надзора [7].

По другому делу, исключая факт противоправного изъятия транспортного средства из владения крестьянско-фермерского хозяйства, суд Борисовского района обратил внимание на то, что двор хозяйства не был огражден и к транспортному средству ввиду отсутствия охраны в вечернее и ночное время могли иметь доступ как свои работники, так и посторонние лица. При таких обстоятельствах было справедливо установлено, что у работника хозяйства, причинившего в результате ДТП вред, отсутствовало противоправное изъятие источника повышенной опасности [10].

Предусматривая ответственность владельца транспортного средства, действия которого способствовали выбытию последнего из его обладания, ГК умалчивает о соотношении объема возможной ответственности, оставляя его определение на усмотрение суда. В доктринальных источниках одни исследователи склонялись к солидарной ответственности [11, с. 101; 12, с. 367; 8, с. 142], другие – к долевой, предлагая учитывать соразмерность вины ответственных за причинение вреда лиц [13, с. 36; 14, с. 5], третьи вели речь о субсидиарной ответственности владельцев транспортных средств [15, с. 35]. С.Н.Приступа также высказывал точку зрения, согласно которой правомерным является возложение обязанности по возмещению причиненного вреда лишь на его непосредственного причинителя, противоправно изъявшего транспортное средство [16, с. 10]. По мнению Л.Г.Могилянского, если

законный владелец признан виновным в недостаточной охране транспортного средства, то он обязан возместить вред потерпевшему [17, с. 34].

По нашему мнению, возложение ответственности на владельца транспортного средства и на лицо, противоправно им завладевшее, не может строиться на началах равенства и соотноситься друг с другом в виду их неравнозначности. Наиболее приемлемым вариантом в данном случае является долевая ответственность. По справедливому утверждению Ю.Э.Райдла, при наличии одновременной вины в потере владения транспортным средством «возникает сложное долевое обязательство со множественностью лиц на стороне должников» [14, с. 5]. Подобной позиции придерживается и Пленум Верховного Суда Республики Беларусь, который в п. 26 постановления от 24 июня 2004 г. № 9 указал, что «если владелец транспортного средства не обеспечил сохранность транспортного средства, что способствовало его изъятию, то он может быть привлечен в качестве соответчика. Ответственность в таких случаях является долевой». Так, при рассмотрении гражданского дела было установлено, что Х., находившийся в состоянии алкогольного опьянения, без разрешения взял ключи автомашины отчима Б. и совершил вместе с П. поездку на автомобиле с места его стоянки, а затем из-за нахождения в сильной степени алкогольного опьянения не мог управлять автомобилем, *чем предоставил доступ к автомобилю П.* По мнению суда, Х. способствовал тому, что находившийся в состоянии опьянения П. стал управлять оставленным без присмотра автомобилем и повредил его. Суд Фрунзенского района г. Минска возложил обязанность по возмещению вреда, причиненного в результате повреждения транспортного средства, на Х. и П. в равных долях, исходя из равной степени их вины: на Х. – в совершении действий, способствовавших причинению ущерба, на П. – в непосредственном причинении ущерба (повреждении автомашины истца Б.) [18]. В рассматриваемой ситуации, по нашему мнению, представляется целесообразным исследовать также действия отчима Б., не обеспечившего надлежащее хранение ключей от принадлежащей ему автомашины. При наличии виновных действий Б. определение размера вреда должно осуществляться с учетом его вины. По другому делу, изложенному выше, судом Борисовского района также определена вина каждого ответчика в равных долях. В связи с чем суд взыскал с Н.Е. и Н.В. по 3 000 000 руб. в счет компенсации морального вреда (с каждого) в пользу каждого истца [7].

На наш взгляд, наиболее оптимальной является иная позиция, согласно которой распределение обязанности по возмещению вреда, причиненного в подобных ситуациях, **не должно возлагаться в равном объеме**. Отступление от равенства долей в данном случае представляется целесообразным не только с практической точки зрения, но и из соображений справедливости, поскольку виновные действия отвечающих за причинение вреда лиц не являются соизмеримыми. Подобным образом поступил суд Фрунзенского района г. Минска, решением которого на П. как на владельца источника повышенной опасности была возложена обязанность по возмещению в пользу страховой организации 10 %-размера выплаченного страхового возмещения. Мотивируя принятое решение, суд указал, что владелец источника повышенной опасности П. не обеспечил сохранности принадлежащего ему транспортного средства, что способствовало его изъятию и привело к совершению Б. ДТП, в результате которого был поврежден комбайн, а виновник ДТП погиб [19].

Применение п. 3 ст. 948 ГК имеет отдельное правовое значение для целей обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств. В результате причинения вреда жизни, здоровью либо имуществу иных лиц при противоправном изъятии транспортного средства из обладания владельца расчеты с потерпевшим осуществляет Белорусское бюро по транспортному страхованию (далее – Белорусское бюро). При этом вред, причиненный транспортному средству, противоправно изъятому из обладания его владельца, возмещается лицом, противоправно его изъявшим, в соответствии с главой 58 ГК. В то же время в силу абзаца седьмого ч. 1 п. 178 Положения о страховой деятельности в Республике Беларусь, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 25 августа 2006 г. № 530 (далее – Положение о страховой деятельности) [20], выплаченное страховое возмещение может быть взыскано в порядке суброгации с лица, ответственного за причинение вреда. Так, в результате ДТП 1 августа 2009 г. по ул. Кальварийской с участием М. был поврежден автомобиль. Государственной автомобильной инспекцией Министерства внутренних дел Республики Беларусь установлено, что виновником ДТП является М. Автомашина, на которой М. совершил ДТП, по доверенности принадлежала П. Последний передал ее М. для ремонта. М. скрылся с места ДТП, поскольку находился в состоянии алкогольного опьянения и у него отсутствовали основания для управления транспортным средством данной категории, что являются отдельными основаниями для суброгации. Тем не менее, самовольное противоправное использование транспортного средства без разрешения его владельца выступает самостоятельным основанием для взыскания с М. выплаченных сумм страхового возмещения [21].

Основания для суброгации имеют место к причинителю вреда и в случае виновных действий владельца транспортного средства в его противоправном изъятии. Вместе с тем анализ п. 178 Положения о страховой деятельности указывает на противоречивость оснований для суброгации, применимых в данном случае. По нашему мнению, выплаченное страховое возмещение подлежит взысканию с непосредственного причинителя вреда и владельца транспортного средства в долевом порядке соразмерно степени вины каждого. В этих целях необходимо конкретизировать перечень оснований для суброгации, содержащийся в п. 178 Положения о страховой деятельности, и соотнести его с соответствующими положениями ГК.

Таким образом, исследование правовых проблем противоправного изъятия транспортного средства из обладания его владельца, как отдельного основания освобождения за причинение вреда, позволяет сделать следующие выводы:

1) противоправность изъятия транспортного средства имеет место во всех случаях, когда оно эксплуатируется в дорожном движении без соответствующих правовых оснований, включая устное уполномочие его законного владельца;

2) принимая во внимание, что транспортное средство может находиться в правомерном обладании иных лиц, не являющихся его владельцами, в п. 3 ст. 948 ГК представляется целесообразным вести речь не только о владельце источника повышенной опасности, из обладания которого в результате противоправных действий иных лиц выбыло транспортное средство, но и об иных лицах, правомерно эксплуатировавших указанное транспортное средство в дорожном движении;

3) поскольку при изъятии транспортного средства последнее продолжает оставаться в собственности либо в ином законном владении юридического лица или гражданина, первое предложение п. 3 ст. 948 ГК необходимо изложить в следующей редакции: «Владелец источника повышенной опасности не отвечает за вред, причиненный этим источником, если докажет, что *источником противоправно завладели иные лица.*»;

4) ответственность за вред, причиненный источником повышенной опасности, в силу п. 3 ст. 948 ГК несут лица, противоправно завладевшие источником. При наличии вины владельца в противоправном изъятии транспортного средства из его обладания ответственность может быть возложена в долевом порядке как на *владельца,* так и на *иное лицо*, противоправно завладевшее данным транспортным средством. Вместе с тем необходимо пересмотреть подход, допускающий в силу формулировки п. 3 ст. 948 ГК альтернативное возложение ответственности, а также исключить распределение обязанности по возмещению вреда на указанных лиц в равном объеме;

5) для возложения ответственности на владельца транспортного средства, виновного в его изъятии, и непосредственно на причинителя вреда, противоправно завладевшего транспортным средством, необходимо установление вины в форме умысла или неосторожности владельца транспортного средства в его противоправном изъятии, а также противоправности действий причинителя вреда, в том числе связанных с изъятием транспортного средства из законного обладания;

6) необходимо привести в соответствие с ГК п. 178 Положения о страховой деятельности и конкретизировать перечень оснований для суброгации, в частности, предусмотреть взыскание выплаченного страхового возмещения в долевом размере с непосредственного причинителя вреда и владельца транспортного средства, виновного в его противоправном изъятии.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гражданский кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 7 дек. 1998 г., № 218-З: принят Палатой представителей 28 окт. 1998 г.: одобрен Советом Респ. 19 нояб. 1998 г.: с изм. и доп.: текст Кодекса по состоянию на 3 июля 2011 г. // Ведамасці Нац. сходу Рэсп. Беларусь. – 1999. – № 7–9. – Ст. 101; Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2011. – № 78. – 2/1837.

2. Белякова, А.М. Гражданско-правовая ответственность за причинение вреда / А.М. Белякова. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1986. – 148 с.

3. Архив суда Молодечненского района за 2010 г. – Дело № 1-268/10.

4. Толстой, Ю.К. К учению о праве собственности / Ю.К. Толстой // Изв. вузов. Правоведение. – 1992. – № 1. – С. 15–23.

5. О судебной практике по делам о возмещении вреда, причиненного транспортными средствами: постановление Пленума Верх. Суда Респ. Беларусь, 24 июня 2004 г., № 9 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2004. – № 106. – 6/412; 2007. – № 16. – 6/673.

6. Гусев, Н. О судебной практике по искам о возмещении вреда личности / Н. Гусев // Бюл. Верх. Суда СССР. – 1959. – № 1. – С. 23–31.

7. Архив суда Борисовского района за 2010 г. – Дело № 2-2168/10.

8. Флейшиц, Е.А. Обязательства из причинения вреда и неосновательного обогащения / Е.А. Флейшиц. – М.: Юрид. лит., 1951. – 239 с.

9. Малеин, Н.С. Движение без опасности / Н.С. Малеин. – М.: Знание, 1983. – 64 с.

10. Архив суда Борисовского района за 2010 г. – Дело № 2-3300/10.

11. Яичков, К.К. Права, возникающие в связи с потерей здоровья / К.К. Яичков. – М.: Наука, 1964. – 168 с.

12. Иоффе, О.С. Новый Гражданский кодекс РСФСР / О.С. Иоффе, Ю.К. Толстой. – Изд-во ЛГУ, 1965. – 448 с.

13. Гусев, Н. Новое постановление Пленума Верховного Суда СССР «О судебной практике по искам о возмещении вреда» / Н. Гусев // Соц. законность. – 1964. – № 1. – С. 35–41.

14. Райдла, Ю.Э. Обязательства, возникающие вследствие причинения вреда механическими транспортными средствами: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.03 / Ю.Э. Райдла; Ленингр. ун-т. – Л., 1986. – 16 с.

15. Седугин, П.И. Судебная практика по делам о возмещении вреда. Научный комментарий судебной практики по гражданским делам за 1962 г. / П.И. Седугин. – М.: Юрид. лит., 1963. – 171 с.

16. Приступа, С.Н. Возмещение вреда, причиненного в результате столкновения автотранспортных средств: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.03 / С.Н. Приступа; Харьк. юрид. ин-т. – Харьков, 1985. – 19 с.

17. Могилянский, Л.Г. Возмещение ущерба при столкновении автотранспорта / Л.Г. Могилянский. – М.: Юрид. лит., 1987. – 112 с.

18. Архив суда Фрунзенского района г. Минска за 2010 г. – Дело № 2-1451/10.

19. Архив суда Фрунзенского района г. Минска за 2010 г. – Дело № 2-15865/10.

20. Положение о страховой деятельности в Республике Беларусь: утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 25 авг. 2006 г., № 530 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 143. – 1/7866; 2012. – № 8. – 1/13223.

21. Архив суда Фрунзенского района г. Минска за 2010 г. – Дело № 2-8276/10.

Дата поступления статьи в редакцию 12.03.2012

УДК 347

ПРОБЛЕМЫ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИХ ОТНОШЕНИЙ

ВАБИЩЕВИЧ С.С.,
доцент филиала Российского государственного социального университета в г. Минске,
кандидат юридических наук

В статье рассматриваются предпосылки для включения предпринимательских отношений в структуру предмета гражданско-правового регулирования. Обосновывается необходимость отказа от решения различных оперативных задач посредством изменений в принципиальных, давно сформировавшихся и зарекомендовавших себя в правоприменительной деятельности правилах правового регулирования гражданского оборота.

In the article the bases for inclusion of enterprise relations in structure of a subject of civil-law regulation are considered. The necessity of refusal of the decision of various operative problems by means of changes in basic, for a long time generated and proved in law enforcement activity rules of legal regulation of a civil turn is proved.

При принятии Гражданского кодекса Республики Беларусь 1998 года [1] (далее – ГК) белорусский законодатель вслед за российским в абзаце втором п. 1 ст. 1 прямо указал, что «... гражданское законодательство регулирует отношения между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, или с их участием», и закрепил определение предпринимательской деятельности. Такое указание вовсе не свидетельствует об обособлении названных отношений в качестве самостоятельного элемента в структуре предмета гражданского права. Речь идет все о тех же, институциональных, организационных, имущественных и неимущественных отношениях, условно выделяемых по субъектному критерию.

Сделав специальное указание на предпринимательские отношения при определении сферы действия ГК, законодатель тем самым установил единство правового регулирования гражданского и его разновидности – предпринимательского оборота. Иными словами, участие частных лиц в экономических отношениях подчинено нормам гражданского (частного) права, которое, однако, предусматривает специальные (но гражданско-правовые по своей природе) нормы, рассчитанные на отношения исключительно с участием предпринимателей.

Уяснить специфику этих отношений и установить рамки предпринимательского оборота, а следовательно, сферу действия и тенденции развития специальных «предпринимательских» норм призвана дефинитивная норма абзаца второго п. 1 ст. 1 ГК, содержащая определение понятия «предпринимательская деятельность». Развернутый критический анализ этого определения уже проводился в специальном исследовании [2, с. 138–179], поэтому в рамках настоящей статьи приоритет отдается вопросу о том, создают ли признаки (элементы), сформулированные законодателем при определении границ применения термина «предпринимательская деятельность», необходимые предпосылки для включения складывающихся в процессе ее осуществления отношений в предмет гражданско-правового регулирования. Для удобства изложения объединим указанные признаки в группы, характеризующие субъект, объект, субъективную и объективную стороны указанной деятельности.

Субъектами предпринимательской деятельности выступают физические лица и организации со статусом юридического лица, которые действуют от своего имени. Выступление лица в гражданском обороте от своего имени отличает предпринимательскую деятельность от наемного труда, а предпринимателя – от наемного работника. В отличие от Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК Российской Федерации) [3], ГК не содержит указание на та-

кой формальный (внешний) признак субъектной стороны предпринимательской деятельности, как государственная регистрация лица, ее осуществляющего. Предпринимательская деятельность при наличии всех остальных элементов существует независимо от факта государственной регистрации ее субъекта, но при отсутствии такового признается незаконной.

Объект – отношения в сфере гражданского оборота. Категория «гражданский оборот» используется для правового оформления общественных отношений, опосредующих переход вещей и иных объектов гражданских прав от одних участников к другим, а также, в отдельных случаях, для обозначения предмета гражданско-правового регулирования (например, абзац первый п. 1 ст. 1 ГК). Указание на то, что предпринимательская деятельность осуществляется в сфере гражданского оборота, еще раз подчеркивает, что процесс рыночной организации производства различного рода благ для удовлетворения постоянно возобновляющегося спроса и получения прибыли входит в круг общественных отношений, образующих предмет гражданско-правового регулирования, и в то же время препятствует расширительному толкованию определения предпринимательской деятельности при условии правильного понимания значения самого понятия «гражданский оборот».

Объективную сторону составляют фактические и юридические действия – пользование имуществом, продажа вещей, произведенных, переработанных или приобретенных указанными лицами для продажи, а также выполнение работ или оказание услуг, предназначенных для реализации другим лицам, а не для собственного потребления. Перечисленные действия реализуются в рамках частных имущественных отношений, которые ввиду достигаемой посредством их цели имеют товарный характер и охватываются действием закона стоимости, которое, в свою очередь, возможно в условиях реального действия принципов гражданского права, закрепленных в ст. 2 ГК, в частности, равенства, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства в частные дела.

Субъективную сторону характеризуют самостоятельность, риск, имущественная ответственность и цель деятельности – систематическое извлечение прибыли. Самостоятельный характер предпринимательской деятельности соответствует положению ст. 2 ГК о том, что участники гражданских правоотношений приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своих интересах. Однако абсолютизировать свойство самостоятельности не стоит, поскольку, во-первых, оно имеет свои границы, например, лицо, желающее создать коммерческую организацию, ограничено в выборе ее форм перечнем, закрепленным в ГК, во-вторых, проявляется в некоторых видах человеческой активности, регулируемых нормами гражданского права, например, в творчестве, еще в большей степени, чем в предпринимательской деятельности. Если учесть исторические условия, в которых формировалось представление о сущности предпринимательской деятельности, то можно увидеть стремление законодателя еще раз подчеркнуть независимость субъектов предпринимательства, рассматриваемого в данном случае в качестве метода ведения хозяйства.

Действуя на свой риск, предприниматель осознанно допускает отрицательные имущественные последствия, которые могут быть результатом собственных действий предпринимателя или других лиц, а также случайных событий. Российский законодатель в легальном определении предпринимательской деятельности, закрепленном в ст. 2 ГК Российской Федерации, не акцентирует внимание на самостоятельной ответственности предпринимателя, что, по справедливому замечанию М.И.Брагинского, устраняет явный плеоназм, поскольку понятие «свой риск» включает и самостоятельную ответственность [4, с. 120].

В дополнительном пояснении нуждается систематичность извлечения прибыли как характеристика субъективной стороны предпринимательской деятельности. Как показывает правоприменительная практика, это одно из самых спорных положений анализируемой нормы ввиду отсутствия легальных критериев систематичности применительно к указанной деятельности.

Указание на получение прибыли в качестве единственной цели предпринимательской деятельности можно рассматривать как стремление законодателя отказаться от идеологической догмы о том, что в отличие от капитализма «социалистическое хозяйство ведется в целях не извлечения прибыли, а удовлетворения материальных и культурных потребностей всего общества и каждого его члена» [5, с. 107], то есть подчеркнуть индивидуальность гражданского права как права частного. Но сведение цели предпринимательской деятельности к получению прибыли вовсе не умаляет актуальность проблемы социальной ответственности предпринимателя, последствий его деятельности для всего общества в целом. В то же время степень разрешения этой проблемы в масштабе всего общества во многом, на наш взгляд, объясняет позицию законодателя при определении целевой направленности предпринимательской деятельности.

Поскольку отдельные признаки, а именно самостоятельность и ответственность, носят факультативный характер, признак целевой направленности не имеет конкретного содержания, легальная конструкция предпринимательской деятельности не всегда позволяет отграничить ее от смежных понятий, но в то же время вполне позволяет включить отношения с участием предпринимателей в предмет гражданского права. Однако это обстоятельство, начиная с момента принятия ГК и до настоящего времени, вовсе не сдерживает уход от монополии гражданско-правового регулирования предпринимательских отношений, демонстрируемый законодателем в связи с приоритетом важных в данный конкретный момент практических потребностей, в том числе над соображениями формально-логического порядка.

Последовательность в регулировании предпринимательских отношений отсутствует пока что и в рамках самого ГК, причем начиная с вопросов терминологического порядка. Так, граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, законодатель именует индивидуальными предпринимателями, но не коммерсантами, а организации, осуществляющие эту же деятельность, – коммерческими, но не предпринимательскими. Таким образом, понятие «коммерческий» в настоящее время используется в значении, отличном от первоначального и максимально приближенном к понятию «предпринимательский». В то же время с формально-юридической точки зрения ставить знак равенства между этими понятиями нельзя хотя бы по той причине, что предпринимательскую деятельность могут осуществлять не только коммерческие, но и некоммерческие организации, создаваемые для решения социальных задач (п. 3 ст. 46 ГК).

При определении содержания правоспособности в ст. 17 ГК в полном соответствии с рассмотренными выше легальными элементами предпринимательской деятельности (ст. 1 ГК) указывается на способность гражданина, во-первых, заниматься предпринимательской и любой иной не запрещенной законодательными актами деятельностью, во-вторых, создавать юридические лица самостоятельно или совместно с другими гражданами и юридическими лицами, то есть речь идет о способности к совершению различных юридических действий, имеющих различные правовые последствия и приводящих к обладанию субъективными правами. Закрепляя же условия ограничения предпринимательской деятельности гражданина и вступая в явное противоречие с собственной позицией, изложенной в ст.ст. 1 и 17 ГК, законодатель в ст. 31 ГК к таковой относит деятельность «индивидуального предпринимателя, учредителя, участника, собственника имущества или руководителя юридического лица и др.».

Нивелирование содержания и значения фундаментальных цивилистических конструкций или, иными словами, «систематические «перетасовки» частноправовых «правил игры», осуществляемые государственной властью исходя из своих сиюминутных потребностей» [6, с. 51], – процесс, сопутствующий правовому обеспечению предпринимательской деятельности с момента ее законодательного закрепления.

Можно приводить множество известных примеров (количественное и качественное ограничение лиц, привлекаемых индивидуальным предпринимателем по трудовым и (или) гражданско-правовым договорам; запрет гражданам, государственная регистрация которых в качестве индивидуальных предпринимателей аннулирована, обращаться в регистрирующие органы за государственной регистрацией в качестве индивидуального предпринимателя, который (запрет) до недавнего времени носил «пожизненный» характер) отклонений отраслевого законодательства от общих принципов гражданского права. Особенно активно исключения из общих частноправовых начал построения предпринимательских отношений использовались законодателем в 2011 году – именно в кризисной ситуации наиболее четко проявилось истинное отношение к принципам юридического равенства, стабильности частных прав и т.д. Абсолютное большинство мер по «созданию благоприятных условий для предпринимательской деятельности», предусмотренных Директивой Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2010 г. № 4 «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь» [7], пока что не получили форму конкретного нормативного правового акта.

На наш взгляд, при построении механизма правового регулирования предпринимательских отношений необходимо учитывать функции, которые государство возлагает на предпринимательскую деятельность с тем, чтобы создать условия для их реализации. В настоящее время, к сожалению, отсутствует законченная концепция в сфере правового регулирования предпринимательской деятельности. Поэтому в современных условиях развития нашей государственности и правопонимания распространение на сферу предпринимательских отношений начал частного права не препятствует внедрению в гражданско-правовые отношения публично-властного начала.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гражданский кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 7 дек. 1998 г., № 218-З: принят Палатой представителей 28 окт. 1998 г.: одобрен Советом Респ. 19 нояб. 1998 г. // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

2. Вабищевич, С.С. Предпринимательское право: состояние и перспективы развития предпринимательской деятельности: в 2 т. / С.С. Вабищевич. – Минск: Молодежное, 2008. – Т. 1. – 498 с.

3. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая: принят Гос. Думой 21 окт. 1994 г. // КонсультантПлюс: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2012.

4. Брагинский, М.И. Договорное право: в 5 кн. / М.И. Брагинский, В.В. Витрянский. – 2-е изд., испр. – М.: Статут, 1999. – 848 с.

5. Иоффе, О.С. Избранные труды: в 4 т. / О.С. Иоффе. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. – Т. 3. – 837 с.

6. Белов, В.А. Гражданское право. Общая часть: учеб.: в 4 т. / В.А. Белов. – М.: Изд-во Юрайт, 2011. – Т. 2: Лица. Блага. Факты. – 1093 с.

7. О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь: Директива Президента Респ. Беларусь, 31 дек. 2010 г., № 4 // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

Дата поступления статьи в редакцию 04.04.2012

УДК 347.254

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ДОЛЕВОМ СТРОИТЕЛЬСТВЕ ЖИЛЬЯ

АЛЕХНО Ю.Р.,
старший преподаватель Военной академии Республики Беларусь

ШЕЛКОВ О.В.,
доцент кафедры гражданского и хозяйственного права Академии управления при Президенте Республики Беларусь, кандидат юридических наук

В статье анализируются вступившие в законную силу изменения и дополнения в правовой механизм долевого строительства жилья гражданами. Излагаются выводы об устранении имеющихся в долевом жилищном строительстве проблем, предлагаются рекомендации для граждан, желающих строить жилье таким способом.

The alterations and additions entered in mechanism of shared construction are analyzed in the article. It is given the conclusions on elimination problems in shared construction. It is provided recommendations for citizens willing to build housing in such way.

Одним из приоритетных направлений развития экономики Республики Беларусь является жилищное строительство. В стране создана система жилищного строительства, значительное место в которой принадлежит строительству жилья с использованием льготного кредитования, вследствие чего Беларусь является сегодня абсолютным лидером по количеству введенного жилья на душу населения. Можно критиковать эту систему или поддерживать, но именно благодаря ее существованию многие граждане нашей страны в течение последних лет смогли улучшить свои жилищные условия.

Создавая и совершенствуя высокоэффективную систему строительства жилья с использованием льготных кредитов, государство не развивало в достаточной степени другие способы строительства жилья: классическую ипотеку, систему стройсбережений, коммерческое кредитование и т.п. Сейчас основная задача состоит в том, чтобы инструменты, которые были «спящими», заработали. В связи с этим в Республике Беларусь в настоящее время пересматриваются подходы к жилищному строительству.

Сегодня готов проект нормативного правового акта, предусматривающего для оплаты нового строительства зачет стоимости имеющегося в собственности граждан жилого помещения. То есть стоимость квартиры, которая передается собственником застройщику или заказчику, будет засчитываться в качестве первоначального или последующих взносов в зачет стоимости строительства в соответствии с условиями договора, заключаемого застройщиком и собственником квартиры. Положительным является то, что в этой квартире дольщик будет проживать до окончания строительства нового жилья.

Планируется использование при строительстве жилья «жилищных облигаций», под которыми понимаются «ценные бумаги, удостоверяющие внесение их владельцами денежных средств на строительство определенного размера общей площади жилья. Эмитентами жилищных облигаций вправе выступать юридические лица, зарегистрированные на территории Республики Беларусь, имеющие отведенный в установленном порядке земельный участок под жилищное строительство, необходимую проектную документацию и обладающие правами застройщика» [1, с. 428]. Предполагается, что каждая из жилищных облигаций по стоимости будет соответствовать одному квадратному метру будущей квартиры. Деньги идут не на спецсчет, а в банк под проценты. Застройщик в этом случае имеет прибыль, которая позволяет компенсировать дорожающее строительство.

Предполагается, что у тех, кому кредит по рыночным ставкам не по карману, появится возможность улучшить жилищные условия путем аренды квартир. В Беларуси будет развиваться

строительство арендных домов – только в 2012 году на их возведение предполагается потратить около 200 млрд. рублей (в Казахстане, например, 1/6 части строящегося жилья – арендное жилье для молодых семей). Строительство таких домов усилит конкуренцию на рынке съемных квартир, благодаря чему стоимость аренды снизится.

Что касается долевого строительства жилья, то «участие в долевом строительстве на сегодняшний день – один из самых распространенных способов для граждан улучшить свои жилищные условия» [2, с. 122]. Необходимо отметить, что с октября 2011 года в Республике Беларусь действуют новые правила заключения и исполнения договоров долевого строительства объектов недвижимости в многоквартирных домах, а с февраля 2012 года – установленные Советом Министров Республики Беларусь дополнительные требования к застройщикам, осуществляющим строительство таких объектов.

В статье анализируются внесенные изменения и дополнения в правовой механизм долевого строительства, делаются выводы об устранении имеющихся в долевом жилищном строительстве проблем, излагаются рекомендации для граждан, желающих строить жилье таким способом.

Законодательством установлено, что отношения по привлечению денежных средств граждан, включая индивидуальных предпринимателей и юридические лица, для долевого строительства строятся на основе договора создания объекта долевого строительства. В соответствии с таким договором одна сторона (застройщик) принимает на себя обязательство собственными силами или с привлечением третьих лиц в установленный договором срок обеспечить строительство (создание) жилого и (или) нежилого помещения в многоквартирном жилом доме (или его части) и иных связанных с ним объектов недвижимости, по окончании строительства и приемки в эксплуатацию передать объект долевого строительства в собственность дольщику, а другая сторона (дольщик) обязуется уплатить определенную договором цену объекта долевого строительства и принять указанный объект в порядке, установленном договором.

Порядок заключения, исполнения и расторжения указанного договора, а также гарантии защиты прав, законных интересов и имущества сторон договора установлены Указом Президента Республики Беларусь от 15 июня 2006 г. № 396 «О долевом строительстве многоквартирных жилых домов» (далее – Указ № 396). При этом следует поддержать мнение А.Карамышева о том, что «неисполнение или несоблюдение тех или иных условий договора долевого строительства «порождает» судебную практику по данному вопросу» [3, с. 4].

В целях дальнейшего совершенствования правоотношений сторон при долевом строительстве многоквартирных жилых домов в данный нормативный правовой акт Указом Президента Республики Беларусь от 19 июля 2011 г. № 324 внесены существенные изменения и дополнения, вступившие в силу с октября 2011 года.

Внесенные в действующий порядок заключения и исполнения договора создания объекта долевого строительства изменения и дополнения заключаются в следующем.

В подпункт 2.1 пункта 2 Указа № 396 дополнительно к имеющимся в нем терминам и их определениям ***введен новый термин «фактическая стоимость объекта долевого строительства»***, под которой понимается «стоимость объекта долевого строительства в текущих ценах на дату утверждения в установленном порядке акта приемки в эксплуатацию многоквартирного жилого дома и иных объектов недвижимости с учетом затрат застройщика на строительство, а также затрат застройщика, не включенных в сводный сметный расчет стоимости строительства объекта долевого строительства, но относимых на стоимость строительства, и прибыли застройщика». Введение в законодательство данного термина позволит застройщику в установленном порядке требовать от дольщика доплаты в случае, если фактическая стоимость объекта долевого строительства при его завершении получится выше фиксированной.

Введена регистрация договоров создания объектов долевого строительства местными исполнительными и распорядительными органами.

В подпункте 2.2 пункта 2 Указа № 396 перечень документов, наличие которых предоставляет право застройщику привлекать денежные средства дольщиков для обеспечения долевого строительства жилого и (или) нежилого помещения в многоквартирном жилом доме и иных объектов недвижимости, дополнен договором создания объектов долевого строительства, зарегистрированным в установленном порядке местными исполнительными и распорядительными органами.

Вводимая Указом № 396 регистрация договоров исключает возможность продажи конкретного объекта долевого строительства двум и более лицам, позволяет вести точный учет дольщиков, отслеживать динамику сделок и договорных цен на рынке долевого строительства многоквартирных жилых домов.

С целью дальнейшей защиты прав дольщиков в подпункте 2.2 пункта 2 Указа № 396 излагаются требования о том, что ***в случае возникновения у застройщика задолженности по*** налогам, сборам (пошлинам), другим ***обязательным платежам в*** республиканский и (или) местные

бюджеты (в том числе в государственные целевые бюджетные фонды), в государственные внебюджетные фонды или при прекращении действия хотя бы одного из документов, наличие которого предоставляет право застройщику привлекать денежные средства дольщиков для обеспечения долевого строительства, а также несоблюдении установленных Советом Министров Республики Беларусь дополнительных требований, предъявляемых к застройщикам, ***застройщик не вправе привлекать денежные средства новых дольщиков до погашения соответствующей задолженности*** (повторного получения необходимых документов, соблюдения установленных Советом Министров Республики Беларусь дополнительных требований).

Для обеспечения сохранности и расходования по целевому назначению средств граждан, вносимых для финансирования объектов долевого строительства, дополнительно ***урегулирован*** предложенный Национальным банком ***порядок функционирования специальных счетов по аккумулированию денежных средств дольщиков***. Так, в подпункте 2.2[1] пункта 2 Указа № 396 отмечается, что привлечение денежных средств граждан, включая индивидуальных предпринимателей, и юридических лиц для долевого строительства осуществляется застройщиками на основании договоров создания объектов долевого строительства на специальные счета для создания объектов долевого строительства, открытые для каждого многоквартирного жилого дома (далее – специальные счета), за исключением денежных средств на оплату затрат застройщиков, не включенных в сводный сметный расчет стоимости строительства объекта долевого строительства, но относимых на стоимость строительства, и прибыли застройщика, зачисляемых на текущие (расчетные) счета застройщиков.

В этом случае возникает вопрос к законодателю: сколько счетов может (или должен) открыть один застройщик, если он строит комплекс из нескольких домов или один дом, но разделенный по его вводу на 2–3 очереди (например, строящиеся в Минске жилые комплексы «Каскад» по ул. Кальварийской, «Славянский» на пр. Победителей, «Маяк Минска» у Национальной библиотеки, «Скандинавия» в микрорайоне Малиновка, «Академический» в районе станции метро «Академия наук» и др.).

Средства, перечисленные дольщиками на специальные счета, используются застройщиками только по целевому назначению на строительство объекта долевого строительства и направляются на финансирование работ и затрат, включенных в сводный сметный расчет стоимости строительства объекта долевого строительства.

Очень важна новая норма о том, что взыскание налогов, сборов (пошлин), других обязательных платежей в республиканский и (или) местные бюджеты за счет денежных средств, зачисленных на специальные счета, не производится. Следовательно, в случае если текущий счет застройщика будет заблокирован из-за каких-либо долгов перед бюджетом, то это не станет причиной остановки финансирования объекта долевого строительства.

В Указ № 396 ***внесен новый подпункт 2.7 пункта 2, регламентирующий порядок обязательной регистрации договора создания объекта долевого строительства в местном исполнительном и распорядительном органе,*** выдавшем застройщику разрешительную документацию на долевое строительство многоквартирного жилого дома и иных объектов недвижимости.

Обращается внимание на то, что договор создания объекта долевого строительства считается заключенным со дня его регистрации.

Застройщик в течение трех рабочих дней со дня подписания сторонами договора создания объекта долевого строительства представляет два экземпляра договора в местный исполнительный и распорядительный орган для регистрации и в течение трех рабочих дней со дня регистрации договора высылает один экземпляр зарегистрированного договора дольщику заказным письмом или вручает его дольщику лично под роспись.

Местные исполнительные и распорядительные органы, выдавшие застройщику разрешительную документацию на долевое строительство многоквартирного жилого дома и иных объектов недвижимости, осуществляют регистрацию договоров создания объектов долевого строительства бесплатно в течение одного рабочего дня после представления их застройщиком путем проставления отметки о регистрации на каждом экземпляре договора.

Решение об отказе в регистрации договора создания объекта долевого строительства может быть принято в случаях его несоответствия законодательству, а также при наличии регистрации иного действующего договора создания данного объекта долевого строительства.

Местные исполнительные и распорядительные органы по каждому строящемуся многоквартирному жилому дому создают электронный банк данных (реестр) объектов долевого строительства.

В электронном банке данных (реестре) объектов долевого строительства по каждому строящемуся многоквартирному жилому дому в обязательном порядке указываются: количество объектов долевого строительства, их номера; сведения о дольщиках, заключивших договоры создания объектов долевого строительства, реквизиты договоров; основания для прекращения действия первоначального договора

создания объекта долевого строительства и данные о новом дольщике, реквизиты договора при смене дольщика на один объект долевого строительства.

Ограничивается право застройщика на получение прибыли при участии в долевом строительстве жилья граждан, пользующихся для этого государственной поддержкой.

Требования, определяющие право застройщика на получение прибыли, и ее размер в случае строительства жилья гражданами, состоящими на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, остаются прежними. Как и было установлено ранее, при строительстве жилых помещений для граждан, состоящих на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, размер прибыли не должен превышать 5 процентов от определяемой в текущих ценах сметной стоимости объекта долевого строительства.

Однако пункт 5^1 Указа № 396 дополнен частью второй следующего содержания: «Сумма прибыли рассчитывается застройщиком при заключении договоров создания объектов долевого строительства и не подлежит перерасчету в связи с увеличением фактической стоимости объекта долевого строительства по сравнению со сметной стоимостью в текущих ценах, за исключением случаев изменения стоимости объекта долевого строительства в соответствии с требованиями законодательства. При снижении фактической стоимости объекта долевого строительства для граждан, состоящих на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий и использующих при строительстве государственную поддержку, по сравнению со сметной стоимостью в текущих ценах прибыль застройщика подлежит перерасчету и не может превышать 5 процентов от фактической стоимости строительства.».

Договор создания объекта долевого строительства заключается и исполняется в соответствии с утвержденными Указом № 396 **Правилами заключения, исполнения и расторжения договора создания объекта долевого строительства** (далее – Правила). В Правила также внесен ряд дополнений и изменений.

Местный исполнительный и распорядительный орган при утверждении актов выбора места размещения земельных участков вправе определять категории лиц, которым будет отдаваться предпочтение при заключении договоров. Относящимся к таким категориям гражданам, состоящим на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий и заинтересованным в строительстве объектов долевого строительства, местные исполнительные и распорядительные органы выдают направления для заключения договоров с застройщиком. В первоочередном порядке направления для заключения договоров с застройщиком выдаются гражданам, не имеющим в собственности жилых помещений, в том числе проживающим в общежитиях, жилых помещениях государственного и частного жилищных фондов.

С октября 2011 года не менее 30 процентов от общего количества направлений предлагаются гражданам, не имеющим в собственности жилых помещений в населенном пункте по месту принятия на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий (для г. Минска – в г. Минске и Минской области), в том числе проживающим в общежитиях (за исключением вселившихся в общежитие в связи с обучением, сезонных и временных работников), жилых помещениях частного жилищного фонда по договорам найма жилого помещения или в жилых помещениях государственного жилищного фонда по договорам поднайма жилого помещения. Для граждан, состоящих на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, факт наличия жилья в собственности в других населенных пунктах не будет преградой на пути к долевому строительству квартиры на льготных условиях.

Если местными исполнительными и распорядительными органами не определена категория (категории) лиц, которым будет отдаваться предпочтение при заключении договоров создания объектов долевого строительства, застройщик заключает договоры с учетом очередности подачи заявлений гражданами независимо от их постановки на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий.

В дополнение ранее установленной обязанности застройщика вести регистрацию заявлений граждан на заключение договоров указывается, что принятие и регистрация заявлений должны осуществляться не ранее чем через семь календарных дней после опубликования в установленном порядке проектной декларации.

Акцентируется внимание на том, что платежи для оплаты цены объекта долевого строительства вносятся дольщиком в безналичном порядке или наличными средствами через банк только после регистрации договора в местном исполнительном и распорядительном органе, выдавшем застройщику разрешительную документацию на долевое строительство многоквартирного жилого дома и иных объектов недвижимости.

Уточняется порядок указания в договоре такого его существенного условия, как цена. Практикующие юристы обращают внимание на то, что «сторонам при заключении договора долевого строительства объектов недвижимости необходимо как можно более четко определить порядок формирования цены договора, а также возможности ее корректировки в зависимости от

технических результатов строительства объекта» [4, с. 84].

В цену объекта долевого строительства (цену договора), кроме включаемых ранее затрат застройщика на строительство объекта долевого строительства, определяемых в соответствии с законодательством с учетом прогнозных индексов цен в строительстве, статистических индексов изменения стоимости строительно-монтажных работ в нормативный период строительства, включаются также затраты застройщика, не включенные в сводный сметный расчет стоимости строительства объекта долевого строительства, но относимые на стоимость строительства в соответствии с законодательством, и прибыль застройщика. При этом в договоре должны быть указаны отдельно затраты застройщика, не включенные в сводный сметный расчет стоимости строительства объекта долевого строительства, но относимые на стоимость строительства, затраты застройщика на строительство объекта долевого строительства и прибыль застройщика, условия изменения цены объекта долевого строительства.

К существенным условиям договора кроме ранее установленных добавлены:

стоимость строительства одного квадратного метра общей площади объекта долевого строительства в базисных ценах и стоимость одного квадратного метра общей площади объекта долевого строительства в действующих на дату заключения договора ценах;

номер специального счета, на который зачисляются денежные средства на строительство объекта долевого строительства, за исключением денежных средств на оплату затрат застройщика, не включенных в сводный сметный расчет стоимости строительства объекта долевого строительства, но относимых на стоимость строительства;

номер текущего (расчетного) счета, на который зачисляются денежные средства на оплату затрат застройщика, не включенных в сводный сметный расчет стоимости строительства объекта долевого строительства, но относимых на стоимость строительства, и прибыль застройщика;

обязанность застройщика обеспечить использование по целевому назначению денежных средств дольщиков, находящихся на специальном счете.

К договору кроме ранее установленных документов дополнительно прилагается перечень затрат застройщика, не включенных в сводный сметный расчет стоимости строительства объекта долевого строительства, но относимых на стоимость строительства.

Ряд дополнений внесен в пункт 8 Правил, регламентирующий в договоре способы оплаты дольщиком стоимости объекта долевого строительства, порядок ее перерасчета.

Установлено, что в договоре может быть предусмотрена возможность исполнения обязательства дольщика по оплате стоимости объекта долевого строительства в белорусских рублях в сумме, эквивалентной определенной сумме в иностранной валюте. Цена объекта долевого строительства, установленная в иностранной валюте, должна быть неизменной до окончания строительства.

Подлежащая оплате сумма определяется по официальному курсу белорусского рубля к соответствующей иностранной валюте, установленному Национальным банком на день платежа, если иной курс или иная дата его определения не установлены законодательством или соглашением сторон. В случае расторжения такого договора (отказа от исполнения договора в одностороннем порядке) возврат средств дольщику осуществляется застройщиком по официальному курсу белорусского рубля к соответствующей иностранной валюте, установленному Национальным банком на день возврата, если иной курс или иная дата его определения не установлены законодательством или соглашением сторон.

В случае, если дольщик принят на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий в период исполнения обязательств сторон по договору, застройщик пересчитывает дольщику стоимость одного квадратного метра общей площади строящегося жилого помещения с учетом стоимости, установленной в данном строящемся жилом доме для граждан, состоящих на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий. Перерасчет стоимости одного квадратного метра производится на дату заключения договора. То есть предусматривается перерасчет стоимости строительства жилых помещений для граждан, состоящих на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий и осуществлявших строительство жилья с использованием государственной поддержки, при снижении фактических затрат по сравнению с плановыми.

В случае, если на дату ввода в эксплуатацию многоквартирного жилого дома и иных объектов недвижимости фактическая стоимость объекта долевого строительства для дольщика, состоящего на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий и использующего при строительстве государственную поддержку, окажется ниже сметной стоимости в текущих ценах (сумм, внесенных дольщиком), застройщик производит перерасчет стоимости объекта долевого строительства (в том числе прибыли с учетом фактически сложившейся стоимости строительства) и в месячный срок после ввода в эксплуатацию многоквартирного жилого дома и иных объектов недвижимости возвращает дольщику денежные средства, фактически не использованные на цели строительства. При строительстве объекта с привлечением льготных кредитов

осуществляется возврат денежных средств открытому акционерному обществу «Сберегательный банк «Беларусбанк» на погашение задолженности по льготным кредитам.

Внесены изменения в пункт 12 Правил, сокращающие срок для передачи застройщиком дольщику документов, необходимых для оформления права собственности на объект долевого строительства. В течение месяца (ранее – в течение двух месяцев) после государственной регистрации создания многоквартирного жилого дома и иных объектов недвижимости и при условии полной оплаты стоимости объекта долевого строительства в соответствии с договором застройщик обязан передать дольщику документы, необходимые для оформления права собственности на объект долевого строительства. После государственной регистрации такого права застройщик должен передать дольщику объект долевого строительства, комплект ключей от жилых (нежилых) помещений данного объекта, документы на установленное оборудование.

Изменился срок исчисления гарантийного срока (пункт 13 Правил). Гарантийный срок для объекта долевого строительства определяется договором и, как и ранее, не может составлять менее двух лет. Однако в отличие от ранее установленного порядка указанный гарантийный срок исчисляется со дня государственной регистрации создания многоквартирного жилого дома и иных объектов недвижимости.

Реализовано предложение АСБ «Беларусбанк» по расширению перечня лиц, на которых может распространяться право дольщика производить уступку права по договору. С этой целью необходимые дополнения об уступке требования внесены в пункт 15 Правил.

В перечень лиц, в отношении которых допускается уступка дольщиком права требования по договору, если объектом долевого строительства является жилое помещение, либо перевод долга по нему, дополнительно включен банк, предоставивший кредит на финансирование строительства объекта долевого строительства под залог объекта недвижимости, имущественных прав на получение данного объекта недвижимости.

Рассмотренные выше изменения и дополнения уже учтены в примерном договоре создания объекта долевого строительства, утвержденном Указом № 396.

Как указывалось ранее, в подпункте 2.2 пункта 2 Указа № 396 изложена норма, предусматривающая право Совета Министров Республики Беларусь устанавливать дополнительные требования к застройщикам. С этой целью принято постановление Совета Министров Республики Беларусь от 8 ноября 2011 г. № 1497 «О дополнительных требованиях к застройщикам, осуществляющим долевое строительство многоквартирных жилых домов», которое вступило в силу с февраля 2012 года. Они сводятся к следующему.

Утверждено прилагаемое к постановлению Положение о порядке составления и представления сведений застройщиками, осуществляющими долевое строительство многоквартирных жилых домов (далее – Положение).

В соответствии с Положением застройщик ежеквартально в письменном виде и в виде электронного документа представляет в местный исполнительный и распорядительный орган, выдавший разрешительную документацию на долевое строительство многоквартирного жилого дома и иных объектов недвижимости, связанных с многоквартирным жилым домом, следующие сведения, содержащие обобщенную информацию по всем многоквартирным жилым домам: а) сведения об осуществлении застройщиком деятельности, связанной с долевым строительством многоквартирных жилых домов; б) перечень сведений о многоквартирном жилом доме и иных объектах недвижимости, связанных с многоквартирным жилым домом, строящихся застройщиком; в) перечень сведений об использовании застройщиком привлеченных денежных средств дольщиков; г) перечень сведений о фактическом выполнении (соблюдении) нормативов оценки финансовой устойчивости деятельности застройщика, осуществляющего долевое строительство многоквартирных жилых домов.

При наличии прочих расходов, не входящих в сводный сметный расчет стоимости строительства многоквартирного жилого дома, но относимых на стоимость строительства, представляется справка с указанием направления расходования денежных средств.

Установлено обязательное соблюдение следующих нормативов оценки финансовой устойчивости деятельности застройщика, осуществляющего долевое строительство многоквартирных жилых домов:

норматив обеспеченности обязательств, определяемый путем деления суммы активов застройщика на сумму обязательств застройщика по договорам создания объектов долевого строительства (не менее 0,5);

норматив безубыточности, определяемый как количество лет из расчета трех последних лет работы застройщика, по итогам которых у застройщика отсутствовали убытки (не менее 2).

Расчет нормативов оценки финансовой устойчивости деятельности застройщика, осуществляющего долевое строительство многоквартирных жилых домов, производится застройщиком и ежеквартально представляется в местный исполнительный и распорядительный орган в составе сведений, представляемых в соответствии с Положением.

Некоторые проблемы в долевом строительстве жилья ожидаются и в 2012 году. Ведь прошлым летом были перебои с перечислением льготных кредитов. Кроме того, многие строители уехали на заработки в Россию. И обе проблемы до конца не сняты. Несомненно, неплатежеспособные дольщики вынуждены будут уйти из строительства. Одни – по причине того, что метр подорожал, а кредитные линии увеличивать не будут. Другие – по причине того, что вступили в стройку в расчете на кредит, который им нынче не полагается.

У коммерческих застройщиков условия бизнеса уже стабилизировались. Они сегодня готовы выполнить ранее заключенные договоры создания объектов долевого строительства и взять на себя новые обязательства, что подтверждается активной публикацией застройщиками проектных деклараций о строящихся объектах жилищного строительства.

Как считают известные белорусские юристы-практики, «основная часть инвестиций в экономику приходится на капитальное строительство. Совершенно очевидно, что значительная часть инвестиционных средств в строительство вкладывается с использованием такого инструмента, как договор долевого строительства» [5, с. 31]. Следует помнить, что «долевое строительство коммерческой недвижимости появилось как временный метод организации строительства в условиях острого дефицита финансовых средств и высокой стоимости кредитных ресурсов» [6, с. 31]. Аналогичную ситуацию в Республике Беларусь мы имеем сегодня.

Несмотря на ужесточение правил, объемы льготного кредитования все равно будут значительными. Из общей суммы средств, которые планируется инвестировать в жилищное строительство в 2012 году, около одной трети являются банковскими кредитами. Предполагается, что более 90 % из них будут льготными.

Привлекательным долевое строительство делает возможность по-прежнему использовать государственную поддержку при строительстве жилья таким способом. Кроме того, очередники, которые не имеют права на льготный кредит, тем не менее будут пользоваться определенной льготой – человек сможет строить более дешевое жилье (прибыль застройщика при заключении договора с нуждающимися не может превышать 5 %), банки нуждающимся выдают кредиты под более низкие проценты.

Проведенный анализ изменений и дополнений, внесенных в законодательство, регулирующее отношения по привлечению денежных средств граждан и юридических лиц для долевого строительства, со всей очевидностью доказывает, что правовая защита застройщиков, и особенно дольщиков, после вступления в силу этих новшеств достигла более высокого уровня. Сегодня значительно обновленное законодательство обеспечивает оптимальный баланс между интересами дольщиков и заемщиков, что, несомненно, превращает в Республике Беларусь долевое жилищное строительство в высокоэффективный социально ответственный бизнес, которому в ближайшее время альтернатива вряд ли найдется.

ЛИТЕРАТУРА

1. Белорусская юридическая энциклопедия: в 4 т. / редкол.: С.А. Балашенко [и др.]. – Минск: ГИУСТ БГУ, 2007. – Т. 1. – 600 с.

2. Буевич, И. Долевое строительство: «исковой обстрел» как способ решения проблем / И. Буевич // Обзор судебной практики. – 2009. – № 2. – С. 122–135.

3. Карамышев, А. Договор на долевое участие в строительстве / А. Карамышев // Строительство. – 2009. – № 8. – С. 4–7.

4. Миколенко, Т. Договор долевого строительства объектов недвижимого имущества и неосновательное обогащение: простор для разногласий / Т. Миколенко // Юрид. мир. – 2011. – № 9. – С. 80–84.

5. Рябцев, В.Н. Слишком общие правила порождают конкретные проблемы / В.Н. Рябцев // Вестн. Высш. Хоз. Суда Респ. Беларусь. – 2010. – № 9. – С. 31–33.

6. Материалы заседания круглого стола на тему «Долевое строительство ждет специального закона» / В.Н. Рябцев [и др.] // Вестн. Высш. Хоз. Суда Респ. Беларусь. – 2010. – № 9. – С. 31–43.

Дата поступления статьи в редакцию 20.02.2012

УДК 347.73(476)

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ СФЕРЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЦЕНТРАЛИЗОВАННЫХ РЕСПУБЛИКАНСКИХ ДОХОДОВ В БЕЛОРУССКОМ ФИНАНСОВОМ ПРАВЕ

КИРИЛЛОВА Е.В.,
преподаватель кафедры политологии и международных отношений Минского государственного лингвистического университета

Статья посвящена актуальному для современного права вопросу поиска новой отправной концептуально-методологической экономической парадигмы, адекватно характеризующей область формирования централизованных республиканских доходов в условиях белорусской модели национальной экономики, на положениях которой развивались бы научные финансово-юридические представления о доходах названного вида.

Scientific legal knowledge about the central government incomes is based on the economy conclusions about them. This article is devoted to the question of searching by jurisprudence of a new economic paradigm of these incomes and of economic sector where they arise.

Централизованные республиканские доходы представляют собой важнейшее явление социально-экономической и финансово-правовой действительности. В системе государственных доходов Республики Беларусь (далее – госдоходы) они занимают ведущее место.

История централизованных республиканских доходов как правовой категории довольно недолгая, она отсчитывается от распада Союза ССР. Однако их прообраз существовал со времени первых государственных образований, появление которых на землях современной Беларуси датируется IX–X столетиями и даже более ранним периодом [1; 2, с. 60–72]. К средним векам доходы, собираемые центральными органами управления государства, именовавшиеся в то время казенными, господарскими (господарского скарба), правительственными и прочими, постепенно становятся главным ресурсом удовлетворения наиважнейших публичных потребностей общества. Весь последующий период общественно-экономическая роль рассматриваемых доходов только возрастала.

В настоящее время централизованные республиканские доходы являются фундаментообразующей материальной основой благополучного социально-экономического и политического развития общества.

Однако рассматриваемый феномен является одной из наименее исследованных белорусским правом категорий. В нашей стране проблематику доходов указанного вида затрагивали такие известные белорусские ученые правоведы-финансоведы, как Т.С.Бойко и С.К.Лещенко [3, с. 148–151], Г.А.Воробей [4, с. 170–172], В.С.Каменков [5, с. 133–134], Л.А.Ханкевич [6], их выводы имеют большую научную ценность и значимость. Другие правоведы-финансоведы также касались обозначенного вопроса, излагали его преимущественно в учебных, учебно-методических, учебно-научных изданиях [7, с. 59–61; 8, с. 79–80]. Специальному научно-юридическому исследованию централизованные республиканские доходы не подвергались.

Содержащиеся в финансово-правовых источниках постулирующие положения о централизованных республиканских доходах выведены с опорой на отправные догмы науки о финансах, об отличительных видовых особенностях макропроцессов распределения и перераспределения государством стоимости совокупного национального продукта (далее – СНП) (валового внутреннего продукта (далее – ВВП), обуславливающих рассмотрение каждого из названных процессов в качестве относительно, условно самостоятельной подобласти, в границах которой

формируются соответственно децентрализованные и централизованные государственные финансы (далее – госфинансы). Согласно науке о финансах первые образуются в сфере макропроцесса первичного распределения стоимости СНП (ВВП). Вторые возникают и развиваются в поле макропроцесса перераспределения стоимости СНП (ВВП), которому свойственно участие от имени государства исполнительно-распорядительных органов (органов госуправления), осуществляющих непосредственное госуправление, образование и расходование централизованных денежных фондов. Финансово-правовые воззрения о централизованных республиканских доходах отправляются от представления о сфере образования централизованных госфинансов. В итоге рассматриваемое понятие определяется как денежные доходы, формирующиеся в области финансовой деятельности государства, направленной на мобилизацию денежных средств в государственные централизованные фонды республиканского уровня (республиканский бюджет, государственные внебюджетные фонды) [3, с. 150; 7, с. 59; 8, с. 79–80].

Рассмотренными воззрениями фактически представлены все имеющиеся в белорусском финансовом праве научные представления о доходах названного вида.

Таким образом, в науке финансового права Беларуси в силу того, что оно без адаптации к современным реалиям переняло доктринальное представление о сфере формирования госдоходов и их разновидностей с советского периода, фактически освещается проблематика только централизованных республиканских денежных доходов, и не затрагиваются вопросы неденежных.

Очевидна назревшая необходимость проведения ревизии и обновления доктринально-концептуальных финансово-юридических представлений о сфере образования централизованных республиканских доходов, как впрочем и госдоходов в целом.

Первостепенно требуется области формирования госдоходов, централизованных госдоходов и госфинансов, централизованных госфинансов рассмотреть как относительно самодовлеющие категории.

Госдоходы исторически возникли раньше госфинансов. Соответственно область их «жизненного цикла» образовалась первой. Ею издревле признавалась сфера государственного хозяйства [9, с. 49–51] (далее – госхозяйство).

Научные представления о госхозяйстве как особой области жизнедеятельности общества формировались на протяжении истории в недрах государственной науки, камералистики и прочего, а с конца XVIII – начала XIX столетия и до советского периода – науки о госхозяйстве [9, с. 50–56, 63–109]. В рамках последней сложилось представление о госхозяйстве как об особенной отрасли деятельности объединения (союза) публичных хозяйств – центральных органов управления (центрального правительства) и местных органов управления (приходов, округов, уездов, провинций, земств и других), «соединившихся в одно хозяйство» [10, с. 1] для приобретения, сохранения и надлежащего употребления необходимых для публичных потребностей материальных ценностей [10, с. 1; 11, с. 1]. Непосредственно сферой порождения, становления и развития казенных (правительственных, господарских) доходов (прообраза централизованных республиканских доходов) признавалась сфера правительственного хозяйства как «особенная отрасль правительственной деятельности, имеющая целью приобретение … необходимых для государственной власти материальных ценностей…» [11, с. 1].

Госфинансы, в отличие от госдоходов, появляются значительно позже. Их зарождение соотносится со временем развития товарно-денежных отношений. Первые общенаучные представления о финансах и госфинансах закладываются физиократами. Затем на землях современной Беларуси развиваются основателями классической политэкономии (XVIII–XIX века), сторонниками марксистского экономического направления [12, с. 24–31, 51–57; 13]. Финансы сначала рассматриваются в рамках и на основе макроэкономической по своей сути науки политэкономии. Со временем знания о финансах обособляются в самостоятельную теорию (учение), изучающую их закономерности развития. Складывается научное представление, что финансы представляют собой особого рода стоимостно-денежные общественные отношения, «жизненный цикл» которых протекает в области стадии процесса общественного производства – распределения и перераспределения. Теория о финансах даже после обособления в самостоятельную науку не переставала быть тесно концептуально-методологически связанной с политэкономией. Она всегда базировалась и базируется ныне на политэкономической концепции о конкретном историческом типе процесса общественного производства (воспроизводства). Такая производность от политэкономических положений означает, что финансы, их сущностные признаки в ту или иную эпоху полно могут быть поняты только в увязке с политэкономическим представлением о процессе общественного производства в соответствующий период.

Чтобы вскрыть особенности госфинансов в ту или иную эпоху необходимо учитывать следующее. Согласно политэкономии основным источником богатства нации всегда является вновь созданный ею в результате общественного производства совокупный общественный продукт (далее – СОП) (ныне именуется СНП). Этот про-

дукт в условиях развитого товарно-денежного производства начинает «выступать как единство потребительной и меновой стоимости» [13, с. 81]. В потребительной стоимости «скрыто» присутствуют средства производства и предметы потребления. В меновой – амортизация потребленных средств производства и вновь созданная (добавленная) стоимость, содержащая доход нации – национальный доход (далее – НД), выступающий как совокупный факторный доход всех участников процесса создания СОП. При прохождении СОП обязательной метаморфозы превращения Д–Т(Т–Д) меновая и потребительная стоимость СОП получают внешнюю объективацию в товаре и деньгах соответственно. Тогда они начинают свой «сугубо самостоятельный путь движения» [13, с. 83], создавая в экономике количественно эквивалентный, но разнонаправленный общественный кругооборот соответственно денег и благ, циркулирующий между всеми классами (прообраз ныне выделяемых секторов экономики) [13, с. 11, 30–67, 81–97]. Меновая стоимость СОП, объективированная во вне в деньгах, и ее главная содержательная часть – НД проходят первично этап общественного распределения, возвращаясь в виде первичного дохода к владельцам факторов производства. Вторично – этап общественного перераспределения первичных доходов. В области этих этапов проходит «жизненный цикл» финансовых отношений [14, с. 7–39].

Применительно к госфинансам политэкономией было установлено, что первичный (частнохозяйственный) госдоход формируется в части области этапа общественного распределения стоимости СОП, припадающей на производственную деятельность государства как частнохозяйствующего субъекта, являющейся областью образования госфинансов. Вторичный (публично-хозяйственный) денежный госдоход образуется почти во всей области этапа общественного перераспределения стоимости СОП, также являющейся областью образования госфинансов. Таким образом, впервые был вскрыт характер соотнесения областей формирования денежных госдоходов и госфинансов. Данное позволило науке о финансах подвергать денежные госдоходы макроэкономическому анализу «в самой тесной связи с состоянием народного хозяйства» [11, с. 14].

С воплощением в начале XX века на землях современной Беларуси идеи научного социализма на практике в реальном социализме произошли глубинные бифуркационные изменения. Установление социалистического типа национального хозяйства с характерной для него моделью общественного производства сопровождалось изменением «охвата» госхозяйства. В результате всеобщего огосударствления пределы этой сферы «растянулись» (распространились) практически на всю экономику страны. Сложилась, по сути, моносубъектная структура национального хозяйства. Принципиальной особенностью общественного воспроизводства социалистического типа стало то, что практически весь СОП – более 90 процентов [15, с. 214–215] – теперь создавался одним субъектом – государством, которое приобрело положение единоличного персонифицированного агента общественного производства [13, с. 39], единственного и единого собственника важнейших средств производства [16, с. 314–323]. При таких условиях НД (более 90 %) фактически стал первичным госдоходом. Он частично распределялся государственным хозяйственным органам (сфера децентрализованных госфинансов), а частично перераспределялся в централизованные госфонды (сфера централизованных госфинансов) [13]. Неденежных госдоходов быть не могло, поскольку однонаправленный безэквивалентный поток благ выражал, по сути, потребительную грань сущности НД, и его учет означал бы двойной счет.

Таким образом, для областей формирования госдоходов (и расходов) и госфинансов установилась тождественность. Закономерно она устанавливается между областями образования централизованных госдоходов и централизованных госфинансов. Учение о финансах стало пригодным для характеристики всей совокупности госдоходов (и расходов). Его догматика в ту эпоху правомерно стала концептуально-методологической отправной основой для доктрины науки советского финансового права [17, с. 14, сноска 6].

В 90-е годы прошлого века в результате трансформационных процессов в общественно-экономическом укладе сложилась белорусская модель национальной экономики. Для нее характерно равноправие форм собственности, многосекторная структура. В ней государство с публично-хозяйственной грани его сущности представлено одним из выделенных по функциональному признаку секторов национальной экономики [18, с. 11–12]. Условно установилось соотношение областей национального и госсектора как целого и части соответственно. Данное закономерно вызвало невозможность применения характеристик процессов национальной экономики (выводятся ныне не политэкономией, а макроэкономикой [12, с. 51–57]) к описанию и изучению хозяйства госсектора. Экономика госсектора стала нуждаться в специальном научно-экономическом учении. Во многих странах несоветского блока она изучалась экономикой общественного сектора (public economics, public sector economics) [19], теорией госфинансов (public finance), базирующейся на постулатах макроэкономики [20; 21]. Положения этих наук активно адаптируются ныне к реалиям в постсоциалистических республиках.

Экономика общественного сектора формирует следующий взгляд на хозяйство госсектора. Государство участвует в общественном производстве тех рыночных благ, которые не предоставляет рынок в силу изъятий [19, с. 15–17, 55–60, 65–71], а также производит общественные блага [19, с. 36–50, 55–60, 65–71]. Оно получает первичный доход, распределяемый ему как участнику производства. В системе национальных счетов Республики Беларусь (далее – СНС) условно можно признать, что этот доход отражается по счету распределения первичных доходов сектора «Государственные организации» [22, с. 98–99; 23]. Процесс распределения государству дохода данного вида внешне проявляется в одностороннем движении потока денег к госсектору, он агрегирован в макропроцесс распределения стоимости СНП (ВВП) в экономике. Также государство организует перераспределение первичных доходов и имущества других секторов экономики в соответствии с принципами социальной справедливости [19, с. 65–71, 75–79]. В результате образуются вторичные госдоходы.

Первичные госдоходы и те вторичные госдоходы, которые образуются от перераспределения доходов других секторов, являются денежными. Сферой их возникновения и развития условно является область, где складываются госфинансы. Но вторичные госдоходы, которые образуются от перераспределения (аллокации) имущества (благ) других секторов, являются неденежными [19, с. 66–69]. Это доходы от конфискаций, даров, бесхозного имущества, кладов и др. В дореволюционной России, куда входили белорусские земли, они составляли группу натуральных госдоходов [10, с. 1–30; 11, с. 1–47; 24, с. 79] и формировались, главным образом, за счет регалий. Они в область образования госфинансов не входят.

Для включения данной группы госдоходов в предмет финансового права учеными предлагается обновить его доктрину с учетом отправных положений экономики сектора госхозяйства и даже переименовать эту отрасль в право сектора публичных финансов [25].

На сегодняшний день централизованные республиканские неденежные доходы, как и неденежные госдоходы в целом, специально ни одной отраслью права не изучаются. Преимущественно они регулируются административным, частично гражданским, уголовным, инвестиционным, земельным и другими отраслями законодательства.

Все госдоходы, в том числе централизованные республиканские, безотносительно к форме их выражения как единая общность должны изучаться правом в единстве.

Отправным конституирующим пунктом для этого выступает тот имеющий принципиальное научно-прикладное значение и значимость факт, что все госдоходы, как денежные, так и неденежные, в том числе являющиеся предметом настоящего исследования, имеют единую сферу своего формирования.

В современной науке эта сфера определяется в контексте двух имеющих юридическое значение концептуальных экономических подходов: широкого и узкого.

Приверженцы широкого подхода исходят из того, что «центром» публичного госхозяйства, присваивающим госдоходы в результате распределительного взаимодействия с другими секторами, выступает госсектор экономики как отдельное публичное образование, агрегированный союз субъектов права, построенных на государственной форме собственности (согласно п. 2. ст. 213, пп. 2 и 3 ст. 215 Гражданского кодекса Республики Беларусь [26] (далее – ГК) собственности Республики Беларусь и административно-территориальных единиц). Во внутренней структуре этого образования органы государственной власти и управления объединены в подсектор госуправления, а государственные юридические лица – в подсектор государственных корпораций [27, с. 14], выделение которых имеет юридическое значение для деления присваиваемых госдоходов на централизованные и децентрализованные. Централизованные госдоходы присваивает первый подсектор. Децентрализованные – второй.

Сферой формирования всех централизованных госдоходов, как денежных, так и неденежных, выступает область взаимодействия подсектора госуправления с другими секторами и подсекторами экономики по поводу перераспределения доходов и имущества (благ) других субъектов в соответствии с принципами социальной справедливости. И в значительно меньшей степени – по поводу распределения (первичного) вновь созданной в результате производства добавленной стоимости в виде первичных доходов. Областью образования децентрализованных госдоходов является сегмент взаимодействия подсектора государственных корпораций с другими секторами экономики по поводу распределения (первичного) вновь созданной в результате производства добавленной стоимости в виде первичных доходов.

Объективной предпосылкой и условием пригодности рассмотренного широкого подхода для правового анализа является ситуация, когда коммерческие государственные организации функционируют не только в ипостаси самостоятельных юридических личностей, но и как государственные хозяйственные органы («одевающие маску» юридического лица гражданского права), проводящие государственную политику и совершающие значительную по объему квазифискальную деятельность [27, с. 10–11].

Согласно узкому подходу в качестве центра публичного госхозяйства признают только подсектор госуправления. То есть такой вид, как децентрализованные госдоходы, не выделяется вообще. Все госдоходы, считается, имеют юридически значимый сущностный признак – их централизованный характер.

В Республике Беларусь, думается, необходимо выделять как централизованные, так и децентрализованные госдоходы.

Централизованные денежные госдоходы отражаются в консолидированном бюджете сектора госуправления Республики Беларусь (п. 5 ст. 7 Бюджетного кодекса Республики Беларусь [28]).

Все централизованные госдоходы делятся на республиканские и местные в зависимости от того, органами какого уровня управления они формируются и присваиваются. Централизованные республиканские доходы (как денежные, так и неденежные) возникают и развиваются в сфере публично-хозяйственной перераспределительной деятельности в соответствии с принципами социальной справедливости подсектора центрального правительства. Местные централизованные доходы образуются в сегменте публично-хозяйственной перераспределительной деятельности подсектора органов местного управления и самоуправления. К слову, на основе схожего критерия доходы Великого Княжества Литовского делились на господарские (доходы господарского скарба) и земские [29, с. 3].

Проведенный анализ настоятельно доказывает, что за последние более чем двадцать лет в Республике Беларусь в результате смены формации сложилась сфера образования централизованных республиканских доходов, принципиально отличная от области формирования централизованных госдоходов в предшествующую социалистическую формацию.

На современном этапе централизованным республиканским доходам, как денежным, так и неденежным, имманентна единая сфера их формирования. Такой сферой выступает область взаимодействия подсектора центрального правительства с другими секторами и подсекторами национальной экономики по поводу перераспределения в соответствии с принципами социальной справедливости первичных доходов и имущества (благ) отдельных субъектов права. Или другими словами публично-хозяйственная перераспределительная деятельность подсектора центрального правительства. Эта деятельность подлежит дальнейшему комплексному юридическому анализу как самостоятельная правовая категория. Возникающие, развивающиеся, изменяющиеся и прекращающиеся в результате этой деятельности отношения по поводу формирования централизованных республиканских доходов как единая общность должны подвергаться единообразному правовому регулированию, входить в предмет одной отрасли права – финансового права.

ЛИТЕРАТУРА

1. Доўнар, Т.І. Да пытання ўзнікнення беларускай дзяржаўнасці / Т.І. Доўнар // Правовое государство: теория, проблемы, перспективы: материалы междунар. науч.-практ. конф., Барановичи, 2–3 нояб. 2006 г. / Баранов. гос ун-т; редкол.: В.И. Кочурко (гл. ред.) [и др.]. – Барановичи, 2006. – С. 42–46.

2. Сорокина, Т.В. Бюджет Беларуси: история развития и современное состояние / Т.В. Сорокина // Бел. экон. журн. – 2009. – № 2. – С. 60–72.

3. Бойко, Т.С. Финансовое право: учеб. пособие для учащ. по спец. «Правоведение» учреждений, обеспечивающих получение сред. спец. образования / Т.С. Бойко, С.К. Лещенко. – Минск: Кн. дом, 2006. – 318 с.

4. Воробей, Г.А. Финансовое право Республики Беларусь: учеб. пособие для студ. юрид. спец. вузов / Г.А. Воробей. – Минск: Амалфея, 2006. – 430 с.

5. Каменков, В.С. Финансовое право Республики Беларусь: учеб.-метод. комплекс / В.С. Каменков, А.В. Каменков. – Минск: Гос. ин-т упр. и соц. технологий БГУ, 2008. – 439 с.

6. Ханкевич, Л.А. Дискуссионные аспекты теории финансового права / Л.А. Ханкевич; БИП–Ин-т правоведения. – Минск: БИП-С Плюс, 2007. – 145 с.

7. Орлова, Е.И. Финансовое право: учеб.-метод. комплекс / Е.И. Орлова, Ю.А. Амельченя. – Минск: Изд-во Мин. ин-та упр., 2009. – 266 с.

8. Остроухова, Е.Н. Финансовое право: учеб.-метод. комплекс для студ. спец. «Правоведение» / Е.Н. Остроухова; Полоц. гос. ун-т. – Новополоцк: ПГУ, 2009. – 207 с.

9. Тарасов, И.Т. Очерк науки финансового права / И.Т. Тарасов; под ред. А.Н. Козырина. – М.: Статут, 2004. – 142 с.

10. Растеряев, Н.Г. Государственное хозяйство: курс финансовой науки / Н.Г. Растеряев. – СПб.: Нар. польза, 1904. – 562 с.

11. Рау, К.Г. Основные начала финансовой науки: в 2 т. / К.Г. Рау; под ред. А. Корсака. – СПб., 1867. – Т. 1. – 318 с.

12. Вечканов, Г.С. Макроэкономика: учеб. пособие / под ред. Г.С. Вечканова, Г.Р. Вечкановой. – 3-е изд., доп. – СПб.: Питер Пресс, 2009. – 560 с.

13. Вознесенский, Э.А. Дискуссионные вопросы теории социалистических финансов / Э.А. Вознесенский; Ленингр. финанс.-экон. ин-т. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1969. – 158 с.

14. Финансы / В.М. Родионова [и др.]; под ред. В.М. Родионовой. – М.: Финансы и статистика, 1995. – 431 с.

15. Советское финансовое право: учеб. для вузов по спец. «Правоведение» / отв. ред. Л.К. Воронова, Н.И. Химичева. – М.: Юрид. лит., 1987. – 464 с.

16. Венедиктов, А.В. Государственная социалистическая собственность / А.В. Венедиктов. – М. – Л.: Изд-во Акад. наук СССР, 1948. – 822 с.

17. Карасева, М.В. Финансовое правоотношение: дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.12 / М.В. Карасева. – Воронеж, 2003. – 304 л.

18. Макроэкономика: учеб. / под общ. ред. А.С. Тарасевича. – 2-е изд., перераб. и доп. – СПб.: СПб ГУЭФ, 1997. – 719 с.

19. Якобсон, Л.И. Экономика общественного сектора: основы теории государственных финансов: учеб. для студ. вузов / Л.И. Якобсон. – М.: Аспект Пресс, 1996. – 319 с.

20. Кадомцева, С.В. Государственные финансы: учеб. пособие для вузов по экон. спец. / С.В. Кадомцева. – М.: Инфра-М, 2010. – 352 с.

21. Финансы: учеб. по экон. спец. / А.Я. Барабаш [и др.]; под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской, Б.М. Сабанти; С-Петерб. гос. ун-т экономики и финансов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт-Издат, 2009. – 462 с.

22. Государственные и муниципальные финансы: учеб. для студ. вузов / В.К. Бурлачков [и др.]; под ред. С.И. Лушина, В.А. Слепова. – М.: Экономисть, 2006. – 761 с.

23. Национальные счета Республики Беларусь = National accounts of the Republic of Belarus: стат. сб. / Нац. стат. ком. Респ. Беларусь; редкол.: В.И. Зиновский (пред.) [и др.]. – Минск, 2010. – 169 с.

24. Рау, К.Г. Основные начала финансовой науки: в 2 т. / К.Г. Рау; под ред. В. Лебедева. – СПб., 1868. – Т.2. – 372 с.

25. Руськовски, Е. От бюджетного права к финансовому праву сектора публичных финансов в Польше / Е. Руськовски // Публичные финансы и налоговое право: ежегодн. / Общерос. фил. центра информ. и орг. исслед. публич. финансов и налогового права стран Центр. и Вост. Европы; редкол.: М. Карасева (Сенцова) (гл. ред.) [и др.]. – Воронеж, 2010. – Вып. 1: Современные проблемы финансового и налогового права стран Центральной и Восточной Европы. – С. 113–124.

26. Гражданский кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 7 дек. 1998 г., № 218-З: принят Палатой представителей 28 окт. 1998 г.: одобрен Советом Респ. 19 нояб. 1998 г.: с изм. и доп.: текст Кодекса по состоянию на 3 июля 2011 г. // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

27. Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере / Стат. упр. – Вашингтон: Междунар. валют. фонд, 2001. – 89 с.

28. Бюджетный кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 16 июля 2008 г., № 412-З: принят Палатой представителей 17 июня 2008 г.: одобрен Советом Респ. 28 июня 2008 г.: с изм. и доп.: текст Кодекса по состоянию на 13 дек. 2011 г. // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

29. Довнар-Запольский, М.В. Государственное хозяйство Великого Княжества Литовского при Ягеллонах: в 2 т. / М.В. Довнар-Запольский. – Киев: Тип. Императ. ун-та, 1901. – Т. 1. – 807 с.

Дата поступления статьи в редакцию 17.02.2012

УДК 347.73

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА НАЛОГОВЫХ ВЫЧЕТОВ, ДОХОДОВ, ОСВОБОЖДАЕМЫХ ОТ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ И НЕ ЯВЛЯЮЩИХСЯ ОБЪЕКТОМ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

УЛЬЯНОВА Е.С.,
аспирант юридического факультета Белорусского государственного университета

В статье проводится комплексный анализ нормативных правовых актов и теоретических источников для определения правовой природы налоговых вычетов, доходов, освобождаемых от налогообложения и не являющихся объектом налогообложения в отношении подоходного налога. Сформулированы признаки налоговой льготы, обозначены содержательный и формальный подходы к пониманию этой правовой категории, проведено разграничение налоговых льгот и освобождений от уплаты налога, определена специфическая роль компенсационных выплат. Автором предложено разграничивать налоговые льготы и иные инструменты налоговой политики.

The article presents a comprehensive analysis of legal acts and theoretical sources to determine the legal nature of tax deductions, income being exempt from taxation and not being subject for taxation; tax exemptions are stated, meaningful and formal approaches to the understanding of this legal category are marked, tax breaks and exemptions from tax payment are classified, a specific role of compensation payments is designated. The author proposes to distinct tax breaks and other instruments of tax policy.

Введение

Современное налоговое законодательство стремится регулировать явления, процессы, объекты, экономические свойства которых позволяют подвергнуть их налогообложению. Поэтому налоговое законодательство всегда прямо или косвенно связано с экономическим (финансовым) результатом деятельности налогоплательщика, например, с полученным доходом, имеющейся недвижимостью, понесенными издержками.

Анализируя изменения, произведенные законодателем в применении налоговых льгот для подоходного налогообложения, необходимо отметить, что возникают определенные вопросы в перемещении некоторых видов доходов из групп доходов, не являющихся объектом, в группу доходов, освобождаемых от налогообложения, а также в применении вычетов. Так, например, в 2010 году законодателем доходы от осуществления видов деятельности, по которым в соответствии с Налоговым кодексом Республики Беларусь (далее – НК) [1] применяются особые режимы налогообложения, не предусматривающие уплату подоходного налога с физических лиц, из группы доходов, освобождаемых от налогообложения, были признаны доходами, не являющимися объектом налогообложения. В 2012 году компенсации, связанные с возмещением имущественного вреда в пределах реального ущерба, исключены из состава доходов, освобождаемых от налогообложения, и включены в состав доходов, не являющихся объектом налогообложения. Что касается вычетов, то с 2012 года отменен профессиональный вычет при получении доходов от возмездного отчуждения недвижимого имущества плательщиками, не признаваемыми налоговыми резидентами Республики Беларусь, при получении плательщиками доходов от сдачи в аренду (субаренду), наем (поднаем) жилых и нежилых помещений – в сумме фактически произведенных ими и документально подтвержденных расходов, непосредственно связанных с получением таких доходов, в порядке, установленном статьей 170 НК.

Среди современных ученых, занимающихся исследованиями элементов налога, правовой природой налоговых льгот, следует выделить А.В.Брызгалина, В.Ф.Евтушенко, Р.К.Костаняна, С.П.Павленко, С.Г.Пепеляева, А.А.Сбежнева и др.

Таким образом, необходимо проанализировать правовую природу налоговых вычетов, доходов, освобождаемых от налогообложения и не являющихся объектом налогообложения, применяемых законодателем, и разграничить налоговые льготы и иные механизмы минимизации налоговых обязательств.

Основная часть

В соответствии со ст. 43 НК налоговыми льготами признаются предоставляемые отдельным категориям плательщиков предусмотренные НК и иными актами налогового законодательства, а также международными договорами Республики Беларусь, таможенным законодательством Таможенного союза и (или) законами по вопросам таможенного регулирования в Республике Беларусь преимущества по сравнению с другими плательщиками, включая возможность не уплачивать налог, сбор (пошлину) либо уплачивать их в меньшем размере. Налоговые льготы устанавливаются в виде: освобождения от налога, сбора (пошлины); дополнительных по отношению к учитываемым при определении (исчислении) налоговой базы для всех плательщиков налоговых вычетов и (или) скидок, уменьшающих налоговую базу либо сумму налога, сбора (пошлины); пониженных по сравнению с обычными налоговых ставок; возмещение суммы уплаченного налога, сбора (пошлины); в ином виде, установленном Президентом Республики Беларусь.

Выделяют следующие признаки налоговой льготы:

1) налоговой льготой является преимущество, предоставляемое определенным категориям плательщиков. При предоставлении налоговых льгот такие преимущества проявляются в виде возможности определенной категории плательщиков не уплачивать налог либо уплачивать его в меньшем размере;

2) налоговая льгота представляет собой исключение из общих правил, с помощью которого законодатель выделяет положение той или иной категории налогоплательщиков, поэтому она предполагает ограничение по кругу лиц, в отношении которых данная льгота применяется. При этом ограничение не может носить индивидуального характера;

3) налоговая льгота может быть установлена только актом законодательства о налогах и сборах;

4) налоговая льгота предполагает добровольность ее применения, то есть налогоплательщик имеет возможность свободного выбора применять или не применять установленную льготу.

Основными целями правовых льгот являются сокращение размера налогового обязательства налогоплательщика, согласование интересов личности, социальных групп и государства [2].

В теории налогового права льготы могут быть разделены на три группы: кредиты, скидки (изъятия), освобождения [3, с. 118] в зависимости от того, на изменение какого элемента структуры налога – предмета (объекта) налогообложения, налоговой базы или окладной суммы – они направлены [4, с. 39].

Скидки – это льготы, которые направлены на сокращение налоговой базы.

Освобождения – это прямое сокращение налогового обязательства, льготы, направленные на уменьшение налоговой ставки или окладной суммы [3, с. 120–121].

Налоговый кредит – форма изменения срока уплаты налога.

В разных странах список исключений различен и зависит от национальных особенностей и традиций, например в Великобритании, ФРГ, Португалии освобождаются от обложения разовые пособия, премии руководителям, в Бельгии и Нидерландах – натуральные материальные блага (домашняя прислуга, телохранители и др.).

Законодательство о налогах и сборах на современном этапе демонстрирует, что для одинаковых по сути явлений иной раз используются разные названия, что не позволяет сделать однозначный вывод о том, что на сегодняшний день законодатель относит к категории налоговой льготы [5, с. 17]. В налоговом законодательстве существуют два подхода к пониманию льготы – содержательный и формальный. В основу первого положено определение налоговой льготы, данное законодателем в ст. 43 НК. Оно в значительной степени закрепляет обобщенное понимание налоговой льготы как некоего преимущества отдельных категорий налогоплательщиков перед другими. При этом результаты такого преимущества могут проявляться как в уменьшении налогового бремени, в частности суммы налога, так и в любом ином облегчении исполнения налоговой обязанности. Формальный подход к определению налоговой льготы во главу угла ставит прямое указание налогового закона на то, что то или иное установленное законодателем нормативное положение является налоговой льготой.

Рассмотрим перечень доходов физических лиц, освобождаемых от подоходного налога, закрепленный п. 1 ст. 163, ст. 161 НК, а также другими законодательными актами. В частности, Указом Президента Республики Беларусь от 3 ноября 2011 г. № 497 «Об оказании под-

держки организациям физической культуры и спорта» (далее – Указ № 497) [6] предоставлены налоговые льготы в отношении различных видов доходов, полученных в форме пособий, компенсаций, денежных выплат, вознаграждений (призов), выплачиваемых спортивными организациями победителям и призерам спортивных соревнований – спортсменам-инструкторам и стажерам спортсменов-инструкторов, тренерам, тренерам-преподавателям, принимавшим участие в подготовке этих спортсменов, спортивных организаций, специализированных учебно-спортивных учреждений, средних школ – училищ олимпийского резерва, в размере до 100 процентов их годовой заработной платы по основному месту работы, а также доплаты на питание сверх установленных норм во время учебно-тренировочных сборов и спортивных соревнований и др. Указом Президента Республики Беларусь от 30 августа 2011 г. № 386 «О некоторых вопросах бытового обслуживания населения в сельской местности в 2011–2012 годах» (далее – Указ № 386) [7] с 1 января 2011 г. до 1 января 2013 г. освобождаются от уплаты подоходного налога с физических лиц при реализации товаров (работ, услуг) индивидуальные предприниматели (за исключением плательщиков налога при упрощенной системе налогообложения, а также индивидуальных предпринимателей – плательщиков единого налога с индивидуальных предпринимателей и иных физических лиц), оказывающие бытовые услуги населению в сельской местности и имеющие сеть (два и более) сельских комплексных приемных пунктов по приему заказов на оказание бытовых услуг.

В исследованиях ряда ученых данные освобождения относятся к налоговым льготам. При этом изъятие из налогооблагаемой базы определенных частей объекта налога выделяют в отдельный вид налоговых льгот [3, с. 271].

Другой точки зрения придерживаются в своих работах М.Н.Карасева и С.П.Павленко. По мнению первой, основным отличием налоговых освобождений от налоговых льгот является то, что налоговые освобождения применяются, как правило, не к отдельным категориям налогоплательщиков, то есть субъектам налоговых правоотношений, а к объектам налогообложения. Данное обстоятельство не в полной мере соотносится с пониманием льготы как определенного преимущества, предоставляемого определенной категории налогоплательщиков, имея в виду наличие у этой категории или группы налогоплательщиков определенных идентифицирующих признаков, позволяющих установить различия в правовых статусах различных групп налогоплательщиков для оценки возможности и целесообразности установления по отношению к ним определенных правовых механизмов и предоставления им возможности использовать различные правовые средства при исчислении и уплате налогов и сборов, с целью облегчения их налогового бремени и создания более благоприятных, по сравнению с другими налогоплательщиками, условий [2].

С.П.Павленко делает вывод, что данный механизм является особым порядком исчисления налога, а не налоговой льготой, так как такое освобождение носит обязательный характер и не связано с волеизъявлением налогоплательщика [8, с. 114].

Т.А.Малинина в свою очередь предлагает разграничить данные доходы на компенсационные выплаты (компенсирующие налогоплательщикам определенные расходы, а также потерянные в связи с определенными обстоятельствами доходы и (или) позволяющие восстановить способность зарабатывать доход). Примером таких компенсационных выплат могут служить выплаты, связанные с возмещением вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья, суммы единовременной материальной помощи, оказываемой налогоплательщикам в связи со стихийным бедствием или с другим чрезвычайным обстоятельством, и др. Компенсационные выплаты могут рассматриваться как элементы базовой структуры налога на доходы физических лиц.

Освобождение от налогообложения компенсационных выплат, имеющих слабую, косвенную связь с восстановлением возможностей физического лица, следует рассматривать как налоговые льготы. Так, освобождение от налогообложения вознаграждений донорам за сданную кровь, материнское молоко и иную помощь является примером льготы [9, с. 112].

Учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что законодатель в перечне доходов, освобождаемых от налогообложения, совмещает механизм особого порядка исчисления налога и налоговых льгот. Так, закрепленные в Указе № 497 освобождения организаций физической культуры и спорта от уплаты подоходного налога относятся к налоговым льготам, так как являются преимуществом и исключением из общих правил, установленных специальным актом законодательства. Также необходимо признать налоговой льготой освобождения индивидуальных предпринимателей, закрепленные Указом № 386, так как они также касаются определенной группы плательщиков и данная льгота дается на определенный срок для улучшения финансового положения.

Особенностью белорусского законодательства является ежегодное расширение перечня доходов, не признаваемых объектом налогообложения, содержащегося в ст. 153 НК (оплата организациями или индивидуальными предпринимателями средств для проведения презентаций,

юбилеев, банкетов, совещаний, иных культурно-массовых, представительских мероприятий, связанных с осуществляемой ими деятельностью; стоимость приобретенной организациями или индивидуальными предпринимателями для работников питьевой бутилированной воды, стоимость подаренных живых цветов, а также приобретенных средств индивидуальной защиты, смывающих и обезвреживающих средств, выдаваемых в порядке, определяемом законодательством Республики Беларусь, спортивной формы, униформы, выдаваемых во временное пользование, специального снаряжения, в том числе выдаваемого в соответствии с нормативными правовыми актами Национального банка Республики Беларусь работникам инкассации). Также расширяется перечень доходов военнослужащих, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, финансовых расследований, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, судей и прокурорских работников, не признаваемых объектом налогообложения (например, доходы, полученные отдельными категориями военнослужащих, прокурорских работников, определяемые руководителями соответствующих государственных органов, в которых предусмотрена военная служба, и органов прокуратуры в размере стоимости проездных документов (билетов) на проезд всеми видами общественного транспорта (кроме такси) в пределах Республики Беларусь, необходимых для исполнения служебных обязанностей и приобретенных за счет средств данных государственных органов). В 2012 году компенсации, связанные с возмещением имущественного вреда в пределах реального ущерба, исключены из состава доходов, освобождаемых от налогообложения, и включены в состав доходов, не являющихся объектом налогообложения. Полагаем, что данное положение необходимо привести в соответствии с остальным законодательством Республики Беларусь. В соответствии со ст. 14 Гражданского кодекса Республики Беларусь [10] под убытками понимаются реальный ущерб и упущенная выгода. Если лицо, нарушившее право, получило вследствие этого доходы, то лицо, право которого нарушено, вправе требовать возмещения наряду с другими убытками упущенной выгоды в размере не меньшем, чем эти доходы. Соответственно, компенсации, связанные с возмещением имущественного вреда в размере упущенной выгоды, также не должны являться объектом налогообложения. В связи с этим предлагаем заменить в вышеуказанном положении слова «в пределах реального ущерба» на слова «в пределах реального ущерба и упущенной выгоды».

Законодатель вместо формулировки понятия «объект налогообложения» и приведения способа исчисления налога перечисляет данные изъятия из налоговой базы, которые хоть и имеют сходство с налоговыми льготами, но не дают привилегий для конкретных групп плательщиков и не связаны с правовым статусом налогоплательщика.

Следующими правовыми механизмами, позволяющими уменьшить налоговую базу на определенную сумму, являются налоговые вычеты. Среди специалистов нет единого мнения о том, что представляют собой налоговые вычеты и как они соотносятся с другими налоговыми механизмами. Многие из них рассматривают налоговые вычеты как разновидность налоговых льгот, относят их к скидкам, то есть к льготам, предоставляющим налогоплательщику право уменьшения налогооблагаемой базы на определенные величины.

По мнению А.А.Сбежнева, налоговый вычет – это особая разновидность налоговых льгот, предполагающих уменьшение налоговой базы в размере и по основаниям, предусмотренным законодательством в целях снижения налогового бремени для специально поименованных категорий (групп) налогоплательщиков, не связанная с установлением пониженных налоговых ставок, освобождением отдельных видов доходов от налогообложения, уменьшением налогооблагаемого дохода на величину расходов, предоставлением отсрочки (рассрочки) по уплате налога, а также с преимуществами, возникающими при применении специальных режимов [11, с. 17].

Ряд авторов подвергает сомнению обоснованность такого вывода [2].

Для определения правовой природы вычетов проанализируем каждый их вид.

Стандартные вычеты, предусмотренные ст. 164 НК, предоставляются группам граждан, получающим доход не более 2 680 000 белорусских рублей в месяц, группам граждан, имеющим на попечении детей до восемнадцати лет и (или) иждивенцев, либо определенным категориям граждан, имеющим особые заслуги перед государством или относящимся к категории малозащищенных (физические лица, принимавшие участие в работах по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, участники Великой Отечественной войны, инвалиды I и II группы).

По мнению Т.А.Малининой, повышенные стандартные вычеты для определенных категорий плательщиков представляют собой скорее компенсационные выплаты, нежели налоговые льготы [9, с. 116]

Проанализировав вышеуказанную статью, можно сделать вывод о том, что стандартные вычеты являются налоговыми льготами в соответствии со ст. 43 НК, так как они предоставляются налогоплательщикам, обладающим обобщенными индивидуальными признаками, то есть выделенным в определенные категории.

Социальные налоговые вычеты предоставляются работнику в случаях, когда он несет расходы, связанные с обучением, добровольным страхованием жизни, дополнительной пенсии и медицинских расходов.

По мнению М.В.Титовой, несмотря на то что социальные налоговые вычеты представляют собой определенное облегчение для налогоплательщиков, такое облегчение предусматривается для любого налогоплательщика, а не для отдельной категории налогоплательщиков, в связи с чем рассматриваемые вычеты не могут быть признаны налоговыми льготами [12, с. 130].

С.П.Павленко считает, что указанная позиция является необоснованной, поскольку правом на социальные вычеты обладают не все плательщики подоходного налога, а исключительно лица, направляющие свои средства на благотворительные цели, оплачивающие образовательные или медицинские услуги, и т.п. [8, с. 119].

Необходимо согласиться с суждением Т.А.Малининой, что социальные налоговые вычеты, по сути, представляют собой инструменты, стимулирующие налогоплательщиков к осуществлению определенных видов расходов, то есть являются налоговыми льготами. В меньшей степени это утверждение относится к вычетам расходов на обучение и лечение, которые в определенных условиях могут рассматриваться как меры, направленные на восстановление возможностей налогоплательщика зарабатывать доход [9, с. 117].

Осуществляя отдельные операции с имуществом, плательщик имеет право на получение *имущественных налоговых вычетов* при определении размера налоговой базы по подоходному налогу. К таким операциям относятся:

строительство либо приобретение на территории Республики Беларусь индивидуального жилого дома или квартиры (индивидуального жилья), реконструкция индивидуального жилого дома или квартиры (подп. 1.1 п. 1 ст. 166 НК);

приобретение и (или) отчуждение возмездно отчуждаемого имущества (за исключением реализации плательщиком принадлежащих ему ценных бумаг и финансовых инструментов срочного рынка) (подп. 1.2 п. 1 ст. 166 НК).

При анализе имущественных вычетов, закрепленных ст. 166 НК, видно, что налогоплательщик имеет право на два вида вычетов: по суммам, полученным от продажи (реализации) имущества, и по суммам, израсходованным на новое строительство либо приобретение на территории Республики Беларусь некоторых видов недвижимого имущества.

А.А.Сбежнев полагает, что имущественный вычет (кроме вычета расходов плательщика на строительство (приобретение) жилья) не создает для налогоплательщика льготного режима, а лишь позволяет учесть при определении налогооблагаемой базы расходы, понесенные в связи с приобретением определенного имущества [11, с. 8].

По нашему мнению, применение имущественного вычета ограничено категориями плательщиков, получивших доходы от продажи имущества либо осуществивших расходы, и зависит от волеизъявления плательщика. Следовательно, имущественные вычеты также являются налоговыми льготами.

Следующим видом налоговых вычетов являются профессиональные налоговые вычеты, порядок предоставления которых закреплен ст. 168 НК.

С 2011 года расширены права плательщиков в части получения профессионального налогового вычета. Предусматривается возможность использования вычета плательщиками, получающими авторские вознаграждения или вознаграждения за создание, исполнение или иное использование произведений науки, литературы и искусства, вознаграждения авторам изобретений, полезных моделей, промышленных образцов и иных результатов интеллектуальной деятельности. Однако исключение вычета для плательщиков, получающих доходы от сдачи в аренду (субаренду), наем (поднаем) жилых и нежилых помещений, может спровоцировать рост оплаты за подобные помещения со стороны арендодателей с целью окупить свои расходы либо существенное ухудшение условий проживания лиц, арендующих жилье.

По мнению С.Д.Шаталова, профессиональные налоговые вычеты не могут рассматриваться в качестве налоговых льгот, поскольку направлены на правильную организацию налогообложения, позволяющую уменьшить доходы некоторых категорий занятых лиц на расходы, связанные с получением этих доходов [13, с. 803].

Некоторые авторы отмечают, что профессиональные вычеты являются императивным порядком исчисления налога [15, с. 15].

Р.К.Костанян утверждает, что профессиональные вычеты применяются только к тем расходам, которые непосредственно связаны с извлечением доходов физических лиц в рамках их специальной правосубъектности, то есть данный вычет предоставляется только определенным категориям налогоплательщиков. Кроме того, право на получение данного вычета передается на усмотрение налогоплательщика и зависит от желания последнего [14, с.117–118]. С.П.Павленко делает вывод о том, что профессиональные вычеты являются налоговыми льготами [8, с. 127].

Необходимо согласиться, что профессиональные вычеты относятся к налоговым льготам.

Выводы

Налоговая льгота представляет собой исключение из общего правила, с помощью которого законодатель может по определенным признакам выделить некоторые категории налогоплательщиков и установить для них какой-либо исключительный порядок налогообложения, не совпадающий с установленным общим правилом.

В виду вышеизложенного необходимо разграничивать налоговые льготы и иные инструменты налоговой политики, хотя и близкие, но не тождественные им, имея в виду, что налоговая льгота, скорее всего, должна быть связана с особенностями правового статуса налогоплательщика, позволяющего отнести его к определенной группе налогоплательщиков, обладающих сходными или идентичными признаками. То есть необходимо установить, что категория налогоплательщиков определяется исходя из их индивидуально обобщенных особенностей, неотъемлемо присущих их правовому статусу.

Закрепленные в Указе № 497 освобождения организаций физической культуры и спорта от уплаты подоходного налога являются налоговыми льготами, так как представляют собой преимущество, и исключением из общих правил, установленных специальным актом законодательства. Также необходимо признать налоговой льготой освобождения индивидуальных предпринимателей, закрепленные Указом № 386, так как они касаются определенной группы плательщиков и данная льгота дается на определенный срок для улучшения финансового положения.

Освобождения и изъятия, предусмотренные ст.ст. 153, 161, 163 НК, содержат лишь ряд общих признаков с налоговыми льготами и имеют иную правовую природу, служат механизмом снижения налогового бремени.

Полагаем, что в состав компенсаций, связанных с возмещением имущественного вреда, не являющихся объектом налогообложения, наряду с реальным ущербом необходимо включить упущенную выгоду для приведения данного положения в соответствие с остальным законодательством Республики Беларусь.

Таким образом, только налоговые вычеты содержат все признаки, позволяющие квалифицировать их как налоговые льготы и отграничивать от иных правовых институтов.

Исключение профессионального вычета для плательщиков, получающих доходы от сдачи в аренду (субаренду), наем (поднаем) жилых и нежилых помещений, может спровоцировать рост оплаты за подобные помещения со стороны арендодателей с целью окупить свои расходы либо существенное ухудшение условий проживания лиц, арендующих жилье.

ЛИТЕРАТУРА

1. Налоговый кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 19 дек. 2002 г., № 166-З // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

2. Карасев, М.Н. Налоговые льготы и иные инструменты налоговой политики: правовые аспекты / М.Н. Карасев // Юрид. портал Lawmix [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: http://www.lawmix.ru/com/2280/. – Дата доступа: 14.11.2011.

3. Налоговое право / С.Г. Пепеляев [и др.]. – М.: Юристъ, 2004. – 590 с.

4. Барулин, С.В. Налоговые льготы как элемент налогообложения и инструмент налоговой политики / С.В. Барулин, А.В. Макрушин // Финансы. – 2008. – № 2.– С. 39–40.

5. Титова, М.В. Налоговые льготы: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14 / М.В. Титова; С.-Петерб. гос. ун-т. – СПб., 2005. – 24 с.

6. Об оказании поддержки организациям физической культуры и спорта: Указ Президента Респ. Беларусь, 3 нояб. 2011 г., № 497 // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

7. О некоторых вопросах бытового обслуживания населения в сельской местности в 2011–2012 годах: Указ Президента Респ. Беларусь, 30 авг. 2011 г., № 386 // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

8. Павленко, С.П. Правовое регулирование налога на доходы физических лиц: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14 / С.П. Павленко; Всерос. гос. налог. акад. – М., 2010. – 211 с.

9. Малинина, Т.А. Оценка налоговых льгот и освобождений / Т.А. Малинина. – М.: Ин-т Гайдара, 2010. – 210 с.

10. Гражданский кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 7 дек. 1998 г., № 218-З: текст Кодекса по состоянию на 3 июля 2011 г. // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

11. Сбежнев, А.А. Вычеты по налогу на доходы физических лиц: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14 / А.А. Сбежнев; Рос. акад. правосудия. – М., 2010. – 26 с.

12. Титова, М.В. Налоговые льготы: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14 / М.В. Титова. – СПб., 2004. – 214 с.

13. Комментарий к Налоговому кодексу Российской Федерации части второй (постатейный). Главы 21–24 / сост. и авт. коммент. С.Д. Шаталов. – М: МЦФЭР, 2004. – 803 с.

14. Костанян, Р.К. Правовое регулирование налоговых льгот в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14 / Р.К. Костанян; Моск. гос. юрид. акад. – М., 2008. – 189 с.

15. Гармаева, М.А. Правовое регулирование налоговых вычетов в российском налоговом законодательстве: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14 / М.А. Гармаева; Ин-т зак-ва и сравнит. правовед. при Правительстве Рос. Федерации. – М., 2008. – 208 с.

Дата поступления статьи в редакцию 28.03.2012

УДК 343.9

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ОСТАВЛЕНИЯ В ОПАСНОСТИ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

ЧЕРЕДНИЧЕНКО О.В.,
доцент Академии управления при Президенте Республики Беларусь, кандидат юридических наук

Здоровье является естественным благом и ценностью человека, относится к важнейшему объекту уголовно-правовой охраны. Оставление в опасности – это неоказание лицу, находящемуся в опасном для жизни состоянии, необходимой помощи. Ответственность за данное деяние дифференцируется в зависимости от роли виновного лица в создании опасности.

Health is the natural blessing and value of the person, it concerns the major object of criminally-right protection. Leaving in danger is a refusal to aid to the person who is in a condition dangerous to a life the necessary help. Responsibility for the given act is differentiated depending on a role of the guilty person in danger creation.

В Республике Беларусь развитие рассматриваемых норм проходило крайне медленно и противоречиво. Впервые упоминание об оставлении без помощи встречается в Соборном уложении 1649 года. В гл. XXII данного Уложения среди преступлений против семейных и родственных устоев было закреплено посягательство, которое в литературе ранее называли непочитанием детьми родителей. Однако в виду неопределенности его можно рассматривать в этом качестве весьма условно, поскольку среди действий, образующих непочитание детьми родителей, фактически нет упоминания ни об опасном состоянии потерпевшего, ни о его беспомощности [1, с. 104].

Впервые оставление в опасности стало рассматриваться как самостоятельное преступление с принятием Уголовного уложения 1903 года. Составу оставления в опасности и его разновидностям разработчики данного Уложения отвели отдельное место. Им была посвящена глава «О произвольном оставлении человека в опасности и неоказании помощи погибающему», которая содержала несколько статей о рассматриваемых преступлениях. В их число входили прежде всего подкидывание или оставление малолетнего ребенка в возрасте до 7 лет, если ему при этом угрожала опасность; оставление в опасности лица, которое по возрасту или по состоянию здоровья не может проявлять о себе заботу. Кроме того, к оставлению в опасности по Уголовному уложению 1903 года можно отнести еще ряд посягательств. Это специальные составы оставления в опасности, а именно: а) неявка лиц медицинского персонала к больному или родильнице; б) неохранение продавцом в питейном заведении пьяного; в) неоказание помощи кораблям или судам при кораблекрушении или нападении на них [2, с. 82].

Новая, построенная на коммунистической идеологии уголовная политика государства, осуждающая безразличное отношение к судьбе каждого советского человека, нашла свое отражение в Уголовном кодексе РСФСР 1922 г. В гл. 5 «Преступления против жизни, здоровья, свободы и достоинства личности» законодатель выделил группу преступлений, заключающихся в оставлении в опасности. В ней содержались три статьи, предусматривающие ответственность за: 1) оставление в опасности беспомощного человека лицом, обязанным специально заботиться о нем (ст. 163); 2) неоказание помощи погибающему лицом, специально не обязанным заботиться о нем (ст. 164); 3) неоказание помощи больному лицом медицинского персонала (ст. 165) [3, с. 22].

С указанного момента в отношении составов оставления в опасности стала проявляться некоторая стабильность. Законодатель определил четкий круг такого рода посягательств, выделил родовой и специальные составы, упорядочил нормы, необходимые и достаточные для борьбы с таким негативным проявлением человеческого

поведения во взаимоотношениях между людьми, как неоказание помощи.

Перечисленные нормы практически без изменений перенесены в Уголовный кодекс БССР 1926 года, в который была лишь добавлена ст. 196-б: «Непринятие мер капитаном судна, терпящего бедствие» [4, с. 76].

Уголовная ответственность посторонних лиц за оставление без помощи лица, находящегося в опасном для жизни состоянии, по Уголовному кодексу БССР 1960 года была обусловлена многочисленными пожеланиями юристов, представителей общественности и отдельных граждан, что вполне соответствовало духу социалистического общества.

Оставление в опасности в соответствии с ч. 1 ст. 159 Уголовного кодекса Республики Беларусь (далее – УК) – это неоказание лицу, находящемуся в опасном для жизни состоянии, необходимой и явно не терпящей отлагательства помощи, если она заведомо могла быть оказана виновным без опасности для его жизни или здоровья либо жизни или здоровья других лиц, либо несообщение надлежащим учреждениям или лицам о необходимости оказания помощи. Ответственность за данное деяние дифференцируется в зависимости от роли виновного лица в создании опасности [5].

Непосредственным объектом данного преступления являются общественные отношения, обеспечивающие безопасность жизни и здоровья человека. Состав такого преступления является формальным. Одновременно он является родовым по отношению к специальным составам, содержащимся в ч.ч. 2 и 3 данной статьи.

Неоказание помощи в данном составе является бездействием-невмешательством, при котором бездействующее лицо не причастно к возникновению либо не виновно в возникновении опасности для жизни другого лица. Непричастность в данном случае предполагает, что опасность для жизни потерпевшего возникла от любых иных, кроме деяния виновного лица, источников. Невиновность означает, что опасность для жизни другого человека создана какими-либо правомерными действиями лица, не оказывающего помощь (например, при необходимой обороне, правомерном задержании преступника, несчастных случаях при дорожно-транспортных происшествиях и др.) [6, с. 53].

Для решения вопроса о привлечении к ответственности бездействующего лица прежде всего необходимо установить, что потерпевший находился в ситуации, когда его жизни угрожала опасность. Это означает, что он находился под воздействием таких обстоятельств, естественное развитие которых предполагало смерть человека. Опасность для жизни могут представлять различные условия (тяжелое ранение или заболевание, воздействие природных сил и т.п.). Опасность здесь должна быть реальной и угрожать жизни человека в момент неоказания помощи, на что указывает требование статьи оказывать не терпящую отлагательства помощь.

Для отнесения ситуации к опасной необходима неспособность лица без посторонней помощи сохранить свою жизнь (беспомощность), то есть потерпевший в такой ситуации самостоятельно не в состоянии спастись и ему необходима помощь другого лица. При этом беспомощность пострадавшего может быть обусловлена: физическим состоянием лица (болезнью, ранением, тяжелой степенью опьянения и т.п.); обстановкой, в которой оказался человек (например, невозможностью самостоятельно выбраться из горящего здания и т.п.); неосознанием грозящей опасности (например, страдающий слепотой или глухотой человек и т.п.).

Для данного состава имеет значение не причина беспомощности потерпевшего, а сам факт неспособности лица к самосохранению. Однако если лицо подвергается общественно опасному нападению, то оказание ему помощи является правом, но не обязанностью очевидца. К таким случаям применяются правила необходимой обороны. Вместе с тем неоказание помощи пострадавшему после завершения посягательства влечет ответственность по данной статье.

Ответственность за неоказание помощи наступает при одновременном наличии двух условий: 1) лицо должно было оказать необходимую помощь либо сообщить надлежащим учреждениям или лицам о необходимости оказания помощи; 2) лицо могло совершить указанные действия [7, с. 127].

Обязанность оказать помощь возникает непосредственно в тот момент, когда какое-либо лицо узнало о факте пребывания человека в опасном для жизни состоянии, либо в силу того, что оно стало очевидцем происшествия, либо в связи с получением им соответствующего сообщения. Правовым основанием такой обязанности является требование уголовного закона, а для отдельных случаев – и других нормативных актов.

Действия, которые должно совершить лицо, определены в статье как необходимая и не терпящая отлагательства помощь. Содержание такой помощи определяется характером грозящей опасности. Объективно ее оказание выражается в совершении необходимых физических действий (например, остановки кровотечения) либо в предоставлении требующихся материальных средств (например, теплой одежды замерзающему). При этом обязанное лицо вправе самостоятельно определять, какие из возможных в данной обстановке действий совершить; важно только, чтобы эти действия были в состоянии предотвратить смерть человека.

Не может квалифицироваться как неоказание помощи отказ лица выступить в качестве донора

даже без ущерба для своего здоровья (например, непредоставление крови для переливания или кожи для пересадки).

Альтернативой обязанности оказать помощь является обязанность немедленно сообщить надлежащим учреждениям или лицам о необходимости оказания помощи человеку, находящемуся в опасном для жизни состоянии.

Выбор учреждения или лица, которому необходимо сделать сообщение, зависит от конкретной обстановки и характера грозящей человеку опасности. Надлежащими могут являться учреждения, специально предназначенные для оказания соответствующей помощи (пожарные, спасатели, врачи и т.п.), а также рядовые граждане, способные оказать необходимую помощь (например, лицо, умеющее плавать, призывается для спасения утопающего).

Вопрос о том, оказание помощи или сообщение об опасности является достаточным для спасения лица, освобождает от ответственности, решается с учетом конкретных обстоятельств.

Оказание помощи не требует вызова специалистов, если полностью устранена опасность для жизни человека, например, утопающий доставлен на берег и чувствует себя нормально. Но в определенной ситуации помимо оказания помощи обязательным является также сообщение надлежащим лицам об опасности для жизни человека, например, вызов врача после оказания первой медицинской помощи тяжелобольному. При одновременной возможности оказать помощь и сделать соответствующее сообщение достаточно такого сообщения при условии оказания погибающему своевременной необходимой помощи. При невозможности оказать необходимую помощь сообщение надлежащим лицам полностью исчерпывает обязанность лица действовать, и факт такого сообщения исключает ответственность за неоказание помощи.

Помимо обязанности действовать соответствующим образом необходимо, чтобы лицо могло совершить необходимые действия. Данная возможность презюмируется при одновременном наличии двух следующих условий, отсутствие любого из которых исключает ответственность: 1) лицо фактически обладает способностями, достаточными в конкретной обстановке для спасения погибающего; 2) отсутствуют объективные препятствия для оказания необходимой помощи [8, с. 72].

Для оказания помощи лицо должно обладать определенной физической силой, знаниями, житейским опытом, специальными навыками и т.п. При оценке наличия или отсутствия у лица достаточных способностей необходимо соотносить их с обстановкой, в которой находится погибающий, характером опасности и иными обстоятельствами в их совокупности. Так, неумение плавать не будет являться извиняющим обстоятельством, если лицо могло спасти утопающего иным способом, например, с помощью шеста.

Объективными препятствиями для оказания помощи могут выступать обстоятельства непреодолимой силы, а также заведомое наличие опасности для жизни или здоровья лица, обязанного оказать помощь, либо для жизни или здоровья других лиц. Помимо указанных, никакие иные обстоятельства не могут приниматься во внимание в качестве извиняющих бездействие (нежелание понести материальный ущерб, затратить много сил, потерять время и т.п.). Одновременно следует иметь в виду, что обязанное оказать помощь лицо должно принимать на себя и преодолевать известный риск причинения вреда своим или чужим интересам в процессе осуществления спасательных мер. При этом размер возможного материального ущерба во внимание не принимается, но в то же время возможный физический вред не должен быть связан с серьезным расстройством здоровья обязанного действовать лица либо иных лиц.

Оконченным данное преступление считается в момент, когда виновный, осознав обязанность и возможность оказать помощь либо сделать надлежащее сообщение, уклонился от совершения требуемых действий.

Поскольку состав данного преступления является формальным, то наступление или ненаступление последствия, каким в данном случае является смерть потерпевшего, не влияет на квалификацию содеянного. Более того, не оказавший помощи должен быть привлечен к ответственности и в том случае, когда такая помощь не смогла бы предотвратить смерть человека. Однако если наступила смерть лица, которому не была оказана помощь, то лицо, не оказавшее помощи, привлекается к уголовной ответственности только за неоказание помощи, но не за причинение смерти, поскольку в данном случае отсутствует причинная связь между бездействием и смертью потерпевшего, как это имеет место при бездействии, приравниваемом к действию [9, с. 54].

Субъективная сторона неоказания помощи характеризуется наличием вины в виде прямого умысла на такое бездействие, когда виновный осознает обязанность и возможность оказать помощь либо сообщить надлежащим учреждениям или лицам о необходимости оказания безотлагательной помощи находящемуся в опасном для жизни состоянии лицу, но при этом желает бездействовать. Если же неоказание помощи либо оказание помощи в недостаточном объеме обусловлено ошибочным представлением лица о характере и степени опасности, неверной оценкой эффективности избранных средств и тому подобным, то ответственность по данной статье исключается независимо от добросовестности или недобросовестности заблуждения.

Мотивы и цели неоказания помощи не влияют на квалификацию и учитываются лишь при назначении наказания.

Субъектом данного преступления являются лица, достигшие 16 лет, кроме лиц, ответственность которых за неоказание помощи предусмотрена специальными нормами (ч.ч. 2 и 3 ст. 159, ст. 160 УК).

Ч. 2 ст. 159 УК предусматривает ответственность за заведомое оставление без помощи лица, находящегося в опасном для жизни и здоровья состоянии и лишенного возможности принять меры к самосохранению по малолетству, старости, болезни или вследствие своей беспомощности, в случаях, если виновный имел возможность оказать потерпевшему помощь и был обязан о нем заботиться.

Данное преступление имеет много общих черт с ранее рассмотренным составом, в связи с чем целесообразно остановиться только на его особенностях.

Не упомянуто, по нашему мнению, в статье положение о том, что помощь лицу, находящемуся в опасном для жизни состоянии и нуждающемуся в безотлагательной помощи, должна быть оказана без ущерба третьим лицам. Возможно возникновение ситуации, когда помощь одному лицу будет стоить здоровья или жизни другим лицам, будет ли в таком случае оправдана помощь первому?

Из комментируемой статьи видно, что необходимо различать две ситуации: 1) когда лицо было обязано оказать помощь; 2) когда сам виновный поставил потерпевшего в опасное для жизни состояние и оставил без помощи.

Повышенные требования по оказанию помощи предъявляются к специальным субъектам – лицам, которые были обязаны заботиться о потерпевших. Такая обязанность может предусматриваться различными нормативными правовыми актами или непосредственно вытекать из рода занятий или деятельности субъекта. При этом следует иметь в виду, что бездействие обязанного проявлять заботу лица не должно порождать опасное для жизни или здоровья состояние потерпевшего, поскольку в противном случае ответственность должна наступать уже по ч. 3 ст. 159 УК. Оставление без помощи иных потерпевших и совершение этого деяния иными субъектами исключают ответственность лица по ч. 2 данной статьи [11, с. 220].

Обязанность оказать помощь здесь возникает не только в связи с существованием опасности для жизни, но и здоровья потерпевшего. В качестве потерпевших в данном случае могут выступать только лица, лишенные возможности принять меры к самосохранению по малолетству, старости, болезни или вследствие своей беспомощности.

Ч. 3 ст. 159 УК устанавливает ответственность за заведомое оставление пострадавшего в опасности лицом, которое само по неосторожности или с косвенным умыслом поставило потерпевшего в опасное для жизни или здоровья состояние. Данный состав преступления является специальным по отношению к описанному в ч. 1 ст. 159 УК и имеет следующие особенности.

Оставление потерпевшего в опасном для жизни и здоровья состоянии означает, что ситуация опасности возникла в результате действий виновных. Субъектом данного преступления является только то лицо, которое своими виновными действиями (по неосторожности или с косвенным умыслом) создало опасность для жизни или здоровья потерпевшего.

В судебной практике чаще всего встречаются случаи оставления в опасности пострадавших в дорожно-транспортных происшествиях при отсутствии вины водителя в нарушении правил дорожного движения; подбрасывания новорожденных младенцев при недоказанности умысла на убийство [10, с. 218].

Опасность для жизни и здоровья потерпевшего может быть создана как активными действиями, так и бездействием виновного. В последнем случае речь идет о бездействии, приравниваемом к действию, или о бездействии, создающем опасность. Бездействие-невмешательство не может являться оставлением в опасности. При этом необходимо четко различать бездействие-невмешательство как неоказание помощи лицом, которое своим предшествующим действием не поставило потерпевшего в опасное для жизни состояние, и как бездействие, приравниваемое к действию, которое порождает опасное состояние.

Само по себе оставление в опасности не наказуемо по данной статье, преступлением является только неоказание помощи оставленному в опасности лицу.

Условием наступления ответственности за неоказание помощи при оставлении в опасности является отсутствие последствий в виде смерти или вреда здоровью потерпевшего. Если в результате оставления в опасности наступили указанные последствия, то ответственность наступает за:

неосторожное причинение смерти или соответствующего вреда здоровью, если оставление в опасности явилось результатом неосторожности виновного. Одновременно виновный привлекается к ответственности и за оставление в опасности по ч. 3 ст. 159 УК, если он сознательно не оказал необходимой помощи. В этом случае виновный по неосторожности оставляет в опасности жизнь другого человека и, осознав опасность, умышленно не оказывает требуемую помощь;

убийство или умышленное причинение вреда здоровью, если виновный действовал с косвенным умыслом. При этом дополнительной

квалификации действий по ч. 3 ст. 159 УК не требуется, поскольку неоказание помощи поглощается предшествующей квалификацией. Вместе с тем, если виновный осознавал возможность причинения более тяжкого вреда, чем фактически наступивший, то ответственность должна наступать по совокупности преступлений, например за умышленное менее тяжкое телесное повреждение и оставление в опасности, если виновный осознавал возможность наступления тяжких телесных повреждений или смерти.

Наличие прямого умысла на причинение смерти или вреда здоровью исключает применение анализируемой статьи.

Таким образом существование в уголовном законодательстве нормы, устанавливающей ответственность за оставление в опасности, социально обусловлено и является важным средством правовой защиты безопасности жизни и здоровья лиц, лишенных возможности самостоятельно принять меры к самосохранению.

Обязанность заботы о потерпевшем существует у субъекта до момента возникновения опасного для жизни или здоровья состояния и имеет нравственно-правовую основу. При оставлении в опасности обязанность оказания помощи появляется у лица с момента, когда его поведение создало угрозу для жизни или здоровья потерпевшего.

Понятие «опасное для жизни или здоровья состояние» играет роль центрального, связующего звена в конструкции ст. 159 УК, выступает в качестве свойства потерпевшего, обусловленного его психофизиологическими характеристиками, в случаях когда потерпевший (малолетний, престарелый, больной) находится в опасном положении в силу своего внутреннего состояния, или внешними обстоятельствами, если это состояние определяется угрожающим фактором окружающей обстановки.

Оставление в опасности, указанное в диспозиции ч. 3 ст. 159 УК, представляет собой поведение, не связанное с умышленным причинением вреда здоровью человека, и несет двойную уголовно-правовую нагрузку, служит: а) причиной возникновения опасного состояния для потерпевшего; б) условием появления у лица обязанности оказать помощь.

Оставление в опасности следует отличать от покушения на убийство путем бездействия, которое совершается только с прямым умыслом по отношению к последствиям. В составе преступления, предусмотренного ст. 159 УК, отношение к возможным последствиям в виде смерти предполагает косвенный умысел, находящийся за его рамками.

ЛИТЕРАТУРА

1. Российское законодательство X–XX веков / под ред. Б.В. Виленского. – М.: Юрид. лит., 1991. – 438 с.

2. Таганцев, Н.С. Уголовное уложение 1903 г. / Н.С. Таганцев. – М.: Статут, 2005. – 112 с.

3. Зелинский, А.Ф. Ответственность за последствия при заведомом оставлении в опасности / А.Ф. Зелинский // Рос. юстиция. – 2007. – № 12. – С. 22–29.

4. Горелик, И.И. Квалификация преступлений, опасных для жизни и здоровья / И.И. Горелик. – Минск: Юрид. лит, 1993. – 486 с.

5. Уголовный кодекс Республики Беларусь: принят Палатой представителей 2 июня 1999 г.: одобрен Советом Респ. 24 июня 1999 г.: текст Кодекса по состоянию на 1 марта 2011 г. – Минск: Амалфея, 2011. – 303 с.

6. Александрова, Н.Г. Ответственность за оставление в опасности по уголовному праву / Н.Г. Александрова. – М.: Юнити, 2007. – 186 с.

7. Бородин, С.В. Преступления против личности по УК РФ / С.В. Бородин, Л.Д. Гаухман. – М.: Юрайт, 2002. – 486 с.

8. Быков, А.А. Проблемы анализа безопасности человека, общества и природы / А.А. Быков, Н.В. Мурзин. – СПб.: Питер, 2008. – 476 с.

9. Кирпиченко, Т.В. Уголовная ответственность за оставление в опасности / Т.В. Кирпиченко. – М.: Юрайт, 2008. – 326 с.

10. Постатейный комментарий к уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. Н.А. Громова. – М.: ГроссМедиа, 2008. – 786 с.

11. Лукашов, А.И. Уголовный кодекс Республики Беларусь: сравнительный анализ и комментарий / А.И. Лукашов, Э.А. Саркисова. – Минск: Тесей, 2000. – 692 с.

Дата поступления статьи в редакцию 14.02.2012

УДК 343.2

ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ УГОЛОВНО-ПРАВОВОГО ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

ДРОЗД А.Н.,
магистр юридических наук

Настоящая статья посвящена проблемам уголовно-правового законотворчества. Институт уголовно-правового законотворчества имеет теоретическую и практическую значимость. В то же время в юридической литературе эта тема исследована недостаточно. В статье отмечается, что единственной формой правотворчества, применимой к уголовному праву, является законотворчество. Предлагается рассматривать уголовно-правовое законотворчество частью процесса законотворчества, результатом реализации уголовно-правовой политики государства, самостоятельным институтом уголовного права.

The article is devoted to lawmaking problems in criminal law sphere. The institute of lawmaking in the sphere of criminal law has the theoretical and practical importance. In the legal literature this theme is investigated insufficiently. It is noted in the article that the lawmaking is the unique form, applicable to criminal law. Lawmaking in the sphere of criminal law is suggested being considered as a part of the lawmaking process, as a result of realization of a state criminal and legal policy, as an independent institute of criminal law.

В настоящее время наблюдается процесс существенного расширения сферы правового регулирования, в том числе и уголовно-правовыми средствами. Особая важность защищаемых уголовным правом общественных отношений, сложности в процессе создания уголовно-правовых предписаний на фоне постоянного повышения требований к принимаемым уголовно-правовым нормам приводят к необходимости выделения из института правотворчества понятия уголовно-правового законотворчества и его отдельного рассмотрения. Наметившееся в последние годы явление правовой инфляции также затронуло уголовно-правовую сферу. И это не может оставаться без внимания научной общественности.

Общетеоретические работы по правотворчеству не всегда учитывают отраслевую специфику законодательства и в большинстве своем трудно применимы к нему. Они лишь определяют сферу регулирования, но не затрагивают содержательной стороны вопроса [1, с. 15]. Острее всего это положение проявляется в уголовно-правовой сфере.

В отечественной литературе отдельные общетеоретические аспекты проблемы формирования права рассматривались в работах А.Ф.Вишневского, Н.А.Горбатка, С.Г.Дробязко, В.А.Кучинского, С.В.Липеня, Н.В.Сильченко, А.А.Соколовой и др. Среди зарубежных исследователей к данной теме в разные годы обращались С.С.Алексеев, В.М.Баранов, И.Ф.Казьмин, В.А.Леванский, А.В.Мицкевич, А.Нашиц, С.В.Поленина, В.В.Степонян, Ю.А.Тихомиров, Р.О.Халфина и др. Применение к интересам уголовного права рекомендаций, содержащихся в общетеоретической правовой литературе, особенно касающихся содержательных вопросов уголовно-правового законотворчества, является очень сложной задачей. Ее решение невозможно без анализа и использования данных о содержании уголовно-правовой науки. Здесь нужно и постоянно учитывать те отдельные спорные положения, которые обсуждаются уголовным правом, и широко применять бесспорные, всеми признанные.

В теории уголовного права отдельные исследования, посвященные непосредственно уголовно-правовому законотворчеству, в нашей стране проводит А.Л.Савенок [2]. Зарубежные исследователи – Н.Б.Алиев, Г.З.Анашкин, С.Г.Келина, Т.В.Кленова, М.И.Ковалев, В.Н.Кудрявцев, П.С.Тоболкин, А.М.Яковлев – поднимают в своих работах отдельные аспекты указанной проблематики. Анализ их трудов позволяет говорить о том, что теорией уголовного права создан определенный фундамент для изучения процесса уголовно-правового законотворчества. Вместе с тем необходимо заметить, что в настоящее время вопросы уголовно-правового законотворчества остаются, по сути, без комплексного осмысления. Так, например, не разра-

ботаны общие подходы к понятию уголовно-правового законотворчества, не определено его содержание, а также не выявлены предпосылки вычленения данного института из процесса правотворчества.

Научная и организационная деятельность по подготовке, экспертизе, изменению, дополнению, принятию (изданию), толкованию, приостановлению действия, признанию утратившими силу либо отмене нормативных правовых актов представляет собой правотворчество. Оно является действенным средством государственного управления обществом. Некомпетентность субъектов, осуществляющих правотворческую деятельность, недостаточное овладение ими средствами научного подхода к вопросам, требующим своего разрешения, недопустимы. Из характерной особенности права, состоящей в том, что его предписания носят общеобязательный характер и соблюдение их обеспечивается в случае необходимости принудительной силой государства, со всей очевидностью вытекает огромная социальная ответственность.

Разновидностью правотворчества, имеющей вместе с тем ряд принципиальных особенностей, является создание законодательных актов. Разработка теории эффективной законотворческой работы – одна из важнейших функций юридической науки. В западном правоведении наука о законотворчестве как особая самостоятельная ветвь юридической науки сложилась и получила название законотворческой праксеологии, под которой понимают приложение конкретных теоретико-прикладных знаний к конкретным законотворческим действиям [3, с. 60].

Уголовно-правовое законотворчество имеет определенную специфику в рамках общего законотворческого процесса, обусловленную особой ролью уголовного закона, остротой санкций, пристальным интересом общества к проблеме совершенствования уголовного законодательства, сложностью применения юридической техники и т. д.

В настоящий момент в литературе дискуссионен вопрос о применении терминов «уголовно-правовое правотворчество» и «уголовно-правовое законотворчество». По нашему мнению, с учетом положения ч. 2 ст. 1 Уголовного кодекса Республики Беларусь (далее – УК), устанавливающей, что Кодекс является единственным уголовным законом, действующим на территории Республики Беларусь, и все новые законы, предусматривающие уголовную ответственность, подлежат включению в него, единственной формой правотворчества, применимой к уголовному праву, является законотворчество.

На наш взгляд, уголовно-правовое законотворчество содержательно состоит из «криминализации» и «декриминализации», «пенализации» и «депенализации», но не ограничивается ими. Анализ изменений и дополнений УК только за последние 5 лет показывает, что они затрагивают не только вопросы принятия и исключения статей, изменения видов и размеров наказаний, но и изменения редакций статей, введения дополнительных квалифицирующих признаков, а также изменений понятийного аппарата.

Неоспоримая социальная значимость и интеллектуальная сложность уголовно-правового законотворчества обязывают рассматривать его как относительно самостоятельное социально-правовое явление, сложную предметно-деятельную систему, которая обеспечивает действенность и эффективность уголовно-правового регулирования общественных отношений [4, с. 11] и реализацию уголовно-правовой политики государства.

Правовая политика при всем многообразии характеристик и определений в настоящее время понимается и воспринимается в обществе, прежде всего, как правотворческая политика. Как справедливо отмечает П.Н.Мазуренко, правотворческая политика является одновременно тактикой и стратегией в сфере правотворчества [5, с. 101]. Под ее влиянием складывается правовая идеология, правовая психология и правовая культура участников законотворчества, в том числе депутатов, должностных лиц и граждан [3, с. 33]. В этом смысле, несомненно, уголовно-правовое законотворчество является результатом реализации уголовно-правовой политики государства.

Выделение института уголовно-правового законотворчества имеет не сугубо теоретическую основу, соответствующие поводы обнаруживаются и при исследовании фактического материала – результатов уголовно-правового законотворчества последних лет.

УК действует чуть более десяти лет. За этот период изменения и дополнения вносились в Кодекс более чем 50 законами (в среднем 4,5 в год), в то время как за период действия Уголовного кодекса БССР 1960 года таких законов было издано 80 (в среднем 2 в год).

Корректировка действующего уголовного закона инициировалась потребностями в исправлении ошибок, приведении уголовного закона в соответствие с изменениями в иных законодательных актах, криминализации новых общественно опасных деяний, декриминализации деяний, утративших общественную опасность, присущую преступлению, расширении и сужении сферы применения уголовной ответственности, уточнении описания преступных деяний, корректировке санкций как в сторону ужесточения, так и смягчения наказуемости.

Частое внесение изменений и дополнений в уголовно-правовые нормы уже само по себе сви-

детельствует не в пользу наличия какой-либо продуманной, рассчитанной на многие годы, политики в области борьбы с преступностью и обращения с правонарушителями. Некоторые уголовно-правовые нормы подвергались изменениям и дополнениям такое большое количество раз, что решение вопроса о том, в какой редакции применять соответствующую статью УК с учетом положений закона об обратной силе наиболее мягкого промежуточного уголовного закона, представляется крайне затруднительным (например, ч. 4 ст. 210 УК «Хищение путем злоупотребления служебными полномочиями» претерпела уже 3 редакции). С точки зрения А.И.Лукашова, вызывает озабоченность упование законодателя на применение неоправданно жестких санкций в целях решения задач противодействия отдельным видам криминальных проявлений [6, с. 28], а также общая рассогласованность санкций как внутри глав и разделов УК, так и в корреляции с санкциями статей Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях.

На нестыковки и противоречия, образующиеся коллизии и лоббирование законов обращают внимание и российские исследователи: «Одной из причин несовершенства законодательства в целом и его уголовно-правового блока является и поспешность в принятии законов, беспрерывное и бессистемное внесение изменений и дополнений в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы и другие законы, направленные на борьбу с преступностью», – указывает М.П.Журавлев [7, с. 13].

Непосредственные потребности практики и логика развития науки приводят к осознанию необходимости резкого усиления внимания к проблемам научного обеспечения законодательного процесса, направленного на развитие и совершенствование уголовного закона. Истоки эффективности уголовно-правовых норм возникают в процессе уголовно-правового законотворчества. Неверная практика может уменьшить эффективность совершенной уголовно-правовой нормы. Но ни при каких обстоятельствах практика не может устранить недостатки несовершенной, не соответствующей социальным потребностям нормы. Все сказанное позволяет говорить о том, что эффективность и совершенство уголовного закона могут обеспечиваться в процессе уголовно-правового законотворчества. Более глубокая проработка данного вопроса должна, но нашему мнению, привести к выделению в рамках науки уголовного права самостоятельной теории как составного элемента системы этой науки – теории уголовно-правового законотворчества.

Предмет теории уголовно-правового законотворчества может составлять деятельность различных государственных органов и общественных организаций по разработке уголовно-правовых норм, совершенствованию и развитию уголовного законодательства и отдельных его отраслей.

При более подробном рассмотрении отдельных частей предмета можно выделить проблемы, входящие в круг интересов данной теории. Как отмечает Н.Б.Алиев, деятельность различных государственных органов и общественных организаций включает в себя: анализ правил и приемов разработки уголовно-правовых норм и их структурных частей – гипотез, диспозиций и санкций; определение правил социального обусловливания уголовно-правовых норм; анализ процесса и тенденций криминализации, декриминализации и депенализации; учет принципов правотворчества, требований, предъявляемых к правотворческим решениям; выявление условий эффективности уголовно-правовых норм; применение правил кодификации и инкорпорации уголовно-правовых норм; согласование уголовно-правовых запретов, определение содержания и пределов запрещающего поведения и целый ряд аналогичных проблем [4, с. 45].

На наш взгляд, в систему теории уголовно-правового законотворчества входят: методология и методика уголовно-правового законотворчества; социально-исторические предпосылки уголовно-правового законотворчества (социальная обусловленность уголовного права, исторические изменения и уголовный закон, учет закономерностей функционирования социальных систем и подсистем и т.д.); опыт уголовно-правового законотворчества в зарубежных странах; приемы и правила разработки уголовно-правовых норм (юридическая техника уголовно-правового законотворчества); приемы и правила систематизации уголовного законодательства; организационно-ресурсные и информационные основы уголовно-правового законотворчества; правовые основы уголовно-правового законотворчества; возможности учета общественного мнения в уголовно-правовом законотворчестве.

Высказанные соображения о содержании, системе и специфике теории уголовно-правового законотворчества позволяют указать на ее теоретические и практические цели. К ним относятся: объяснение социальных закономерностей, непосредственным образом влияющих на законодательный процесс и уголовно-правовое законотворчество; разработка методики и техники уголовно-правового законотворчества; определение направлений совершенствования уголовного закона; выработка рекомендаций об организации процесса законотворчества и обеспечении его надлежащими условиями.

Действительная, а не мнимая реализация всех этих и связанных с ними задач требует

развития широкого государственного подхода к правотворчеству. Узкопрофессиональный подход к правотворческой деятельности как совокупности юридико-технических процедур не обеспечит запросы законодателя.

Таким образом, уголовно-правовое законотворчество, на наш взгляд, представляет собой деятельность уполномоченных органов государства, состоящую в установлении, изменении или отмене уголовно-правовых норм в целях развития и совершенствования уголовного законодательства, обеспечения стройности и внутренней согласованности уголовного закона, точности и логичности его формулировок, повышения информативности правовых норм и усиления воспитательного воздействия уголовного закона. Анализ практики изменения и дополнения уголовного закона и литературных источников свидетельствуют, что проблемы уголовно-правового законотворчества, представляющие теоретический и практический интерес, исследованы и освещены в юридической литературе недостаточно и требуют концептуальной разработки. Исследование содержания, целей и границ уголовно-правового законотворчества привело к выводу об объемности этого социального процесса, его постоянстве, необходимости участия в нем многих специалистов и представителей общественности, наконец, о специфике осуществляемой здесь научной деятельности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Жариков, Ю.С. Уголовно-правовое регулирование и механизм его реализации / Ю.С. Жариков. – М.: Юриспруденция, 2009. – 216 с.

2. Савенок, А.Л. Теоретические проблемы уголовно-правового законотворчества / А.Л. Савенок // Вестн. Акад. МВД Респ. Беларусь. – 2010. – № 2 (20). – С. 52–57.

3. Законотворчество в Российской Федерации: науч.-практ. пособие / А.С. Пиголкин [и др.]; под общ. ред. А.С. Пиголкина. – М.: Формула права, 2000. – 608 с.

4. Алиев, Н.Б. Теоретические основы советского уголовного правотворчества / Н.Б. Алиев. – Ростов н/Д: Изд. Ростов. ун-та, 1986. – 132 с.

5. Мазуренко, П.Н. Правотворческая политика и кодификация российского законодательства / П.Н. Мазуренко // Кодификация законодательства: теория, практика, техника: материалы Междунар. науч.-практ. конф., Н. Новгород, 25–26 сент. 2008 г. / Нижегор. акад. МВД России, Торг.-пром. палата Нижегород. обл.; редкол.: В.М. Баранов [и др.]. – Н. Новгород: 2009. – С. 100–108.

6. Лукашов, А.И. К вопросу о совершенствовании уголовного закона / А.И. Лукашов // Вестн. ГрДУ. Сер. 4. – 2009. – № 2. – С. 25–32.

7. Журавлев, М. Системность законодательства как условие обеспечения законности в борьбе с преступностью / М. Журавлев, Е. Журавлева // Уголовное право. – 2009. – № 5. – С. 12–16.

Дата поступления статьи в редакцию 17.04.2012

УДК 343.59

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ПО СТ. 343[1] УГОЛОВНОГО КОДЕКСА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

БОРОВИК П.Л.,
старший преподаватель кафедры правовой информатики Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь

В статье исследуются аспекты проблемы уголовной ответственности несовершеннолетних за оборот детской порнографии. Представлены результаты анализа теоретических представлений ученых о данной проблеме, практики расследования преступлений, предусмотренных ст. 343[1] Уголовного кодекса Республики Беларусь, отечественного и зарубежного законодательства. На основе изучения социально-психологической подструктуры личности подростка, совершающего деяния в сфере оборота детской порнографии, уяснения повышенной общественной опасности и распространенности данного деяния, а также с учетом тенденции к понижению возраста уголовной ответственности за рубежом делается вывод о целесообразности привлечения несовершеннолетних к уголовной ответственности по ст. 343[1] Уголовного кодекса Республики Беларусь с 14 лет.

This article investigates aspects of the criminal responsibility of minors in trafficking child pornography. The results of the analysis of theoretical views of scientists on this issue, the practice of investigating crimes under Art. 343[1] of the Criminal Code of the Republic of Belarus, domestic and foreign laws are considered. Based on the study of social and psychological substructure of the individual young person who commits acts of trafficking in child pornography, increased understanding of public risk and prevalence of the offense, as well as the downward trend in the age of criminal responsibility abroad, it is concluded the feasibility of attracting minors to criminal liability under of Art. Criminal Code of 343[1] with 14 years of age.

Проблемой определения возраста привлечения к уголовной ответственности несовершеннолетних занимались Ю.А.Бессонова, С.Н.Байдикова, О.М.Дементьев, О.П.Копылова, Р.А.Леонов, З.Ш.Нажемединова, М.Нурадель, В.Г.Павлов, А.С.Сапрыкин, Н.А.Селезнева, М.И.Кольцов и др. Ими, в частности, рассмотрены отдельные аспекты, касающиеся целесообразности снижения возраста уголовной ответственности за некоторые тяжкие и особо тяжкие преступления (убийство, изнасилование, разбой и др.). Вместе с тем вопросы определения возраста привлечения к уголовной ответственности по ст. 343[1] Уголовного кодекса Республики Беларусь (далее – УК) комплексно не исследовались.

Анализ практики расследования оборота детской порнографии показывает, что в изготовлении порнопродукции с изображением несовершеннолетних участвуют подростки в возрасте до 16 лет. Наиболее распространенными являются следующие виды их участия: а) соисполнительство в создании продукции порнографического характера в форме порномодели; б) изготовление такой продукции (как правило, с использованием мобильных телефонов) с целью сбыта. В зависимости от вида участия выявлены следующие типичные для данного общественно опасного деяния мотивы поведения подростков: а) из корысти; б) из хулиганских побуждений; в) в целях самоутверждения; г) из-за пренебрежения ценностями и устоями общества (целомудрием, сохранностью детства и юношества и т.п.). При участии в роли порномодели несовершеннолетние в возрасте до 16 лет в подавляющем большинстве своем осознают противоправный характер своих действий, охваченный единым умыслом с действиями соучастников, и способны руководить ими.

Все эти обстоятельства обусловливают необходимость исследовать обоснованность привлечения несовершеннолетних к уголовной ответственности за преступления, предусмотренные ст. 343[1] УК, с 16-летнего возраста.

Применительно к исследуемой проблеме значимым представляется уяснение следующего момента. Как известно, одним из необходимых условий привлечения лица к уголовной ответственности является достижение определенного возраста. В литературе отмечается, что «установление начального возраста уголовной ответственности – важный фактор проявления гуманизма и социальной справедливости, потому что этот процесс неотделим от упрочнения гарантий прав и свобод человека» [17, с. 134–135]. УК дифференцированно подходит к возрасту, при достижении которого несовершеннолетний может быть признан субъектом преступления. Так, полная ответственность за большинство преступлений возможна с 16 лет (ч. 1 ст. 27 УК), а за преступления, перечисленные в ч. 2 ст. 27 УК, – с 14 лет. В соответствии с ч. 1 ст. 27 УК за совершение рассматриваемой категории преступлений уголовной ответственности подлежит лицо, достигшее 16 лет.

На современном этапе такой подход не совсем согласуется с системой принципов уголовного наказания, включающей в себя принципы законности, гуманности, индивидуализации, справедливости, соразмерности и неотвратимости наказания за совершенное преступление, единые и для взрослых и для несовершеннолетних правонарушителей. О необходимости снижения общего возраста уголовной ответственности в свое время высказывались и некоторые ученые [14, с. 7; 5, с. 174; 18, с. 6–7].

Устанавливая дифференцированную ответственность в зависимости от определенного возраста, а также видов преступлений, за которые она может наступать, уголовно-правовая доктрина исходит из того, что к вышеприведенным возрастным периодам человек обретает определенную степень социальной зрелости, складывающейся из достаточного уровня психофизического развития и приобретенного социального опыта, которая необходима для возложения на него уголовной ответственности [4, с. 127].

По мнению специалистов-психологов, процесс усвоения моральных и правовых норм поведения, понимание запретности и наказуемости деяния, а следовательно, и способность к сознательно-волевому контролю своих поступков заканчивается у ребенка в подростковом возрасте – к 14–16 годам [20, с. 329]. Процесс же ускорения физического и интеллектуального развития подрастающего поколения (акселерация) неизбежно ведет к тому, что и способность правильно оценивать свое поведение будет проявляться во все более раннем возрасте [11]. При этом «податливость молодых сильным лидерам делает их удобным объектом для подстрекательства к преступлениям» [15, с. 18–19]. Широкая доступность и распространенность среди подрастающего поколения цифровых фотографирующих и видеозаписывающих устройств, в том числе встроенных в мобильные телефоны, безграничные возможности сети Интернет в области передачи, распространения и рассылки информации на современном этапе существенно облегчают совершение данного противоправного деяния, предусмотренного ст. 343[1] УК. По данным локального исследования, завершенного белорусскими специалистами в 2011 году, подростки активно «снимают друг друга в обнаженном виде в душевой, раздевалке, а затем распространяют фотографии через сеть Интернет» либо «за плату предлагают своим сверстникам» [9, с. 24–25]. В ходе исследования, проведенного Р.А.Леоновым по проблеме преступности несовершеннолетних, выявлено, что одним из наиболее характерных видов общественно опасных деяний, совершаемых лицами, не достигшими возраста уголовной ответственности, являются деяния, имеющие объективные признаки преступлений против общественной безопасности и нравственности (15,3 %) [12, с. 8].

При изучении уголовных дел в сфере оборота детской порнографии, в которых орудием преступления являлись мобильные телефоны, установлены факты явной социальной деградации несовершеннолетних лиц, причастных к данного вида преступлениям, выражающиеся не только в изготовлении порнографической продукции с изображением сцен сексуального характера, но и в активном ознакомлении другу друга с такой продукцией (демонстрации). Следует отметить, что эти действия сопряжены с негативными социальными последствиями и могут стать причиной и условием, способствующими совершению различных преступлений, нарушению полового развития несовершеннолетних, формированию у них психических отклонений и т.п. Антиобщественное, социально отклоняющееся поведение лиц, совершающих опасные проступки и деяния до достижения возраста уголовной ответственности (так называемое предпреступное поведение), является фоном и базой преступности несовершеннолетних [15, с. 16–17].

Правильному пониманию проблемы возраста установления уголовной ответственности за рассматриваемые деяния способствует, на наш взгляд, уяснение повышенной общественной опасности и распространенности данного деяния на современном этапе. Распространение порнографической продукции оказывает, прежде всего, неблагоприятное влияние на нормальное психическое и физиологическое развитие несовершеннолетнего, его мироощущение и мотивировку последующих действий. Как отмечает

В.С.Мухина, «под влиянием комплекса весьма разнообразных ситуаций могут возникать девиации сексуального поведения. В этом отношении наиболее подвержены сексуальным провокациям подростки с недостаточно развитым чувством моральных запретов, бездуховные, инфантильные, развитые физически, но не способные при этом давать несексуальный выход своей энергии» [13, с. 376].

Разделяя позицию законодателя об установлении возраста уголовной ответственности с 14 лет за перечисленные в ч. 2 ст. 27 УК преступления, такие как изнасилование (ст. 166), насильственные действия сексуального характера (ст. 167), хулиганство (ст. 339) и прочее, хотелось бы подчеркнуть, что подросток, достигший данного возраста, уже в полной мере осознает, что совершает преступление и порой стремится к его осуществлению. Наивно полагать, что человек, достигший 14 лет, при этом не понимает того, что он совершает не просто правонарушение, связанное с изготовлением и сбытом порнографической продукции, а именно преступление. В литературе отмечается, что значительная часть преступлений несовершеннолетних ошибочно рассматривается многими окружающими как проявление возрастной незрелости, озорства и прочее, что отражается и в законодательстве. Однако значительную часть преступлений несовершеннолетних следует отнести к весьма серьезным посягательствам, многие из которых совершаются с особой жестокостью. «Это продуманные и преднамеренные преступления, часто заранее четко спланированные» [15, с. 7–9].

Усматривая аналогию данного вида преступлений с таким общественно опасным деянием, как, например, хулиганство, следует отметить следующее. Изучение характеризующих материалов по делам в сфере оборота детской порнографии показало, что несовершеннолетние при изготовлении порнографической продукции в абсолютном большинстве обладают привычками, склонностями и устойчивыми стереотипами антиобщественного поведения. Для этой категории лиц характерны: а) постоянная демонстрация пренебрежения к нормам общепринятого поведения (сквернословие, появление в нетрезвом виде, порча общественного имущества и т.д.); б) пристрастие к спиртным напиткам; в) участие в азартных играх; г) бродяжничество, систематические побеги из дома; д) ранние половые связи, половая распущенность; е) систематическое проявление, в том числе и в бесконфликтных ситуациях, злобности, мстительности, грубости, актов насильственного поведения; виновное создание конфликтных ситуаций. Большинство из них в силу неразвитого правосознания и юридической неграмотности зачастую подвержены иллюзии безнаказанности, чувствуя себя свободными от обязательств нести ответственность за содеянное, которая обычно типична для других категорий преступников.

Изучение показало, что данные деяния совершали всего 2,7 % несовершеннолетних лиц в возрасте до 16 лет (исходя из анализа уголовных дел данной категории за период времени с 2008 по 2011 год), что обусловлено высоким уровнем латентности данного вида деяния и отсутствием уголовной ответственности с 14 лет. Несмотря на это, за последние два-три года наметилась тенденция смещения возрастных групп преступников, совершающих преступления в сфере оборота детской порнографии, в сторону омоложения. Эти показатели в целом сочетаются с данными, полученными учеными, занимающимися изучением противоправных деяний рассматриваемой категории [8, с. 137; 10, с. 103; 6, с. 246]. Современные криминологические исследования свидетельствуют о том, что количество общественно опасных деяний, совершаемых несовершеннолетними, не достигшими возраста уголовной ответственности, приближается к числу зарегистрированных преступлений несовершеннолетних [12, с. 3]. Реальное же количество преступлений, совершаемых подростками, во много раз больше, чем представляемое уголовно-правовой статистикой [12, с. 3].

Анализ уголовного законодательства большинства зарубежных стран указывает на установление более низкого возраста уголовной ответственности, чем в Республике Беларусь. Так, минимальный возраст 7 лет установлен в Египте, Иордании, Ираке, Ливане, Пакистане, Сирии, а также по общему праву США (каждый штат устанавливает возраст привлечения к уголовной ответственности самостоятельно). При этом в уголовных кодексах штатов Колорадо и Луизианы указан 10-летний, Джорджии и Иллинойса – 13-летний возраст. С 8 лет предусмотрена уголовная ответственность в Шотландии, с 10 лет – в Англии, Уэльсе, Ирландии, Новой Зеландии и большинстве штатов Австралии, с 11 лет – в Турции, с 12 лет – в Нидерландах, Кипре, Канаде, Португалии, с 13 лет – во Франции и Узбекистане [19, с. 137–139; 16, с. 59–63; 7, с. 12–13]. В настоящее время осуществляется работа над законопроектом о снижении возраста привлечения к уголовной ответственности до 12 лет в Государственной думе Российской Федерации [3]. Таким образом, в зарубежном законодательстве в целом присутствует тенденция к понижению возраста уголовной ответственности.

Рекомендуем установление уголовной ответственности за совершение деяния, связанного с изготовлением, хранением, приобретением с целью сбыта и сбытом порнографической продукции с изображением несовершеннолетнего, с 14 лет. Это позволит в первую очередь огра-

дить от совершения этих преступлений самих лиц, склонных к таковым. При этом, «если они окажутся преступниками, то закон должен быть гуманен, но справедлив, чтобы не воспитать в них ощущения безнаказанности или, напротив, сделать из них закоренелых преступников, отправив их в криминогенную среду» [7, с. 76].

Не менее важным является и юридическая оценка деяний, совершенных взрослым при вовлечении лица в возрасте с 14 до 16 лет. Так, в случае 14-летнего субъекта такое преступление будет квалифицироваться как совершенное группой лиц, что вполне соответствует букве закона.

Таким образом, установление нижней границы уголовной ответственности в 14 лет в действующем законодательстве Республики Беларусь за совершение преступления, связанного с оборотом детской порнографии, является вполне обоснованным, поскольку учитывает социальные, психологические, возрастные особенности лиц данной возрастной группы. Полагаем, что снижение возраста уголовной ответственности несовершеннолетних за совершение рассматриваемой категории преступления с 16 до 14 лет будет способствовать уменьшению количества преступлений, связанных с оборотом детской порнографии, поскольку многих заставит отказаться от задуманного.

Требует совершенствования ч. 2 ст. 27 УК, регламентирующая перечень преступлений, за совершение которых установлена уголовная ответственность с 14 лет. Предлагается ее дополнить пунктом 22 «Изготовление и распространение порнографических материалов или предметов порнографического характера с изображением несовершеннолетнего» (ст. 343^1 УК).

Перед государством стоит задача не только в изоляции человека от преступного мира и наказании его за содеянное, но и перевоспитании и возвращении в общество социально здорового человека. Наказание должно, прежде всего, провоцировать у осужденного естественное стремление к восстановлению своей самоценности и социальной значимости. Решение этих задач возложено на специальные пенитенциарные учреждения, предназначенные для выполнения функций наказания за уголовно наказуемые деяния, исправления и перевоспитания осужденных. Однако обобщение опыта деятельности исправительных учреждений убеждает в необходимости проведения глубоких реформ в части, касающейся социально-психологической подготовки осужденных к жизни в новых условиях. Основным недостатком в деятельности пенитенциарных учреждений является отрыв человека от его социума, разрушение социальных связей и возможности человеческой самореализации. Длительное существование индивида в нынешних условиях пенитенциарных учреждений, по существу, делает человека неспособным к последующей жизни на свободе, приводя к почти необратимому регрессу личности. Кроме того, однажды попав в «криминогенную» среду, человек с большим трудом может вырваться из нее.

Исследования показывают, что исправление правонарушителя возможно не только в результате самого факта отбывания наказания, но и посредством повышения эффективности целенаправленного социального воздействия на личность подростка в самом воспитательном учреждении [2, с. 3]. Так, для успешности процесса ресоциализации подростков, отбывающих наказание в воспитательной колонии, необходимы следующие условия: а) осознание подростком, совершим правонарушение, своей вины и адекватное отношение к карательным санкциям; б) наличие стремления к изменению своего поведения и отношения к окружающим; в) наличие достаточного уровня мотивации к овладению знаниями и навыками, необходимыми на свободе, в условиях воспитательной колонии; г) стремление не допускать в дальнейшем попадания в места социальной изоляции от общества; д) постоянный контроль администрации учреждения за социально-психологическим климатом и социальными отношениями между осужденными подростками внутри отряда [2, с. 10].

Необходимо создать такие условия отбывания наказания, которые способствовали бы социальной адаптации подростков, формированию у них общественно полезных ценностей, умений и готовности жить в этом социуме, развиваться, уметь представлять себя обществу. Для повышения эффективности этого процесса необходимо обеспечить подростку психолого-педагогическую поддержку, оказывая положительное влияние на имеющиеся личностные деформации, содействующую получению позитивного опыта и формированию социально положительных стереотипов поведения.

Уголовно-правовые меры противодействия преступности несовершеннолетних не являются основными. Нельзя не учитывать, что рост преступности несовершеннолетних происходит в условиях интенсивного социального расслоения общества, падения жизненного уровня значительной части населения, неблагоприятного развития семейно-брачных отношений, роста различных проявлений жестокого обращения с детьми. В этой обстановке первостепенное значение имеют социальные, экономические и воспитательно-профилактические меры [7, с. 75].

Завершая дискуссию относительно установления начального возраста уголовной ответственности с 14 лет за совершение преступлений в сфере оборота детской порнографии, следует добавить, что высказанные автором суждения

не исчерпывают всех проблем, связанных с совершенствованием правовых средств противодействия данному виду общественно опасных деяний, не претендуют на окончательную завершенность и, без сомнения, требуют дополнительного всестороннего обсуждения. «Изменчивость общественно опасного поведения подростков, не достигших возраста уголовной ответственности, изменение причин и условий такого поведения и личностных характеристик подростков, совершающих названные деяния, требуют постоянного научного анализа подобных деяний, а также комплексного криминолого-правового их изучения» [12, с. 4].

Анализ проблемы привлечения несовершеннолетних к уголовной ответственности за преступления, предусмотренные ст. 343^1 УК, позволил прийти к следующему выводу.

1. Установление нижней границы уголовной ответственности с 14 лет в действующем законодательстве Республики Беларусь за совершение преступления, связанного с оборотом детской порнографии, является вполне обоснованным, поскольку учитывает социальные, психологические, возрастные особенности лиц данной возрастной группы.

2. Предлагается дополнить ч. 2 ст. 27 УК, регламентирующую перечень преступлений, за совершение которых установлена уголовная ответственность с 14 лет, пунктом 22 «Изготовление и распространение порнографических материалов или предметов порнографического характера с изображением несовершеннолетнего» (ст. 343^1 УК).

3. Для повышения результативности пенитенциарной практики в отношении осужденных подростков за уголовно наказуемые деяния и формирования у них социально положительных стереотипов поведения необходимо создать такие условия отбывания наказания, которые способствовали бы социальной адаптации осужденных, формированию у них общественно полезных ценностей и умений, психологической готовности жить и развиваться в естественной социальной среде.

ЛИТЕРАТУРА

1. Архив Суда Железнодорожного района г. Гомеля за 2010 г. – Уголовное дело № 1001411364.

2. Бухарова, М.В. Ресоциализация подростков в условиях воспитательной колонии: автореф. дис. … канд. социол. наук: 22.00.04 / М.В. Бухарова; Сев.-Кавказ. гос. тех. ун-т. – Ставрополь, 2010. – 21 с.

3. В России могут начать сажать с 12 лет / Рос. газета – Федер. вып. № 5719 (46) // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.rg.ru/2012/03/02/otvetstvennost.html. – Дата доступа: 12.05.2012.

4. Герасимова, О.И. Отдельные аспекты уголовной ответственности несовершеннолетних / О.И. Герасимова // Вестн. Адыгейского гос. ун-та. – 2005. – № 4. – С. 126–130.

5. Гребенникова, К.В. Проблемы снижения возраста уголовной ответственности в Российской Федерации / К.В. Гребенникова // Междунар. журн. эксперимент. образования. – 2010. – № 8. – С. 173–174.

6. Гусарова, М.В. Незаконный оборот порнографических материалов или предметов: уголовно-правовые и криминологические аспекты: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.08 / М.В. Гусарова; Нижегород. акад. МВД России. – Н. Новгород, 2010. – 262 л.

7. Дементьев, О.М. Проблемы возраста уголовной ответственности: лекции к курсу / О.М. Дементьев, О.П. Копылова. – Тамбов: Изд-во ГОУ ВПО ТГТУ, 2010. – 80 с.

8. Дремлюга, Р.И. Интернет-преступность: моногр. / Р.И. Дремлюга. – Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2008. – 240 с.

9. Исследование по проблеме торговли людьми с целью детской порнографии / под общ. ред. Л.И. Смагиной, М.В. Пряхиной. – Минск: Тесей, 2011. – 74 с.

10. Кесареева, Т.П. Криминологическая характеристика и проблемы предупреждения преступности в российском сегменте сети Интернет: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.08 / Т.П. Кесарева. – М., 2002. – 195 л.

11. Кузнецова, Н.Ф. Курс уголовного права в пяти томах. Том 1. Общая часть: Учение о преступлении, 2002 / Н.Ф. Кузнецова, И.М. Тяжкова // Образовательная сеть «ЗНАНИЕ»: правовая библиотека [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://all-books.biz/ugolovnoe-pravo-uchebnik/vozrast-kotorogo-nastupaet-ugolovnaya.html. – Дата доступа: 01.04.2012.

12. Леонов, Р.А. Общественно опасные деяния (проступки), совершаемые лицами, не достигшими возраста уголовной ответственности: (уголовно-правовой и криминологический аспекты): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Р.А. Леонов; Саратов. юрид. ин-т МВД России. – М., 2011. – 28 с.

13. Мухина, В.С. Возрастная психология: феноменология развития: учеб. для студ., обуч. по пед. спец. / В.С. Мухина. – 10-е изд., перераб. и доп. – М.: Academia, 2006. – 606 с.

14. Нурадель, М. Проблемы совершенствования законодательства об ответственности и индивидуализации наказания несовершеннолетних: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / М. Нурадель; Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. – М., 2008. – 22 с.

15. Особенности преступного поведения несовершеннолетних: учеб. пособие / под ред. Г.А. Аванесова. – М.: Казан. филиал ЮИ МВД России, 1995. – 85 с.

16. Павлов, В.Г. Субъект преступления Perpetrator / В.Г. Павлов; Ассоц. «Юрид. центр». – СПб.: Юрид. центр пресс, 2001. – 316 с.

17. Примаченок, А.А. Совершенствование уголовно-правовой системы мер борьбы с правонарушениями несовершеннолетних / А.А. Примаченок; под ред. М.А.Ефимова. – Минск: Навука і тэхніка, 1990. – 271 с.

18. Селезнева, Н.А. Ответственность несовершеннолетних по уголовному праву России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Н.А. Селезнева; Рос. ун-т дружбы народов. – М., 2004. – 22 с.

19. Уголовное право зарубежных государств. Общая часть: Англия, США, Франция, ФРГ, Япония, Италия: учеб. пособие для вузов по спец. 02 11 00 «Юриспруденция» / Н.А.Голованова [и др.]; под ред. И.Д. Козочкина; Ин-т междунар. права и экономики им. А.С. Грибоедова. – М.: Омега-Л. – ИМПЭ, 2003. – 566 с.

20. Чуфаровский, Ю.В. Юридическая психология: учеб. / Ю.В. Чуфаровский. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2008. – 480 с.

Дата поступления статьи в редакцию 31.05.2012

УДК 343.9:341.48

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ПРЕСТУПНОСТИ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

БУЛЫГИН М.Е.,
старший помощник прокурора Брестского района, юрист 2 класса, аспирант Института правовых исследований Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, магистр юридических наук

В статье осуществлен анализ деятельности государственных органов в сфере предупреждения преступности, основанный на региональном изучении криминальной ситуации и общественного мнения. Разработаны научно-практические предложения по повышению качества и результативности мер по предупреждению преступности.

In tht article the analysis of activity of state structures in sphere of the prevention of the criminality, based on regional studying of a criminal situation and public opinion is carried out. Scientifically-practical offers on improvement of quality and productivity of measures under the criminality prevention are developed.

В современном белорусском обществе, несмотря на активную деятельность правоохранительных и других государственных органов и общественности, преступность продолжает оставаться серьезной социальной проблемой, которая причиняет обществу большой материальный и социальный ущерб, а также существенно препятствует его устойчивому развитию.

В криминологическом плане преступность представляет собой массовое и устойчивое во времени и социальном пространстве, детерминированное социумом, личностью и деструктивными личностно-социальными взаимодействиями закономерное антиобщественное уголовно-противоправное явление, которое как социально-правовая система включает совершенные преступления, преступников, потерпевших и другие общественно опасные последствия преступных деяний, а также имеет количественные и качественные показатели, позволяющие осуществлять ее криминологическое измерение, оценку, прогнозирование и предупреждение [1].

Преступность имеет три качественно специфические формы существования: а) массовое и устойчивое во времени и социальном пространстве закономерное антиобщественное социально-правовое явление; б) отдельные виды преступности, которые объединяют преступления, однородные по объекту или субъекту; в) конкретные единичные преступления. Происхождение и развитие преступности как сложного антиобщественного социально-правового явления тесно взаимосвязано с совершением других правонарушений (пьянством, алкоголизмом, наркоманией, токсикоманией, бродяжничеством, проституцией и др.). В связи с этим предупреждение и позитивное изменение количественных и качественных показателей преступности, обеспечение личной, имущественной и общественной безопасности и правопорядка в обществе должны включать также меры по предупреждению и других, взаимосвязанных с преступностью правонарушений и социальных девиаций.

Происхождение и развитие преступности и других правонарушений обусловлено комплексом экономических, политических, социальных, правовых, культурных и других факторов, причин и условий. Следовательно, деятельность по их предупреждению должна иметь системный и одновременно комплексный, многоуровневый, дифференцированный и предметно-целевой характер, включать эффективное воздействие не только на преступников и группы криминального риска, но также на весь комплекс социальных и личностных факторов, причин и условий, которые детерминируют совершение преступлений.

Предупреждение преступности и других правонарушений – это регулируемая национальным законодательством система социальной, криминологической, виктимологической, правовой и социально-реинтеграционной профилактической деятельности государственных органов, общественных объединений и граждан, направленной на выявление и устранение социальных и личностных факторов, причин и условий, детерминирующих преступность и другие,

взаимосвязанные с ней правонарушения, а также создание социальных условий и формирование ценностных ориентаций на безопасное и правомерное поведение граждан с целью снижения уровня и изменения структуры преступности и других правонарушений, обеспечения безопасности и правопорядка в обществе [2].

Хорошо спланированные национальные и региональные программы по предупреждению и борьбе с преступностью не только снижают уровень преступности и криминальной виктимизации населения, но также укрепляют общественную безопасность и способствуют устойчивому развитию общества. Комплексное и эффективное ответственное предупреждение преступности повышает качество жизни всех граждан. Оно приносит долгосрочные, благотворные результаты, сокращая затраты, связанные с функционированием официальной системы уголовного правосудия, а также другие общественные издержки, возникающие в результате преступности. Предупреждение преступности предлагает возможности для разработки гуманного и более экономичного подхода к социально-практическому решению проблемы преступности.

В криминологической теории и практике выделяют следующие социальные уровни предупреждения преступности:

а) предупреждение преступности на национальном уровне (осуществляется посредством улучшения материального благополучия людей, поощрения социально ответственного поведения с помощью социальных, экономических, санитарных и просветительских мер с особым акцентом на детях и молодежи при приоритетном внимании факторам риска и защищенности в связи с преступностью и виктимизацией);

б) предупреждение преступности на местном уровне (изменяются условия в местах проживания, влияющие на число правонарушений, уровень виктимизации и незащищенности перед преступностью с помощью региональных программ борьбы с преступностью, опыта и активности членов гражданского общества в регионах);

в) ситуационное предупреждение преступности (предотвращается совершение преступлений за счет сокращения возможностей для их осуществления, криминализации деяний, повышения вероятности задержания и сведения к минимуму получения выгод от таких преступлений, в том числе путем благоустройства среды проживания, а также за счет оказания помощи и предоставления информации потенциальным и фактическим жертвам).

Преступность в регионах характеризуется многообразием форм и проявлений. В связи с этим целесообразно применять комплексный подход к решению проблемы преступности, основанный на активном, взаимодействующем и скоординированном участии всех правоохранительных и других государственных органов и общественных объединений в рамках целевых региональных программ предупреждения и борьбы с преступностью и другими правонарушениями.

Такой подход подразумевает проведение предварительного регионального изучения особенностей криминальной ситуации и социальных факторов, их детерминирующих. Необходимо четкое определение всех организаций, которые могут принять участие в проведении упомянутого выше диагностического обследования и борьбе с преступностью, например государственных учреждений (национальных или местных), должностных лиц местных представительных органов власти, частного сектора (ассоциаций, предприятий, добровольцев) и др. Создание по мере возможности механизмов для проведения межведомственного сотрудничества, содействующего установлению более тесных связей, обмену информацией, совместной работе и выработке согласованной стратегии, является одним из основных условий успешной координации деятельности в сфере предупреждения преступности с учетом местных условий.

Чтобы комплексный план действий по борьбе с преступностью был всеобъемлющим и эффективным, разрабатывающие его стороны должны определить:

1) виды преступлений, с которыми предстоит вести борьбу, такие, например, как кражи, грабежи, преступления, связанные с наркотиками или совершаемые несовершеннолетними, незаконное хранение огнестрельного оружия, с учетом всех факторов, которые прямо или косвенно могут являться причиной таких преступлений или способствовать им;

2) поставленные цели и сроки, установленные для их достижения;

3) предусматриваемую деятельность и соответствующие обязанности участников по осуществлению плана (например, какие ресурсы – местные или национальные – необходимо мобилизовать);

4) возможность привлечения широкого круга участников, представляющих, в частности:

а) социальных работников и сотрудников системы образования, жилищных служб, органов здравоохранения, органов внутренних дел, судов, прокуратуры и в особенности, сотрудников служб, исполняющих приговоры с «предварительным испытанием», и др.;

б) членов гражданского общества: избранных должностных лиц, ассоциаций, добровольцев, родителей, организаций потерпевших и др.;

в) экономический сектор: предприятия, банки, торговлю и т.д.;

г) средства массовой информации.

Меры по предупреждению преступности должны основываться на криминологическом

научно-практическом анализе всех качественных и количественных показателей преступности и криминальной виктимизации населения.

Анализ данных криминальной статистики по Брестской области за 2011 год свидетельствует о том, что общими, специализированными и вспомогательными субъектами профилактики региона проводилась работа, направленная на улучшение положения криминальной ситуации, которая дала в целом положительные результаты.

В 2011 году органами прокуратуры области во взаимодействии с другими правоохранительными, контролирующими и иными государственными органами проделана значительная работа по целенаправленному и принципиальному применению средств прокурорского надзора в предупреждении нарушений законности и преступных проявлений, отстаивании интересов граждан, общества и государства.

На основе криминологического анализа криминальной ситуации в Брестской области в 2011 году установлено, что количество зарегистрированных преступлений сократилось на 2,4 %, из них особо тяжких – на 30,4 %, тяжких – на 28 %, не представляющих большой общественной опасности – на 12,6 %. Коэффициент преступности в Брестской области является самым низким в республике – 107,9 на 10 тысяч населения при среднереспубликанском 139,1.

Сократилось количество умышленных убийств (−8,8 %), тяжких телесных повреждений (−24,7 %), изнасилований (−29,4 %), разбойных нападений (−17,8 %), грабежей (−7,0 %), хулиганств (−32,2 %). На 17,1 % уменьшилось число преступлений, совершенных несовершеннолетними. Отмечено снижение групповой преступности (−19,2 %), преступлений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения (−7,3 %).

Не во всех регионах области обеспечен уровень прокурорской деятельности, адекватный криминальной ситуации. Имеет место проявление пассивности в пресечении вскрытых нарушений законности, не налажена тесная координация в деятельности правоохранительных и других государственных органов, что существенно снизило воздействие правоохранительной системы на формирование и развитие положительной динамики в состоянии преступности.

Рост количества зарегистрированных преступлений произошел в 10 районах области: Пружанском, Пинском, Дрогичинском, Жабинковском, Столинском, Ивацевичском, Брестском, Кобринском, Каменецком и Ганцевичском. В Столинском районе не удается замедлить рост преступности с 2008 года (число преступлений за указанный период возросло с 602 до 775, или на 28,7 %), а в Пружанском – с 2007 года (число преступлений за указанный период возросло с 506 до 756, или на 49,4 %).

Таким образом, несмотря на общее незначительное снижение уровня преступности по области, имеет место рост количества зарегистрированных преступлений в ряде регионов.

Несмотря на снижение в целом по области числа особо тяжких и тяжких преступлений на 28,4 %, рост их количества допущен в Ганцевичском (+44,4 %), Кобринском (+21,3 %) и Барановичском (+15,6 %) районах. В Кобринском регионе самым высоким в области является удельный вес особо тяжких и тяжких преступлений в общей массе преступности – 11,3 % (при среднеобластном 6,7 %), а также коэффициент указанных преступлений на 10 тысяч населения – 12,34 (при среднеобластном 7,26).

В истекшем году на территории области в 6 регионах допущен рост убийств (Московский район г. Бреста, Ивановский, Каменецкий, Кобринский, Пинский и Столинский районы) и фактов умышленного причинения тяжких телесных повреждений (Ленинский район г. Бреста, Барановичский, Ганцевичский, Каменецкий, Кобринский и Ляховичский районы). Особую озабоченность вызывает тот факт, что количество преступлений против жизни и здоровья человека в числе тяжких и особо тяжких преступлений, имевших место на территории области в 2011 и 2010 годах, возросло с 18 до 20,2 %.

Актуальной для области продолжает оставаться проблема алкоголизации населения. Каждое третье преступление в 2011 году в Брестской области совершено лицами, находившимися в состоянии алкогольного опьянения. В Московском районе г. Бреста, Ивановском, Ивацевичском, Пинском и Пружанском районах отмечен рост числа преступлений указанной категории. Существенно возросло (со 108 до 128, или с 16,6 до 22,8 %) число несовершеннолетних, находившихся в момент совершения преступления в состоянии алкогольного опьянения. Злоупотребление алкоголем стало прямым следствием возникновения значительной части происшествий, повлекших гибель людей.

По-прежнему острым остается вопрос профилактики суицидов несовершеннолетних и гибели детей от внешних причин.

Правоохранительными органами области не реализован комплекс всех возможных и необходимых мер, направленных на предупреждение, выявление, пресечение и раскрытие каждого преступления, изобличение лиц, виновных в их совершении. Раскрываемость преступлений в области в 2011 году снизилась на 6 % (с 72,3 до 66,3 %), не раскрыто 4898 преступлений. Уменьшилась раскрываемость особо тяжких (с 92,9 до 85,3 %) и тяжких (с 81,4 до 73,6 %) преступлений, не раскрыто 269 преступлений указанных категорий, из них 4 убийства, 5 умышленных тяжких телесных повреждений, 4 разбоя.

В целом в ходе реализации государственных программ правоохранительной направленности удалось положительно повлиять на состояние преступности и охрану правопорядка в Брестской области.

Прокуратурой во взаимодействии с органами власти, внутренних дел, другими субъектами профилактики принимались меры по профилактике рецидивной преступности, трудоустройству лиц, освободившихся из мест лишения свободы, их социальной адаптации, оказанию необходимой материальной помощи и получению специальности. В результате принятых мер удалось добиться снижения уровня рецидивной преступности в 16 районах. В целом по области он уменьшился на 16,3 %. Незначительный рост произошел в четырех районах: в Ганцевичском с 57 до 64 преступлений, Дрогичинском с 97 до 100, Столинском со 186 до 202, Пинском со 177 до 194.

В области произошло существенное сокращение количества осужденных, совершивших преступления в условиях рецидива, с 1815 в 2010 году до 1460 в 2011 году, или на 19,6 %.

Эффективность профилактики правонарушений в регионах в определенной степени зависит от системной и скоординированной предупредительной работы.

Всеобъемлющие стратегии предупреждения преступности на международном, национальном, региональном и местном уровнях должны затрагивать основные причины и факторы, детерминирующие преступность и виктимизацию посредством проведения адекватной политики в социально-экономической сфере, а также в области здравоохранения, образования и правосудия.

В настоящее время правоохранительными и местными исполнительными и распорядительными органами принимаются меры, направленные на профилактику преступности. Указанное направление работы рассматривается в качестве одного из приоритетных.

В основном предпринимаемые меры носят традиционный воспитательно-наказательный характер. Недостаточно внимания уделяется преодолению социальных девиаций (алкоголизма, безработицы и так далее) как одному из условий, способствующему формированию социальной маргинализации и, как следствие, преступных проявлений. Отсутствует практика изучения виктимизации, диверсификация методов обращения с правонарушителями и мер, принимаемых в зависимости от характера и тяжести деяния (процедуры медиаций, повышения роли реституционного правосудия). Необходимо активизировать обеспечение действенной роли общественности в социальной реинтеграции правонарушителей, поощрять гражданскую ответственность и процедуры социального посредничества, в том числе посредством создания и государственной поддержки общественных объединений, основными целями которых являлись бы контроль соблюдения прав и свобод граждан, защита их прав и законных интересов (например, организации, целями которых будет являться оказание помощи жертвам преступлений, содействие в ресоциализации лицам, освободившимся из мест лишения свободы, поддержание и повышение безопасности возможных мест совершения преступлений, сокращение возможностей для совершения преступлений, – частные охранные организации).

Одним из приоритетных направлений работы как правоохранительных, так и иных государственных органов следует признать повышение уровня доверия граждан, изучение их мнения о состоянии общественной безопасности, которые необходимо оценивать как на республиканском уровне, так и в регионах и учитывать при подготовке программ и планов профилактики преступности.

Результатами анализа общественного мнения о работе правоохранительных, контролирующих органов и судов, проведенного Информационно-аналитическим центром при Администрации Президента Республики Беларусь в 2011 году, установлено, что при оценке криминальной ситуации по месту жительства, в области, республике в целом у населения преобладает мнение о сохраняющейся стабильности. Больше таких ответов у населения о ситуации по месту жительства (47 %), меньше – в целом по республике (38 %).

Население считает, что криминогенная обстановка за последний год по месту проживания улучшилась (28 % респондентов), ухудшилась – 13 %. Относительно областного уровня и г. Минска такое мнение высказали соответственно 21,5 и 14,5 %, республики – 25 и 16 % опрошенных.

48 % опрошенных жителей Брестской области считает, что криминогенная обстановка осталась на прежнем уровне, улучшилась – 30 %, ухудшилась – 10 %, затруднилось ответить 12 % респондентов.

Доля граждан, заявивших, что чувствуют себя в безопасности в общественных местах и на улицах, составила по республике 73 %. Для сравнения, в Брестской области лишь 5,5 % граждан не чувствуют себя в безопасности.

В заключение следует обратить особое внимание на то, что качество программ и планов профилактики преступности в регионах, их эффективность, основанная на знании особенностей криминальной ситуации, специфики административно-территориальной единицы, оптимальном сочетании привлекаемых сил и средств, являются свидетельством четкого по-

нимания сути решаемой проблемы и компетентности местных органов власти и управления.

Разработка региональных программ предупреждения преступности и правонарушений без детального учета специфики каждого региона, сельского Совета, предприятия, учреждения приводит к созданию формальных и бездействующих проектов, малопригодных для осуществления реальной профилактической деятельности. Причем на каждом из уровней необходимо выделить объекты профилактического воздействия, в отношении которых системно и планомерно должны применяться необходимые меры.

Специфика разработки региональных проектов предупреждения преступности должна быть обусловлена особенностями конкретной криминальной ситуации в регионе (устойчивым снижением (ростом) уровня преступности, уровня рецидивизма, показателей преступности по категориям преступлений и т.д.). Это позволит, основываясь на положительных и благоприятных факторах, обусловливающих улучшение криминальной обстановки, мобилизовать усилия всех субъектов профилактической деятельности.

Решение таких задач, как предупреждение преступности, укрепление правопорядка в обществе и совершенствование антикриминальной политики, возможно лишь посредством проведения комплексного криминологического мониторинга преступности и эффективности деятельности по ее предупреждению как нормативно-урегулированной и организованной на постоянной основе системы регулярных криминологических измерений, анализа, оценок и прогнозов преступности, а также мер по ее предупреждению.

ЛИТЕРАТУРА

1. Барановский, Н.А. Научно-практическая модель системы предупреждения преступности / Н.А. Барановский, Н.Н. Шевчук // Юстиция Беларуси. – 2012. – № 7. – С. 38.

2. Барановский, Н.А. Антидевиантная политика: теория и социальная практика / Н.А. Барановский. – Минск: Белорус. наука. 2011. – С. 64–66.

Дата поступления статьи в редакцию 12.03.2012

341.217(1-6 СНГ)

МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

МУКАШЕВ С.И.,
советник Исполнительного комитета Содружества Независимых Государств,
кандидат юридических наук

В статье анализируются правовой статус Содружества Независимых Государств как региональной международной межправительственной организации и его международная правосубъектность.

This article analyzes the legal status of the Commonwealth of Independent States as an international intergovernmental organization of regional and international legal personality.

Международные организации являются самыми многочисленными среди субъектов международного права. Достаточно отметить, что только за последние 50 лет их количество увеличилось более чем в шесть раз, что составляет прирост в 100 % за каждые 17 лет [4, с. 7].

В эпоху глобализации международные организации вносят ощутимый вклад в обеспечение международного правопорядка и безопасности государств. Заметно возрастает их роль в решении важнейших вопросов содействия сотрудничеству государств, кодификации и прогрессивном развитии международного права, применении международно-правовых норм во внутригосударственных отношениях, формировании императивных норм общего международного права.

В доктрине международного права правосубъектность рассматривается в двух аспектах: как элемент системы международного права и как качественная характеристика субъекта международного права.

Как элемент системы международного права правосубъектность является общесистемным институтом. Международная правосубъектность как качественная характеристика выражается в способности лица быть субъектом международного права, носителем международных прав и обязанностей, участником международных правоотношений. Степень участия субъекта в международно-правовых отношениях определяется объемом предоставленных ему нормами международного права прав и обязанностей [1, с. 56–58].

Прежде чем приступить к изучению вопроса о международной правосубъектности СНГ, следует выяснить, является ли данное образование международной организацией?

В юридической науке существуют различные трактовки сущности международных организаций. Так, по мнению Г.И.Морозова, в основе классификации международных организаций лежат, прежде всего, учет критерия их правомерности, определение их соответствия общепризнанным принципам международного права. Второй критерий – членство в международных организациях. Членами межправительственных организаций являются правительства или их представители, членами неправительственных организаций – национальные неправительственные организации, отдельные лица. Третий критерий – характер (постоянный или временный) международных организаций. Межправительственные международные организации в отличие от неправительственных имеют выработанные длительной практикой нормы деятельности [5, с. 56–65].

Аналогичной точки зрения придерживается К.Кольяр, по мнению которого неправительственные международные организации являются по своей природе частными организациями, которые объединяют частных лиц, иногда даже государственных деятелей и общественные организации, но не государства [2, с. 472].

На наш взгляд, наиболее удачной с научной и практической точки зрения является определение межправительственной организации, данное Е.А.Шибаевой: «Международная (межгосударственная) организация – это объединение государств, созданное на основе международного договора, для выполнения определенных целей, имеющее систему постоянно действующих орга-

нов, обладающее международной правосубъектностью и учрежденное в соответствии с международным правом» [9, с. 24–26].

Универсальные конвенции – Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. (далее – Конвенция 1969 года), Венская конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями от 21 марта 1986 г. (далее – Конвенция 1986 года) также не содержат понятия международной организации. Однако мы можем воспользоваться определением, содержащимся, например, в Конвенции о правовом статусе, привилегиях и иммунитетах межгосударственных экономических организаций, действующих в определенных областях сотрудничества, подписанной в Будапеште 5 декабря 1980 г., в статье 1 которой понятие межгосударственной экономической организации определяется следующим образом: «Межгосударственная экономическая организация – международная организация, членами которой являются государства, учрежденная на основе международного договора для координации действий ее членов по сотрудничеству и кооперированию в определенных областях экономики, науки и техники». Данное определение позволяет выделить три основных признака международной организации: 1) учреждение в соответствии с международным договором; 2) членство государств; 3) целевой характер деятельности. Также к признакам международной организации можно отнести наличие в организации определенных структур (органов, должностных лиц) и полномочий, необходимых для выполнения возложенных на организацию функций.

Рассмотрим указанные признаки на предмет того, как они реализуются в СНГ.

Учреждение СНГ в соответствии с международным договором

Учредительными документами Содружества Независимых Государств (далее – СНГ, Содружество) являются несколько документов: Соглашение о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 г., Протокол к этому Соглашению и Алма-Атинская декларация от 21 декабря 1991 г., а также Устав Содружества Независимых Государств от 22 января 1993 г.

Как следует из вышеназванных документов, СНГ создано для осуществления сотрудничества в политической, экономической, гуманитарной, культурной, экологической областях и иных сферах совместной деятельности государств – участников Содружества.

Устав Содружества Независимых Государств (далее – Устав) зарегистрирован Секретариатом Организации Объединенных Наций 3 августа 1994 г. как многостороннее соглашение в соответствии со статьей 102 Устава ООН. Согласно статье 5 Устава основной правовой базой межгосударственных отношений в рамках Содружества являются многосторонние и двусторонние соглашения в различных областях взаимоотношений государств-участников. Статья 41 Устава закрепляет порядок его ратификации государствами-учредителями в соответствии с их конституционными процедурами и вступления в силу. Устав содержит также нормы, касающиеся внесения поправок к нему и вступления их в силу, порядок и условия внесения оговорок к международным соглашениям, принимаемым в рамках СНГ.

Членство государств

Учредительными документами СНГ предусмотрено, что государства объединяются в Содружество добровольно, основываясь на исторической общности своих народов и сложившихся между ними связей, признавая и уважая территориальную целостность друг друга и нерушимость существующих границ. В соответствии со статьей 7 Устава членом Содружества может стать любое другое государство, которое разделяет цели и принципы Содружества и принимает на себя обязательства, содержащиеся в Уставе, путем присоединения к нему с согласия всех государств-членов.

Таким государством стала Грузия, которая в декабре 1993 года была принята в состав членов Содружества[1]. В то же время данная статья Устава предусматривает наряду с понятием «государство-член» такое понятие, как «государство – учредитель Содружества». Устав не определяет различий в правовом статусе между этими понятиями. Очевидно, что такое положение было предусмотрено для тех государств, которые подписали Соглашение о создании СНГ и Протокол к нему, но к моменту принятия Устава не ратифицировали учредительные документы и таким образом могли остаться в неопределенном положении, вне рамок Содружества. В настоящее время лишь Туркменистан и Украина, не подписавшие и не ратифицировавшие решение об Уставе, являются государствами-учредителями, но не членами СНГ, что не препятствует им участвовать в деятельности Содружества. Это обстоятельство привело к тому, что в соглашениях и решениях, принимаемых в рамках Содружества, употребляется термин «государство-участник», распространяющее правовые

[1] 18 августа 2009 г. Грузия официально завершила членство в СНГ, тем не менее она остается участницей более 70 многосторонних соглашений со странами Содружества.

нормы Устава как на государства-члены, так и на государства-учредители.

Устав предоставляет право государствам-участникам выйти из Содружества. Вместе с тем обязательства, возникающие в период участия в СНГ, должны быть полностью выполнены.

Таким образом, СНГ является интеграционным международным объединением открытого типа. В настоящее время на началах суверенного равенства в его составе 11 бывших советских республик.

Целевой характер деятельности

Межправительственная организация, как и любая другая международная организация, создается для достижения определенных целей, которые фиксируются в акте об ее учреждении.

Очевидно, что и СНГ также преследует определенные цели. С подписанием Устава были заложены основы организационно-правового взаимодействия государств-участников, определены основные цели и принципы деятельности, началось формирование нормативно-правовой базы Содружества. Исходя из объективных интересов государств – участников СНГ, основными целями Содружества являются: осуществление сотрудничества в политической, экономической, экологической, гуманитарной, культурной и иных областях; всестороннее и сбалансированное экономическое и социальное развитие государств-членов в рамках общего экономического пространства, межгосударственная кооперация и интеграция; содействие гражданам государств-членов в свободном общении, контактах и передвижении в Содружестве; мирное разрешение споров и конфликтов между государствами Содружества и др.

В современном мире влияние процессов глобализации, повышение значения регионального сотрудничества и интеграции как фактора обеспечения стабильности и процветания государств диктуют государствам – участникам Содружества потребность во все более тесном взаимодействии. В связи с этим возникает необходимость дополнительного формирования качественно новых целей, достижение которых позволит противодействовать появляющимся угрозам и вызовам. В сложившихся условиях целесообразным было принятие в 2007 году Концепции дальнейшего развития СНГ. Она закрепила общее видение перспектив Содружества и приоритетных направлений его деятельности с пониманием основной цели – формирование в долгосрочной перспективе интегрированного экономического и политического объединения заинтересованных государств, обеспечивающего эффективное развитие каждого из них. В Концепции также нашли отражение пути достижения поставленных целей, приоритетные направления деятельности Содружества и план основных мероприятий по ее реализации.

Наличие организационных структур

Организационная структура СНГ представлена уставными органами и органами отраслевого сотрудничества, которые обладают правом принятия решений по вопросам своей компетенции.

В соответствии со статьей 1 Устава СНГ Содружество не является государством и не обладает наднациональными полномочиями, следовательно, решения координирующих органов Содружества носят консультативный, рекомендательный характер.

Высшим органом Содружества является Совет глав государств, который обсуждает и решает принципиальные вопросы, связанные с деятельностью государств-членов в сфере их общих интересов. Совет глав правительств координирует сотрудничество органов исполнительной власти государств-членов в экономической, социальной и иных сферах общих интересов. Совет министров иностранных дел СНГ является основным исполнительным органом, который обеспечивает сотрудничество во внешнеполитической деятельности государств – участников СНГ по вопросам, представляющим взаимный интерес, в период между заседаниями Совета глав государств, Совета глав правительств Содружества и по их поручению принимает решения.

Экономической совет СНГ является основным исполнительным органом, который обеспечивает выполнение соглашений, принятых в рамках СНГ, решений Совета глав государств и Совета глав правительств о формировании и функционировании зоны свободной торговли и по другим вопросам социально-экономического сотрудничества, принимает решения по вопросам, отнесенным к его компетенции, а также по поручениям Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ.

Экономический Суд СНГ в соответствии с Положением об Экономическом Суде СНГ, утвержденным Соглашением Совета глав государств от 6 июля 1992 г., создан в целях обеспечения единообразного применения соглашений государств – участников СНГ и основанных на них экономических обязательств и договоров путем разрешения споров, вытекающих из экономических отношений.

Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ проводит межпарламентские консультации, обсуждает вопросы сотрудничества в рамках Содружества, разрабатывает совместные предложения в сфере деятельности национальных парламентов.

Решением Совета министров иностранных дел СНГ создан Совет постоянных полномочных представителей государств – участников Со-

дружества при уставных и других органах Содружества, который в период между заседаниями Совета глав государств, Совета глав правительств и Совета министров иностранных дел способствует взаимодействию государств в вопросах, представляющих взаимный интерес.

Исполнительный комитет СНГ является единым постоянно действующим исполнительным, административным и координирующим органом СНГ. Важную роль в углублении и наполнении интеграционных процессов конкретным содержанием играют органы отраслевого сотрудничества. В рамках Содружества в настоящее время действуют порядка 82 отраслевых структур. В состав органов отраслевого сотрудничества входят руководители соответствующих органов исполнительной власти государств – участников СНГ.

В правовом поле их повседневной деятельности находятся практически все направления межгосударственного сотрудничества в экономической, гуманитарной, политической, правоохранительной и силовой сферах.

В соответствии с решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств от 9 октября 2009 г. «Об Общем положении об органах отраслевого сотрудничества Содружества Независимых Государств» органы отраслевого сотрудничества призваны организовывать и координировать исполнение решений, принятых Советом глав государств, Советом глав правительств, Советом министров иностранных дел и Экономическим советом СНГ.

Наделение полномочий, необходимых для выполнения возложенных на организацию функций

В зависимости от целей создания каждая международная организация наделяется определенным набором полномочий (компетенцией). Компетенция организации закрепляется в ее учредительном документе и жестко привязана к целям ее деятельности, то есть носит сугубо функциональный характер [3, с. 61–62].

В учредительных и других правовых актах Содружества определяется компетенция его органов, с учетом которой они наделяются правом заключать международные договоры и принимать решения обязательного и рекомендательного характера.

Из вышеизложенного следует, что органы СНГ имеют четко определенные полномочия и сферу деятельности, высокую степень адаптации к меняющимся условиям, гибко реагируют на потребности углубления интеграционных процессов.

Исследуя вопрос о наличии международной правосубъектности СНГ, можно отметить, что порядок разработки, заключения, исполнения и прекращения договоров с участием международных организаций[1] регулируется Конвенцией 1986 года. Конвенция не вступила в силу, однако ее положения применяются в практической деятельности как универсальных, так и региональных международных организаций в виде норм обычного права. Согласно статье 6 Конвенции 1986 года: «Правоспособность международной организации заключать договоры регулируется правилами этой организации». В соответствии с подпунктом j пункта 1 статьи 2 данная Конвенция определяет правила организации как учредительные акты организации, принятые в соответствии с ними решения и резолюции, а также установившуюся практику организации.

Не все учредительные документы международных организаций содержат нормы, устанавливающие их договорную правоспособность. В качестве примера можно привести Устав Международной организации уголовной полиции – Интерпола. Статья 41 Устава Интерпола определяет, что организация устанавливает отношения и сотрудничает с другими межправительственными или неправительственными международными организациями. С согласия высшего руководящего органа Интерпола – Генеральной Ассамблеи – Исполнительный Комитет или в экстренных случаях Генеральный секретарь могут в рамках своих полномочий и деятельности принимать на себя обязательства перед другими международными учреждениями или организациями, а также во исполнение международных соглашений [8, с. 97–107]. Между тем в Уставе ООН такая норма не прописана. Отсутствует она и в учредительных документах Содружества.

Вопрос о международной правосубъектности СНГ периодически становится предметом обсуждения не только в доктрине международного права, но и в межгосударственных органах. Исполнительный комитет СНГ обращался в Экономический Суд СНГ с просьбой дать официальное разъяснение по вопросу о том, является ли СНГ субъектом международного права и какие правомочия такого субъекта могут быть распространены на Содружество.

Согласно Определению Экономического Суда Содружества Независимых Государств от 15 февраля 2010 г. № 01-1/1-10 «О разъяснении консультативного заключения Экономического Суда СНГ от 23 июня 1998 года

[1] Речь идет о международных межправительственных организациях, членами которых в отличие от международных неправительственных организаций могут быть только государства.

№ 01-1/2-98 о толковании Устава Содружества Независимых Государств от 22 января 1993 года» Суд констатировал, что СНГ, во-первых, является субъектом международного права, во-вторых, представляет собой межгосударственное образование с широкой сферой совместной деятельности и развитой организационной структурой и, в-третьих, обладает договорной правоспособностью [6].

Экономический Суд СНГ установил, что Содружество реализует право на участие в международных отношениях посредством установления отношений с государствами и международными организациями, а также вправе заключать международные договоры с государствами и международными организациями.

Указание на договорную правоспособность международной организации в ее учредительных актах может отсутствовать (например, Устав ООН). В этом случае она может осуществляться на основании специального решения государств-учредителей либо компетентного органа данной организации. Например, в учредительных документах ОБСЕ также отсутствует указание на договорную правоспособность этой международной организации. Однако 30 декабря 2002 г. Постоянный совет ОБСЕ принял решение об открытии с 1 января 2003 г. Офиса ОБСЕ в г. Минске. Между ОБСЕ и Республикой Беларусь подписан соответствующий Меморандум о взаимопонимании.

В настоящее время Содружество является участником ряда международных соглашений, представляющих собой конкретные примеры реализации его договорной правоспособности на двустороннем уровне.

В соответствии с решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств от 15 апреля 1994 г. заключено Соглашение между Содружеством Независимых Государств и Республикой Беларусь об условиях пребывания Исполнительного Секретариата Содружества Независимых Государств на территории Республики Беларусь[1].

Решением полномочия на подписание Соглашения делегировались Исполнительному секретарю Содружества. В нем оговаривалось, что Соглашение вступает в силу со дня обмена уведомлениями о выполнении Республикой Беларусь соответствующих законодательных процедур и об одобрении текста Соглашения Советом глав государств Содружества.

В заключительных положениях Соглашения (статья 24) указывается, что оно вступает в силу со дня обмена уведомлениями о том, что со стороны Содружества Независимых Государств одобрено на заседании Совета глав государств Содружества, а со стороны Республики Беларусь выполнены внутригосударственные процедуры, необходимые для вступления Соглашения в силу.

В последующем практика подписания двусторонних соглашений несколько изменилась в связи с тем, что Протоколом об утверждении Положения об Исполнительном комитете Содружества Независимых Государств от 21 июня 2000 г. Исполнительный комитет как орган Содружества наделен государствами – участниками СНГ правом заключать соглашения об условиях пребывания на территории государств – участников пребывания (пункт 4).

В рамках предоставленных полномочий Председателем Исполнительного комитета – Исполнительным секретарем СНГ от имени Содружества 28 мая 2009 г. подписано Соглашение об условиях пребывания Исполнительного комитета Содружества Независимых Государств на территории Республики Беларусь. В заключительных положениях Соглашения (статья 23) указывается, что оно временно применяется с даты подписания и вступает в силу с даты получения Исполнительным комитетом ратификационной грамоты Республики Беларусь.

Председателем Исполнительного комитета – Исполнительным секретарем СНГ от имени Содружества 21 октября 2003 г. подписано Соглашение между Содружеством Независимых Государств и Правительством Российской Федерации об условиях пребывания на территории Российской Федерации Антитеррористического центра государств – участников СНГ.

В Соглашении (статья 19) прописано, что оно вступает в силу с даты получения Исполнительным комитетом письменного уведомления Российской Стороны о выполнении внутригосударственных процедур, необходимых для вступления его в силу. В том же порядке вступали в силу и другие двусторонние договоры, заключенные Исполнительным комитетом СНГ.

Договорная правоспособность межправительственной организации регулируется ее правилами, зависит от выполняемых ею функций, а также целей организации и может быть ограничена только правилами организации. Примером тому является решение Совета глав государств Содружества Независимых Государств от 9 октября 2009 г. «Об участии Грузии в международных договорах и решениях органов Содружества Независимых Государств», которым определен исчерпывающий перечень подписанных в рамках Содружества международных договоров, участниками которых могут быть только государства – участники СНГ.

Договорная правоспособность межправительственной организации не зависит от форм нормотворческого процесса: непосредственного

[1] В настоящее время действует одноименное Соглашение от 28 мая 2009 г.

правотворчества или правотворчества в рамках международной организации. Свидетельством тому является, например, факт участия ООН в договорах, разработанных ее органами и одобренных резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН либо заключительным актом конференции, созванной по ее инициативе. В частности, ООН является договаривающейся организацией Конвенции 1986 года, разработанной и заключенной в рамках этой универсальной международной организации.

Действующая универсальная международно-правовая база не содержит каких-либо норм, устанавливающих запрет межправительственной организации быть стороной в многостороннем договоре с участием государств и/или международных организаций. Нет подобных запретов и в действующих актах, принятых в рамках Содружества.

В соответствии со статьей 5 Конвенции 1986 года указанный акт применяется к любому договору, принятому в рамках международной организации. Как следует из разъяснения Экономического Суда СНГ, Содружество не может быть стороной в многостороннем соглашении, заключаемом в рамках рассматриваемого межгосударственного образования, лишь в том случае, если правилами Содружества подобное прямо запрещено.

Реализация договорной правоспособности межправительственной организации помимо главного и исполнительного органов может быть возложена также на высшее административное должностное лицо организации. В частности, в соответствии с Положением об Исполнительном комитете Содружества Независимых Государств, утвержденным Протоколом от 21 июня 2000 г., Председатель Исполнительного комитета – Исполнительный секретарь СНГ вправе поддерживать и развивать контакты с международными организациями на уровне их рабочих (исполнительных) органов в пределах его компетенции. В последние годы имеет место тенденция расширения взаимодействия органов Содружества с рабочими (исполнительными) структурами других международных организаций. В свою очередь Исполнительный комитет СНГ как постоянно действующий исполнительный, административный и координирующий орган Содружества поддерживает отношения с рабочими органами более 20 международных организаций. Комитет имеет договорные отношения о сотрудничестве, среди которых Латиноамериканская ассоциация интеграции (ЛАИ), Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), Международная организация по миграции, а также Организация договора о коллективной безопасности. Сотрудничество со всеми рабочими органами ведется на основе заключенных между ними и Исполнительным комитетом СНГ правовых документов: решений, соглашений, протоколов и меморандумов.

Как правило, решения как в уставных органах СНГ, так и в органах отраслевого сотрудничества по всем вопросам, кроме процедурных, для которых достаточно простого большинства голосов, принимаются консенсусом, который уже с момента создания Содружества прочно утвердился как основополагающий принцип работы всех его органов.

В специальном решении Экономического Суда СНГ консенсус определяется как «отсутствие официального возражения хотя бы одного из государств-участников, выдвигаемого им как представляющее препятствие для принятия решения по рассматриваемому вопросу» [7].

Любое государство-участник до включения в действие процедуры консенсуса может заявить о своей незаинтересованности в том или ином вопросе и, таким образом, отказаться от участия в обсуждении и вынесении решения по этому вопросу, что, по общему правилу, не может служить препятствием для принятия решения. Отметим, что использование консенсуса как метода принятия решений обеспечивает достижение подлинного согласия и позволяет учесть интересы всех государств-участников вне зависимости от их силы, веса в международных отношениях, экономического благополучия или размера.

В свете вышесказанного становится очевидным, что СНГ обладает всеми признаками, характерными для межправительственных организаций: оно создано суверенными государствами путем подписания международного договора; его юридической базой стало международное право; СНГ преследует определенные цели, которые зафиксированы в учредительных документах; образованы и действуют координирующие органы. Кроме того, Содружество может самостоятельно осуществлять свои права и нести договорные обязательства в отношениях с другими субъектами международного права, несмотря на отсутствие прямого указания об этом в его учредительных документах. Содружество вправе заключать международные договоры с государствами и международными организациями независимо от количества субъектов, принимавших или принимающих участие в его разработке, или количества участников, а также независимо от их членства в этой организации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Вельяминов, Г.М. Международная правосубъектность / Г.М. Вельяминов // Сов. ежегодн. междунар. права. – М.: Наука, 1987.

2. Кольяр, К. Международные организации и учреждения / К. Кольяр; под ред. В.Г. Шкунеева. – М.: Прогресс, 1972. – 632 с.

3. Малинин, С.А. Правосубъектность международных организаций / С.А. Малинин, Т.М. Ковалева // Изв. высш. учеб. заведений. Правоведение. – Изд-во С.-Петербург. ун-та, 1992. – № 5. – С. 53–62.

4. Международные отношения: теории, конфликты, организации: учеб. пособие / под ред. П.А. Цыганкова. – М., 2004. – 288 с.

5. Морозов, Г.И. Международные организации. Некоторые вопросы теории / Г.И. Морозов. – М.: Мысль, 1974. – 332 с.

6. О разъяснении консультативного заключения Экономического Суда СНГ от 23 июня 1998 года № 01-1/2-98 о толковании Устава Содружества Независимых Государств от 22 января 1993 года: Определение Экономического Суда СНГ, 15 февр. 2010 г., № 01-1/1-10 // Судебные акты Экономического Суда СНГ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.sudsng.org/database/deed/150. – Дата доступа: 25.01.2012.

7. О толковании соглашений, заключенных в рамках СНГ в 1993–1997 гг., и решений, подписанных в 1997 году, по вопросу совместимости с ними оговорок, сформулированных государствами при подписании указанных документов: Решение Экономического Суда СНГ, 22 июня 1998 г., № 01-1/1-98 // Там же. – Режим доступа: http://www.sudsng.org/database/deed/68.html. – Дата доступа: 25.01.2012.

8. Устав Международной организации уголовной полиции – Интерпол: вступ. в силу 13 июня 1956 г. // Действующее междунар. право: в 3 т. / сост. : Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. – Изд-во Моск. независимого ин-та междунар. права. – 1997. – Т. 3. – 832 с.

9. Шибаева, Е.А. Право международных организаций. Вопросы теории / Е.А. Шибаева. – М.: Междунар. отношения, 1986. – 160 с.

Дата поступления статьи в редакцию 24.02.2012

УДК 349.6:341.24

ФОРМИРОВАНИЕ КОНЦЕПЦИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ И ЕЕ ОТРАЖЕНИЕ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ (от Саммита в Йоханнесбурге 2002 года по настоящее время)

ЗЫБАЙЛО А.И.,
доцент кафедры международного права факультета международных отношений Белорусского государственного университета, старший научный сотрудник Института правовых исследований Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, кандидат юридических наук

В заключительной из серии статей, посвященных формированию концепции устойчивого развития и ее отражению в международном праве, автор рассмотрел завершающий этап ее развития, попытался определить место комплекса норм об устойчивом развитии в системе международного права, выявил наличие его системообразующего ядра – принципов устойчивого развития[1].

In the final article of a series of articles devoted to the formation of the concept of sustainable development and its reflection in international law the author considers the closing stage of its development, tries to determine a place of a complex of norms on sustainable development in a system of international law, reveals the presence of its backbone kernel – sustainable development principles[1].

На Конференции ООН по окружающей среде и развитию (далее – ЮНСЕД) (Рио-де-Жанейро, 1992 год) общим консенсусом объявлено, что устойчивое развитие является главной целью международного сообщества. Впоследствии эта цель была включена в ряд многосторонних и региональных договоров, включая учредительные акты Всемирной торговой организации (далее – ВТО), право Европейского союза, в резолюции Генеральной Ассамблеи (далее – ГА) и Совета Безопасности ООН. После ЮНСЕД было признано, что достижение устойчивого развития требует интеграции его экономических, экологических и социальных компонентов.

Всемирный саммит по устойчивому развитию в Йоханнесбурге 2002 года (далее – ВСУР) подтвердил, что мировое сообщество продолжает двигаться по сценарию неустойчивого развития. На мероприятии, собравшем вместе самый широкий спектр участников (представляющих правительства, парламенты, неправительственные организации (далее – НПО) и бизнес), чем любой другой предшествующий Саммит ООН, были подтверждены цели развития и дополнены новыми целями и направлениями реализации для обеспечения устойчивого развития.

В Йоханнесбурге государства договорились взять на себя «коллективную ответственность за усиление и упрочение взаимосвязанных и подпирающих друг друга основ устойчивого развития – экономического развития, социального развития и охраны окружающей среды – на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях» [1].

Наиболее важные результаты ВСУР можно сформулировать следующим образом:

- в качестве решающего фактора для устойчивого развития определена борьба с бедностью при помощи многофакторных улучшений в получении доходов, доступе к безопасной

[1] Данная серия статей подготовлена в рамках Государственной программы научных исследований (ГПНИ) «Международно-правовые механизмы обеспечения устойчивого развития Республики Беларусь» (шифр 5.05).

These series of articles are prepared within the State program of scientific research (SPSR) «International legal mechanisms providing stable development of the Republic of Belarus» (key 5.05).

питьевой воде и санитарии, энергии, лучшего здравоохранения, продовольственной безопасности;

- целый ряд конкретных задач с временными рамками их достижения зафиксированы в таких областях, как бедность, здоровье, окружающая среда и природные ресурсы. Достигнуто соглашение о 10-летней рамочной программе по устойчивому производству и потреблению, которая призвана решить вопрос об освобождении экономического роста от экологического ущерба;
- участники Саммита все же пришли к соглашению как можно быстрее существенно увеличить всемирную долю возобновляемой энергетики, хотя не было принято никакой ограниченной временными рамками цели по возобновляемой энергетике в результате противодействия со стороны, в частности, США, Японии и стран ОПЕК;
- подтверждены ранее взятые в Дохе обязательства по торговле и субсидиям. Йоханнесбург привел к более пристальному вниманию мирового сообщества к самому процессу ВТО и его значению для развивающихся стран;
- подтверждены Монтеррейское соглашение о финансировании развития и важность надлежащего управления для привлечения инвестиций и финансовых средств;
- признано, что следует развивать социальный аспект устойчивого развития и поддерживать достигнутый ранее консенсус о роли женщин в устойчивом развитии, их правах и равенстве;
- сделан акцент на ответственности государств за устойчивое развитие, проявляющейся в форме надлежащего управления и уважения прав и основных свобод человека. Участники ВСУР установили, что выполнение национальных стратегий по устойчивому развитию должно было начаться в 2005 году;
- в сфере партнерства заложены основы для усиленного сотрудничества между государственными органами, общественными организациями и деловыми кругами по выполнению этих целей.

Если в Рио-де-Жанейро (1992 год) доминировала проблема охраны окружающей среды для достижения целей устойчивого развития, то в Йоханнесбурге ей уделялось такое же внимание, как и обсуждению социальных и экономических вопросов. Поэтому в двух принятых консенсусом документах ВСУР (Политическая декларация – Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию и План выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне) приоритет отдается решению социальных вопросов для достижения устойчивого развития, искоренения бедности, развития здравоохранения и, особенно, санитарии, включая обеспечение чистой питьевой водой. Вопросы окружающей среды рассматривались в основном с позиций охраны природно-ресурсной базы экономического и социального развития и управления ею, включая изменения структуры потребления и производства, то есть антропоцентрического подхода.

В числе новых проблем, не обсуждавшихся на ЮНСЕД и появившихся только в последнее десятилетие, можно назвать глобализацию, торговлю, финансирование устойчивого развития. Хотя в документах ВСУР отсутствуют явные призывы к развитым странам сократить свое потребление, в них содержатся требования к финансированию устойчивого развития в развивающихся странах. Как и на ЮНСЕД, за пределами повестки дня Саммита взаимосвязано ставились вопросы военной деятельности и окружающей среды, разоружения, а также ядерной безопасности. В Политической декларации говорится лишь о том, что вооруженные конфликты создают угрозу устойчивому развитию [1].

Декларация, принятая на ВСУР, отразила обязательства лидеров мировых держав «создать гуманное, равноправное и внимательное к проблемам человека общество, признающее то, что каждый член этого общества имеет свое человеческое достоинство». О том, что образование является фундаментом устойчивого развития, шла речь в гл. 36 Повестки дня на XXI век 1992 года. Эта мысль была подтверждена и на ВСУР, на котором ГА ООН рекомендовалось рассмотреть вопрос о провозглашении Десятилетия образования для устойчивого развития, начиная с 2005 года (§ 117 (d) Плана выполнения решений ВСУР).

Эти задачи и цели Саммита в Йоханнесбурге вместе с целями развития тысячелетия Декларации тысячелетия и обязательствами Доха и Монтеррея составили конкретную повестку дня для усилий на национальном, региональном и международном уровнях на ближайшие 10–15 лет. Немаловажным является и то, что в Йоханнесбурге обязательства принимали не только правительства, но и НПО, и межправительственные организации, и коммерческие структуры, которые выступили более чем с 300 добровольными инициативами в отношении обеспечения более широкого доступа к водным ресурсам и санитарии, развития энергетики, увеличения производства сельскохозяйственной продукции, надлежащего использования токсичных химических веществ, сохранения биологического разнообразия и более рационального использования экосистем.

Различные инициативы, представленные НПО, касались роли права в стремлении достигнуть устойчивого развития, включая подготовленный Международным союзом охраны природы (далее – МСОП) проект Конвенции по окру-

жающей среде и развитию, Хартию Земли, Декларацию принципов международного права, относящихся к устойчивому развитию.

После ВСУР и, в частности, подготовки Ассоциацией международного права (далее – АМП) Нью-Делийской декларации о принципах международного права, относящихся к устойчивому развитию, можно констатировать, что концепция устойчивого развития прочно укоренилась во всех международных соглашениях. На нее содержатся ссылки и в политических договорах общего характера. Например, в преамбуле Конвенции ООН против коррупции 2003 года говорится, что государства «обеспокоены серьезностью порождаемых коррупцией проблем и угроз для стабильности и безопасности общества, что подрывает демократические институты и ценности, этические ценности и справедливость и наносит ущерб *устойчивому развитию* и правопорядку», а также «обеспокоены случаями коррупции, связанными с большими объемами активов, которые могут составлять значительную долю ресурсов государств, и ставящими под угрозу политическую стабильность и *устойчивое развитие* этих государств» [2]. Для этого «государства-участники принимают меры, способствующие оптимальному осуществлению настоящей Конвенции, насколько это возможно, посредством международного сотрудничества с учетом негативных последствий коррупции для общества в целом, в том числе для *устойчивого развития*» (п. 1 ст. 62).

На Всемирном саммите по случаю 60-летней годовщины ООН (2005 год) главы государств и правительств приняли обязательства «предпринять конкретные меры для продолжения поиска путей реализации решений Саммита тысячелетия и других крупных конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций с тем, чтобы обеспечить многостороннее решение проблем в следующих четырех областях: развитие, мир и коллективная безопасность, права человека и верховенство права, укрепление ООН» [3].

Раздел II «Развитие» Итогового документа Саммита – самый объемный по содержанию – в значительной степени повторяет положения Декларации тысячелетия и Йоханнесбургского плана осуществления решений встречи на высшем уровне. В нем мировые лидеры подтвердили свою приверженность достижению целей устойчивого развития (п. 48). Несомненно, определенный прогресс был достигнут в некоторых областях, включая политическое одобрение ЦРТ и репродуктивные права женщин. Они согласились, что усилия государств – членов ООН отныне будут «направлены на поощрение интеграции трех компонентов устойчивого развития – экономического развития, социального развития и охраны окружающей среды – как взаимозависимых и взаимодополняющих факторов. Искоренение нищеты, изменение неустойчивых моделей производства и потребления и охрана и рациональное использование природной ресурсной базой экономического и социального развития являются главнейшими целями и необходимыми условиями устойчивого развития» (п. 48). Важнейшее значение для обеспечения поступательного экономического роста, устойчивого развития и искоренения нищеты и голода имеет утверждение принципов благого правления и верховенства права на национальном и международном уровнях (п. 11).

Как видно из вышеизложенного, всемирные саммиты и конференции часто давали важный импульс для консультаций и дебатов по вопросам окружающей среды, развития и прав человека и стимулировали модификацию существующего и развитие нового права[1]. Они позволили обнародовать общие правила или модели поведения в форме договоров, кодексов, руководств (guidelines), программ и других квазиправовых актов, которым принадлежит сегодня важная роль в общем процессе формирования норм международного права.

Традиционные методы развития новых норм права путем дипломатических конференций, на которых разрабатывались договоры или формировалось обычное международное право, очевидно, больше не являются всегда возможными или удовлетворительными, хотя новое право должно в конечном счете быть отражено в такой форме [4, p. 100]. Потребность поисков новых форм кодификации и прогрессивного развития международного права призвала к жизни новые формы воплощения результатов нормотворческого процесса.

Получил значительное распространение программный способ нормативного регулирования. Новая разновидность актов, именуемых программами, устанавливает направления и формы сотрудничества в конкретной области. Стороны предпочитают не определять их юридический характер, но тем не менее рассматривают их как обязательные для выполнения, пусть и в неюридическом плане [5, с. 125]. Так, в резолюции ГА ООН 65/1 от 22 сентября 2010 г. «Выполнение обещания: объединение во имя достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия» государства подчеркнули «сохраняющуюся актуальность решений всех крупных конференций и встреч на

[1] Относительно норм «мягкого права» по вопросам окружающей среды в докладе Института международного права говорится, что они «в точном смысле слова не являются источником права, но их влияние на формирование международных норм об окружающей среде таково, что их следует учитывать при изучении источников, по крайней мере, как важный фактор, содействующий развитию права» **[6, с. 113].**

высшем уровне Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях и содержащихся в них обязательств, которые повысили степень понимания проблем и продолжают служить источником реальных и важных достижений в области развития. В своей совокупности эти решения и обязательства играют жизненно важную роль в формировании широкой концепции развития и образуют доминирующую основу для деятельности ООН в области развития» [6].

Некоторым нормам «мягкого права», не являющимся юридически обязательными, государства придают «обязательную силу, которая носит политический и моральный характер» [7, с. 23]. Таковы, например, декларации принципов, принятые на Конференциях ООН в 1972 и 1992 годах. Хотя содержащиеся в них принципы разнородны по своему составу, обе декларации принято относить к категории источников «мягкого» права, которые требуют особых способов для имплементации [8, с. 189] и со временем могут превратиться в «твердое» право. В то же время ряд положений, содержащихся в названных и других документах ООН в рассматриваемой области, приобрели характер обычных норм международного права.

Таким образом, на Саммите в Йоханнесбурге человечество приняло новую парадигму развития и признало, что в глобальном масштабе переход к устойчивому развитию не имеет рациональной альтернативы. Сегодня она находит отражение в международных документах, охватывающих различные сферы международного сотрудничества, и согласно волеизъявлению государств включена в договорную практику. Постоянно растет число многосторонних, региональных и субрегиональных договоров, которые воплощают концепцию устойчивого развития. Решения судебных и квазисудебных органов по разрешению споров (далее – ОРС) (Международный суд ООН[1], Международный трибунал по морскому праву, ОРС ГАТТ/ВТО и другие) ссылаются на концепцию устойчивого развития при применении и толковании этих договоров и других правовых документов. И, наконец, национальное законодательство и судебная практика государств отражают растущее ее принятие.

Несмотря на то, что понятие устойчивого развития изначально появилось в результате исследований в сфере экономики и экологии, оно постепенно вошло в понятийный оборот международного права. Ученые-правоведы по-разному определяют место устойчивого развития в системе международного права. Одни говорят о существовании принципа устойчивого развития [9, p. 103–104], рассматривают его в качестве общего [10, с. 572] или специального принципа международного права окружающей среды [11, с. 43], другие – как один из новых принципов международного экономического права, находящихся в стадии формирования [12, с. 532]. Третьи включают устойчивое развитие в систему прав человека – право устойчивого развития [13, с. 8]. По мнению российского исследователя Э.Ф.Пушкаревой, если принцип устойчивого развития и сформируется в международном праве, то это будет общепризнанный принцип, который войдет в систему основных принципов международного права [14]. Подобную позицию в 1997 году высказал судья Вирамантри при вынесении Международным судом ООН решения по делу о проекте «Габчиково-Надьмарош»: «Принцип устойчивого развития представляет собой нечто большее, чем концепцию: это, по сути, еще один общепризнанный принцип современного международного права» [15, с.11].

Как справедливо отметил Д.Тлади (ЮАР), изобилие национальных и международных инструментов по устойчивому развитию и инструментов, которые дают эффект устойчивому развитию, наряду с отдельным мнением судьи Вирамантри, кажется, оправдывает заключение, что устойчивое развитие стало частью международного права [9, p. 104].

Профессор И.И.Лукашук писал на рубеже нового тысячелетия: «В эпоху глобализации и признания приоритета общечеловеческих ценностей центральным путем развития международного права является становление права международного сообщества». Характеризуется это право, по его мнению, тем, что приоритетной в нем является функция обеспечения интересов международного сообщества в целом. Интересы сообщества находят отражение в целях и принципах, а также институтах международного права [16, с. 176–177]. И одной из наиболее важных особенностей права международного сообщества является утверждение в нем концепции устойчивого развития. Последняя наряду с другой характерной для права международного сообщества концепцией – общего наследия человечества – направлена на защиту интересов не только нынешнего, но и будущего поколений, призывает учитывать интересы прогресса как развитых, так и развивающихся стран.

Оценивать эту концепцию, несмотря на ее комплексный характер, все же следует как правовое явление, не опасаясь, что в результате будут размыты границы предмета науки международного права. На наш взгляд, есть основания говорить о формировании комплексного института права международного сообщества, включающего принципы и нормы (правового и неправового характера) трех отраслей международного права – международного права окружающей

[1] Дело, касающееся проекта «Габчиково-Надьмарош» (Венгрия против Словакии) от 25 сентября 1997 г.

среды, международного экономического права и международного права прав человека.

Содержательную сторону института, его системообразующее ядро составляют принципы устойчивого развития, закрепленные в декларациях конференций ООН в Стокгольме (1972 год) и Рио-де-Жанейро (1992 год). Они включают как нормы права (принципы-нормы), так и неправовые категории (принципы-идеи).

В настоящее время эти принципы наиболее полно кодифицированы (пока на неофициальном уровне) в проекте Конвенции по окружающей среде и развитию (далее – Проект), разработанном в 1995 году[1] в рамках Комиссии по праву окружающей среды МСОП в сотрудничестве с Международным советом по праву окружающей среды, а также в Декларации принципов международного права, относящихся к устойчивому развитию (Декларация Нью-Дели), принятой на Конференции АМП 6 апреля 2002 г. [17].

Как отмечается в ст. 1 Проекта, его цель заключается в том, чтобы достигнуть сохранения окружающей среды как обязательного компонента устойчивого развития через установление интегрированных прав и обязательств [18]. Декларация Нью-Дели выделила семь специальных принципов международного права, относящихся к устойчивому развитию. К ним относятся:

1) обязанность государств по обеспечению устойчивого использования природных ресурсов. Этот принцип вытекает из общепризнанного суверенного права каждого государства на управление своими природными ресурсами согласно политике в области окружающей среды и развития и ответственности за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции (принцип 2 Декларации Рио-де-Жанейро);

2) принцип справедливости и искоренения нищеты. Он нацелен на обеспечение справедливого удовлетворения потребностей нынешнего и будущего поколений (принцип межпоколенного и внутрипоколенного равенства) в области развития и окружающей среды (принципы 3 и 5 Декларации Рио-де-Жанейро);

3) принцип общей, но дифференцированной ответственности (принцип 7 Декларации Рио-де-Жанейро) вследствие различной роли государств в ухудшении состояния глобальной окружающей среды;

4) принцип принятия мер предосторожности для здоровья человека, природных ресурсов и экосистем (принцип 15 Декларации Рио-де-Жанейро);

5) принцип участия общественности и доступа к информации и правосудию (принцип 10 Декларации Рио-де-Жанейро, одноименная Конвенция 1998 года);

6) принцип благого управления (п. 13 Декларации тысячелетия, п. 11 Итогового документа Всемирного саммита 2005 года);

7) принцип интеграции и взаимосвязи, в частности, в отношении прав человека и социальных, экономических и экологических задач (принцип 1 Декларации Рио-де-Жанейро).

Многие из этих принципов стали частью действующего международного права. Их перечень не является исчерпывающим. Например, в Докладе «Наше общее будущее» 1987 года отмечается, что «стратегия устойчивого развития направлена на достижение гармонии между людьми и между обществом и природой» [19, с. 157]. Этот принцип можно охарактеризовать как принцип коэволюции природы и общества. Эволюцию человечества, которая под воздействием современной цивилизации отделилась от естественной эволюции природы и общества, необходимо вернуть в прежнее русло всемирной коэволюции, то есть слитого, совместного, согласованного развития человека и всего, что его окружает [20, с. 75].

Суть концепции устойчивого развития, как полагают некоторые ученые, составляют «принцип справедливости между поколениями», «принцип устойчивого использования природы и окружающей среды», «принцип объединения окружающей среды и развития» и «принцип права на развитие». Для понимания данной концепции эти четыре принципа представляют особое значение и тесно связаны между собой [21].

На Конференции АМП также выделены общие принципы международного права, которые относятся к устойчивому развитию. Это принцип верховенства права в международных отношениях, включая международные экономические отношения, обязанность сотрудничать в достижении целей устойчивого развития, принцип уважения прав человека [22].

В юридическом смысле становление принципов устойчивого развития должно, на наш взгляд, завершиться принятием юридически обязательного международно-правового документа универсального характера.

Полагаем, принципы устойчивого развития как цели движения общества должны найти отражение в белорусском законодательстве, в первую очередь, в области экологии[2] (в частности, в проекте Экологического кодекса Республики Беларусь). Принципы и положения устойчивого развития должны быть учтены в дейст-

[1] Третье издание Проекта опубликовано в 2004 году.

[2] Если рассмотреть систему принципов, на которых основано законодательство об охране окружающей среды и природоохранная деятельность (в том числе Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 года «Об охране окружающей среды»), то сложно определить, основаны ли они на принципах устойчивого развития.

вующих кодексах и законах, относящихся и к иному, в частности, санитарно-эпидемиологическому, градостроительному законодательству, а также в законодательстве о местном управлении и самоуправлении, равно как в принимаемых этими органами актах.

В научном плане концепция устойчивого развития должна превратиться в теорию, а в практическом – в стратегию устойчивого развития, и мировому сообществу необходимо реализовать эту стратегию, чтобы выжить в наступившем тысячелетии. В этой связи нельзя не отметить, что только общество, состоящее из людей с новым мировоззрением, будет способно развиваться устойчиво. Главной целью образования должно стать воспитание новой личности, ориентированной на систему экологических ценностей, а не на ценности общества потребления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию, 4 сент. 2002 г. // Организация Объединенных Наций [Электронный ресурс]. – 2002. – Режим доступа: http://www.un.org/russian/conferen/ wssd/docs/decl_wssd.pdf. – Дата доступа: 06.04.2012.

2. Конвенция ООН против коррупции, 31 окт. 2003 г. // Организация Объединенных Наций [Электронный ресурс]. – 2003. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml. – Дата доступа: 06.04.2012.

3. Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 60/1 от 16 сент. 2005 г. // Организация Объединенных Наций [Электронный ресурс]. – 2005. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/outcome2005.shtml. – Дата доступа: 07.04.2012.

4. Shrijver, N. The evolution of sustainable development in international law: inception, meaning and status / N. Shrijver; Hague Academy of international law. – Leiden/Boston, 2008. – 265 s.

5. Лукашук, И.И. Международное право. Общая часть: учеб. / И.И. Лукашук. – М.: Изд-во БЕК, 2000. – 432 с.

6. Выполнение обещания: объединение во имя достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 65/1 от 22 сент. 2010 г. // Организация Объединенных Наций [Электронный ресурс]. – 2010. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/65/1. – Дата доступа: 09.04.2012.

7. Международное право: учеб. / отв. ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов. – М.: Междунар. отношения, 1998. – 624 с.

8. Копылов, М.Н. Введение в международное экологическое право: учеб. пособие / М.Н. Копылов. – М.: РУДН, 2007. – 267 с.

9. Tladi, D. Sustainable development in international law: An analysis of key enviro-economic instruments / D. Tladi; University of Pretoria. – Pretoria: University Law Press, 2007. – 274 p.

10. Довгань, Е.Ф. Международное экологическое право / Е.Ф. Довгань, Т.И. Макарова // Международное публичное право. Особенная часть: учеб. пособие / Ю.П. Бровка [и др.]; под ред. Ю.П. Бровки, Ю.А. Лепешкова, Л.В. Павловой. – Минск: Амалфея, 2011. – Гл. 13. – С. 565–623.

11. Балашенко, С.А. Международно-правовая охрана окружающей среды и права человека: учеб. пособие / С.А. Балашенко, Т.И. Макарова. – Минск: World Wide Printing, 1999. – 256 с.

12. Леанович, Е.Б. Международное экономическое право / Е.Б. Леанович // Международное публичное право. Особенная часть: учеб. пособие / Ю.П. Бровка [и др.]; под ред. Ю.П. Бровки, Ю.А. Лепешкова, Л.В. Павловой. – Минск: Амалфея, 2011. – Гл. 12. – С. 511–564.

13. Лукашук, И.И. Международное право. Особенная часть: учеб. / И.И. Лукашук. – М.: Волтерс Клувер, 2008. – 544 с.

14. Пушкарева, Э.Ф. Международный экологический правопорядок и экологические права человека: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Э.Ф. Пушкарева; Оренбург. гос. ун-т. – М., 2008 // Dissercat.com – Электронная библиотека диссертаций [Электронный ресурс]. – 2008. – Режим доступа: http://www.dissercat.com/content/mezhdunarodnyi-ekologicheskii-pravoporyadok-i-ekologicheskie-prava-cheloveka. – Дата доступа: 10.04.2012.

15. Особое мнение Вице-председателя Вирамантри // Краткое изложение решений, консультативных заключений и постановлений Международного суда: 1997–2002 годы. – Нью-Йорк: ООН, 2006. – С. 11.

16. Лукашук, И.И. Глобализация, государство, право, XXI век / И.И. Лукашук. – М.: Спарк, 2000. – 279 с.

17. New Delhi Declaration of Principles of International Law relating to Sustainable Development: Resolution 3/2002 of 70th Conference of the International Law Association, 2–6 April, 2002 // International Law Association [Electronic resource]. – 2012. – Mode of access: http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/ cid/25. – Date of access: 13.04.2012.

18. International Covenant on Environment and Development (draft) // International Council of Environmental Law [Electronic resource]. – 2012. – Mode of access: http://www.i-c-e-l.org/english/EPLP31EN_rev2.pdf. – Date of access: 13.04.2012.

19. Наше общее будущее: Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию: пер. с англ. / под ред. С.А. Евтеева, Р.А. Перелета. – М.: Прогресс, 1989. – 376 с.

20. Мальцев, Г.В. Развитие права: к единению с разумом и наукой / Г.В. Мальцев. – М.: Изд-во МЮИ, 2005. – 204 с.

21. Ли, Сын Мин. Экологическая составляющая концепции устойчивого развития: международно-правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Мин Сын Ли. – М., 2004 // Dissercat.com – Электронная библиотека диссертаций [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: http://www.dissercat.com/content/ekologicheskaya-sostavlyayushchaya-kontseptsii-ustoichivogo-razvekolog mezhdunarodno-pravovye. – Дата доступа: 14.04.2012.

22. Searching for the contours of International Law in the field of Sustainable Development: Fifth and Final report of 70th Conference of the International Law Association, 2–6 April, 2002 // International Law Association [Electronic resource]. – 2012. – Mode of access: http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/25. – Date of access: 16.04.2012.

Дата поступления статьи в редакцию 29.06.2012

УДК 336.74:346.6:347.73

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ ПЛАТЕЖНЫХ СИСТЕМ В СТРАНАХ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА

КУЧИНСКАЯ А.А.,
аспирант юридического факультета Белорусского государственного университета

Рассматриваются вопросы нормативного правового регулирования функционирования электронных платежных систем в странах Таможенного союза.

Issues of standard legal regulation of electronic payment systems functioning in the countries of the Customs union are considered.

Республика Беларусь, Республика Казахстан и Российская Федерация, подписав 6 октября 2007 г. Договор о создании единой таможенной территории и формировании таможенного союза (далее – Таможенный союз), сделали важный шаг в создании правовых условий для дальнейшей экономической интеграции стран-участниц [1].

Основной целью Таможенного союза является обеспечение условий для эффективного и свободного обмена товарами и услугами между субъектами хозяйствования стран-участниц, а также с третьими странами, что предполагает создание необходимых правовых условий для укрепления взаимодействия национальных платежных систем на основе современных информационных технологий и развития интеграции стран-участниц в этой сфере.

В этом контексте несомненный теоретический и практический интерес представляет рассмотрение правового регулирования функционирования электронных платежных систем, а также выработка рекомендаций по их дальнейшему совершенствованию в странах-участницах.

Правовое регулирование функционирования электронных платежных систем в Таможенном союзе обеспечивается в рамках правового регулирования национальных платежных систем стран-участниц. Имеются как общие подходы, так и национальные особенности в регламентации этих вопросов.

Исследование проблем, связанных с использованием электронных платежных систем, рассматривается в работах таких ученых, как С.В.Ануреев, О.А.Гаврилова, Д.А.Кочергин, С.О.Малиев, М.А.Напольских, С.В.Овсейко, Ю.А.Пряжникова, О.С.Рудакова, А.А.Солуянов, И.А.Феоктистов, А.А.Тедеев и др.

Остановимся на анализе ключевых норм, обеспечивающих функционирование электронных платежных систем.

Понятие платежной системы

В Российской Федерации понятие «платежная система» закреплено Федеральным законом от 27 июня 2011 г. № 162-ФЗ «О национальной платежной системе». Под платежной системой понимается совокупность организаций, взаимодействующих по правилам платежной системы в целях осуществления перевода денежных средств, включающая оператора платежной системы, операторов услуг платежной инфраструктуры и участников платежной системы, из которых как минимум три организации являются операторами по переводу денежных средств [2].

В Республике Беларусь понятие «платежная система» установлено Инструкцией о порядке совершения операций с банковскими пластиковыми карточками, утвержденной постановлением Правления Национального банка Республики Беларусь от 30 апреля 2004 г. № 74. Под ней понимается совокупность юридических лиц, в том числе банков, банков-нерезидентов, иностранных организаций, не являющихся юридическими лицами по иностранному праву, а также правил и процедур, обеспечивающих осуществление операций с карточками и проведение расчетов по операциям с использованием карточек [3].

В нормативных правовых актах Республики Казахстан отсутствует правовая норма, устанавливающая понятие «платежная система». В то же время в ежегодном послании Президен-

та Республики Казахстан Н.А.Назарбаева народу Казахстана «Новый Казахстан в новом мире!» от 28 февраля 2007 г. понятие «платежная система» раскрывается как совокупность дополняющих друг друга организаций, осуществляющих расчеты и проводящих платежи с целью урегулирования денежных долговых обязательств участников экономического оборота [4].

Таким образом, в законодательстве стран Таможенного союза понятие «платежная система» на уровне закона закреплено только в Российской Федерации. Платежные системы стран-участниц включают совокупность организаций, правил и процедур, обеспечивающих проведение расчетов и платежей. Подходы, принятые в законодательстве стран Таможенного союза при определении понятия «платежная система», совпадают с подходами, принятыми в Европейском союзе. В соответствии с Директивой 2007/64/ЕС Европейского парламента и Совета от 13 ноября 2007 г. «О платежных услугах на внутреннем рынке» под платежной системой понимается система, позволяющая осуществлять перевод средств, регулируемая формальными стандартными процедурами и общими правилами в области обработки, клиринга и (или) расчетов по платежным операциям [5]. Следует также отметить, что в законодательстве стран-участниц в настоящее время отсутствует правовое закрепление термина «электронная платежная система» как отдельного вида платежной системы. На наш взгляд, отсутствие данной правовой нормы в законодательстве стран-участниц не способствует обеспечению комплексного правового регулирования в сфере функционирования электронных денег и электронных платежных систем.

В современной научной литературе понятие «электронная платежная система» имеет место и определяется как подвид платежной системы. Так, Д.А.Кочергин под электронной платежной системой понимает платежную систему, которая позволяет осуществлять обмен стоимостью в электронной форме [6, с. 53], К.В.Станиславчик – электронный компонент платежной системы [7, с. 50]. Исследователи платежных систем Республики Беларусь и Республики Казахстан определяют электронную платежную систему как систему, которая обеспечивает осуществление транзакций электронных платежей, например через глобальную компьютерную сеть Интернет или платежные чипы [8; 9].

Участник платежной системы

Важнейшей правовой составляющей, во многом обеспечивающей эффективное функционирование национальных платежных систем стран-участниц, а также их взаимодействие в данной сфере, является правовое закрепление содержания понятия «участник платежной системы». В законодательстве стран Таможенного союза в настоящее время нет единого подхода к данному вопросу.

В законодательстве Российской Федерации под участниками платежной системы понимаются организации, присоединившиеся к правилам платежной системы в целях оказания услуг по переводу денежных средств, в том числе операторы платежной системы (организации, определяющие правила платежной системы, а также выполняющие иные обязанности, предусмотренные Федеральным законом), операторы услуг платежной инфраструктуры (операционный центр, платежный клиринговый центр и расчетный центр).

В Республике Беларусь законодательно закреплен термин «члены платежной системы», под которым понимаются юридические лица, в том числе банки, банки-нерезиденты, а также иностранные организации, не являющиеся юридическими лицами по иностранному праву, создавшие платежную систему и осуществляющие управление платежной системой с соблюдением правил платежной системы [3]. Кроме этого, в соответствии с законодательством Республики Беларусь к участникам системы электронных денег относятся банки и небанковские кредитно-финансовые организации Республики Беларусь, иные юридические лица, индивидуальные предприниматели, а также физические лица, осуществляющие операции с электронными деньгами на территории Республики Беларусь [10].

В Республике Казахстан законодательно закреплено понятие «участник платежа и (или) перевода денег», под которым понимается субъект платежной системы, к которому относятся физические и юридические лица, филиалы и представительства юридических лиц, имеющие права и (или) обязанности по платежу и (или) переводу денег [11]. Следует также отметить, что в Республике Казахстан в отличие от Республики Беларусь и Российской Федерации, где к участникам (членам) платежной системы отнесены только юридические лица, в данную категорию включены также физические лица, филиалы и представительства юридических лиц, имеющие права и (или) обязанности по платежу и (или) переводу денег. Наряду с понятием «участник платежной системы» в законодательстве Республики Казахстан также закреплено понятие «участник системы электронных денег», которое включает юридические и физические лица.

Таким образом, в странах – участницах Таможенного союза существуют различные подходы к определению понятия «участник платежной системы». В Российской Федерации в отличие от Республики Казахстан и Республики Беларусь нет нормативного закрепления понятия участников системы электронных денег. На наш взгляд, при выработке общих подходов в рамках

Таможенного союза при определении понятия «участник системы электронных денег» за основу может быть принята норма, закрепленная в законодательстве Республики Казахстан, с учетом норм, содержащихся в законодательстве Республики Беларусь, что позволяет принимать участие в системе электронных денег всем заинтересованным (физическим, юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям). Кроме этого, в Республике Беларусь в ходе проводимой работы по совершенствованию законодательства в сфере функционирования национальных платежных систем полагаем целесообразным закрепить понятия «члены платежной системы» и «участник системы электронных денег» в целях устранения имеющейся, на наш взгляд, несогласованности.

Инструменты платежей

Эффективность функционирования платежной системы во многом определяют инструменты платежей, а также межбанковские системы переводов денежных средств и расчетов, которые обеспечивают обращение денежных средств внутри страны и взаимодействие с зарубежными платежными системами [12, с. 359–360]. В странах Таможенного союза инструменты и системы перевода денежных средств установлены как законодательными актами, так и нормативными правовыми актами национальных (центральных) банков и в основном являются идентичными.

К инструментам платежа, используемым при наличных и безналичных расчетах, относят наличные деньги, платежные поручения, платежные требования, аккредитивы, чеки, требования-поручения, банковские пластиковые карточки, векселя и др. [3; 11; 13]. Указанный перечень в законодательстве Республики Казахстан не является исчерпывающим и предусматривает также иные способы осуществления платежей, установленные законодательством. На наш взгляд, такой подход является перспективным, так как позволяет стимулировать на законодательном уровне появление новых инструментов платежа [11].

К инструментам платежа в соответствии с законодательством стран-участниц относятся также электронные деньги.

В Республике Беларусь под электронными деньгами понимаются хранящиеся в электронном виде единицы стоимости, выпущенные в обращение в обмен на наличные или безналичные денежные средства и принимаемые в качестве средства платежа при осуществлении расчетов как с лицом, выпустившим в обращение данные единицы стоимости, так и с иными юридическими и физическими лицами, а также выражающие сумму обязательства этого лица по возврату денежных средств любому юридическому или физическому лицу при предъявлении данных единиц стоимости [10].

В Республике Казахстан электронные деньги – это безусловные и безотзывные денежные обязательства эмитента электронных денег, хранящиеся в электронной форме и принимаемые в качестве средства платежа в системе электронных денег другими участниками системы [11].

В Российской Федерации под электронными денежными средствами понимаются денежные средства, которые предварительно предоставлены одним лицом (лицом, предоставившим денежные средства) другому лицу, учитывающему информацию о размере предоставленных денежных средств без открытия банковского счета (обязанному лицу), для исполнения денежных обязательств лица, предоставившего денежные средства, перед третьими лицами и в отношении которых лицо, предоставившее денежные средства, имеет право передавать распоряжения исключительно с использованием электронных средств платежа. При этом денежные средства, полученные организациями, осуществляющими профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг, клиринговую деятельность и (или) деятельность по управлению инвестиционными фондами, паевыми инвестиционными фондами и негосударственными пенсионными фондами и осуществляющими учет информации о размере предоставленных денежных средств без открытия банковского счета в соответствии с законодательством, регулирующим деятельность указанных организаций, не являются электронными денежными средствами [2].

Таким образом, в странах Таможенного союза электронные деньги (электронные денежные средства) являются единицами стоимости. В то же время в Европейском союзе электронные деньги рассматриваются как самостоятельное средство платежа на всей территории Европейского союза [14]. Закрепление в законодательстве Европейского союза за электронными деньгами функции денег является, на наш взгляд, более перспективным.

Выводы

Существующее законодательство стран Таможенного союза в сфере правового регулирования функционирования электронных денег и электронных платежных систем представлено нормативными правовыми актами различного уровня и в целом обеспечивает расширение использования электронных денег как средства платежа и электронных платежных систем.

Правовое регулирование функционирования электронных денег в странах Таможенного союза требует дальнейшего совершенствования с учетом международного опыта, накопленного в данной сфере, в рамках согласованных действий по формированию правовой базы Таможенного союза.

Полагаем целесообразным в рамках соответствующего соглашения комплексно урегулировать вопросы функционирования электронных платежных систем в странах Таможенного союза. За основу может быть взята соответствующая Директива Европейского союза. Принятие такого нормативного правового акта позволит комплексно и единообразно урегулировать вопросы функционирования электронных платежных систем, возникающие в странах-участницах.

Считаем возможным закрепить в указанном нормативном правовом акте понятие «электронная платежная система» со следующей формулировкой: «**электронная платежная система** – система, позволяющая осуществлять безналичные расчеты, совершаемые между юридическими лицами, в том числе банками, банками-нерезидентами, иностранными организациями, с физическими и (или) юридическими лицами (например, покупателями, клиентами банка), а также правила и процедуры, обеспечивающие проведение операций и расчетов в электронном виде, посредством компьютерной сети, систем связи с применением средств кодирования информации и ее автоматической обработки».

ЛИТЕРАТУРА

1. Договор о создании единой таможенной территории и формировании таможенного союза: Договор, 6 окт. 2007 г.: ратифицирован Законом Респ. Беларусь от 9 июля 2008 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – № 172. – 2/1477.

2. О национальной платежной системе: Федер. закон Рос. Федерации, 27 июня 2011 г., № 162-ФЗ // КонсультантПлюс: Россия. Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2012.

3. Об утверждении Инструкции о порядке совершения операций с банковскими пластиковыми карточками: постановление Правления Нац. банка Респ. Беларусь, 30 апр. 2004 г., № 74 // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

4. Послание Президента народу Казахстана «Новый Казахстан в новом мире!»: Астана, 28 февр. 2007 г. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.intellkaz.kz/acts/poslanie/2007.html. – Дата доступа: 14.03.2012.

5. О платежных услугах на внутреннем рынке: Директива 2007/64/ЕС Европейского парламента и Совета, 13 нояб. 2007 г. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/Result.do?idReq=5&page=2. – Дата доступа: 14.03.2012.

6. Кочергин, Д.А. Электронные деньги: учеб. / Д.А. Кочергин. – М.: Маркет ДС; ЦИПСиР, 2011. – 424 с.

7. Станиславчик, К.В. Оценка и обоснование электронных платежных систем: дис. … канд. экон. наук: 08.00.10 / К.В. Станиславчик. – Иваново, 2003. – 160 с.

8. Желиба, Б.Н. Деньги, кредит, банки: учеб.-метод. комплекс: в 2 ч. / Б.Н. Желиба, С.И. Публиков. – Минск: Изд-во МИУ, 2010. – Ч. 1. – 388 с.

9. Мусаев, Р. Платежные системы Казахстана / Р. Мусаев // Аналит. банковский журн. – 2010. – № 4. – С. 50–56.

10. Правила осуществления операций с электронными деньгами: постановление Правления Нац. банка Респ. Беларусь, 26 нояб. 2003 г., № 201 // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

11. О платежах и переводах денег: Закон Респ. Казахстан, 29 июня 1998 г. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.cbr.ru/SngLav/ViewAllDocs.aspx?RegionID=5. – Дата доступа: 14.03.2012.

12. Денежно-кредитное регулирование: учеб. пособие / О.И. Румянцева [и др.]; под ред. О.И. Румянцевой. – Минск: БГЭУ, 2011. – 461 с.

13. О безналичных расчетах в Российской Федерации: Указания Банка России, 3 окт. 2002 г., № 2-П // КонсультантПлюс: Россия. Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2012.

14. Об организации, деятельности и пруденциальном надзоре за деятельностью учреждений электронных денег, вносящая изменения в Директивы 2005/60/ ЕС и 2006/48/ЕС и отменяющая Директиву 2000/46/Е: Директива Европейского парламента и Совета ЕС, 16 сент. 2009 г., 2009/110/ЕС // Платежные и расчетные системы: международный опыт. – 2011. – № 25. – С. 5–23.

Дата поступления статьи в редакцию 07.06.2012

УДК 342.9

МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

ЛАДУТЬКО В.К.,
ученый секретарь Института правовых исследований Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь

В статье рассмотрены меры административной ответственности, применяемые за нарушение налогового законодательства. Автором сформулированы предложения по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях, в частности, предлагается дополнить перечень административных взысканий такими видами, как дисквалификация, лишение предоставленной государственной поддержки в соответствии с законодательством Республики Беларусь. Обосновывается вывод о необходимости расширения перечня оснований освобождения от административной ответственности за нарушение налогового законодательства. Предлагается к таким основаниям отнести налоговую амнистию.

In the article measures of administrative liability application for violation of the tax legislation are revealed. The author makes proposals to improve legislation on administrative offences, in particular, it is proposed that the list of administrative penalties should be added with disqualification and the loss of support provided by the State in accordance with the legislation of the Republic of Belarus. Conclusion on the need of expand of the list of grounds for exemption from administrative liability for violation of tax legislation is grounded. It is offered to include the tax amnesty in these grounds.

Введение

Меры административной ответственности за нарушение налогового законодательства являются разновидностью административного принуждения, применяются в установленном законом порядке уполномоченными органами, их должностными лицами в отношении физических и юридических лиц, совершивших административное правонарушение в сфере налогообложения. Меры административной ответственности, именуемые административными взысканиями, относятся к штрафным, карательным санкциям [1, с. 47]. Применение административных взысканий предопределено целями административной ответственности за нарушение налогового законодательства, то есть административные взыскания налагаются с целью защиты интересов личности, общества и государства для обеспечения установленного правопорядка от административных правонарушений и предупреждения новых административных правонарушений в сфере налогообложения.

Основная часть

В статье 6.2 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – КоАП) [2] перечислены девять видов административных взысканий, которые могут применяться за совершение административных правонарушений: предупреждение, штраф, исправительные работы, административный арест, лишение специального права, лишение права заниматься определенной деятельностью, конфискация, депортация, взыскание стоимости предмета административного правонарушения.

Статья 6.3 КоАП предусматривает деление административных взысканий на основные и дополнительные. К основным видам административных взысканий КоАП относятся предупреждение, штраф, исправительные работы и административный арест. К дополнительным – конфискация и взыскание стоимости предмета административного правонарушения. Лишение специального права, лишение права заниматься определенной деятельностью, а также депортация могут применяться как в качестве основного, так и дополнительного административного

взыскания. КоАП устанавливает возможность наложения за одно административное правонарушение либо основного, либо основного и дополнительного административного взыскания из числа указанных в санкции статьи Особенной части КоАП. Исключением является взыскание стоимости предмета административного правонарушения, которое применяется в качестве дополнительного административного взыскания, даже если оно не предусмотрено статьями Особенной части КоАП.

За административные правонарушения в сфере налогообложения, предусмотренные главой 13 КоАП, могут налагаться такие основные виды административных взысканий, как предупреждение и штраф.

В соответствии со статьей 6.4 КоАП предупреждение состоит в письменном предостережении лица о недопустимости противоправного поведения. Оно может быть вынесено физическому или юридическому лицу. Несмотря на то, что предупреждение является наиболее мягким административным взысканием, лицо, к которому оно применено, находится в состоянии наказанности. Предупреждение применяется крайне редко. Следует отметить, что только одна статья 13.1 главы 13 КоАП предусматривает предупреждение в качестве административного взыскания. В то же время Директива Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2010 г. № 4 «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь» (далее – Директива № 4) [3] предусматривает необходимость расширения сферы применения предупреждения по нарушениям формального характера, не влекущим неуплату (неполную уплату) налогов, сборов (пошлин) и иных платежей в бюджет, государственные внебюджетные фонды или причинение иного материального вреда. В этой связи с целью реализации Директивы № 4, по нашему мнению, следует предусмотреть административное взыскание в виде предупреждения за некоторые правонарушения в сфере налогообложения, например, за нарушение срока представления информации об открытии (закрытии) счета в банке (статья 13.3 КоАП) и некоторые другие.

Представляется целесообразным расширить применение предупреждения в качестве меры административной ответственности, предоставив возможность суду, органу, ведущему административный процесс, уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях, применить предупреждение в качестве основного административного взыскания за совершение административного правонарушения, не повлекшего неуплату (неполную уплату) налогов, сборов (пошлин) и иных платежей в бюджет, государственные внебюджетные фонды или причинение иного материального вреда, если санкция статьи (части статьи) Особенной части КоАП предусматривает максимальный размер штрафа, налагаемого на физическое лицо, например, до двадцати базовых величин, на юридическое лицо – до пятидесяти базовых величин. Однако в случае совершения административных правонарушений, предусмотренных статьей (частью статьи) Особенной части КоАП, в течение года после применения предупреждения лицо будет привлекаться к административной ответственности на общих основаниях. Данное дополнение будет способствовать обеспечению соразмерности ответственности характеру правонарушения и степени причиненного вреда.

Наиболее распространенным и традиционным видом административного взыскания за правонарушения в сфере налогообложения является штраф, который представляет собой денежное взыскание. Глава 13 КоАП определяет его размер за совершение административных правонарушений в сфере налогообложения в: базовой величине, установленной законодательством Республики Беларусь на день вынесения постановления о наложении административного взыскания (большинство составов главы 13 КоАП); процентном отношении от доходов, полученных в результате такой деятельности (статья 13.2 КоАП); процентном отношении от суммы налога, сбора (пошлины), подлежащей уплате (части 2, 4 статьи 13.4 КоАП); процентном отношении от неуплаченной суммы налога, сбора (пошлины), подлежащей уплате (части 1, 6, 8, 9 статьи 13.6 КоАП); процентном отношении от суммы налога, сбора (пошлины), подлежащей удержанию и (или) перечислению (часть 2 статьи 13.7 КоАП); процентном отношении от непоступившей суммы налога, сбора (пошлины) при нарушении сроков исполнения поручений плательщика, налогового агента, иного обязанного лица (часть 2 статьи 13.10 КоАП); процентном отношении от суммы, перечисленной в соответствии с поручением плательщика, налогового агента, иного обязанного лица, при наличии решения органа Комитета государственного контроля Республики Беларусь, налогового или таможенного органа о приостановлении операций по счетам (часть 2 статьи 13.11 КоАП).

Одним из направлений совершенствования института административной ответственности, предусмотренных Директивой № 4, является необходимость снижения минимального и максимального размеров штрафов за совершение административных правонарушений в области предпринимательской деятельности. КоАП устанавливает минимальный и максимальный размеры штрафа, налагаемого на физических и юридических лиц, однако, предусматривает более высокие ставки за административные правонарушения в сфере налогообложения.

В административно-правовой литературе выделяют абсолютно определенные и относительно определенные санкции [4, с. 493]. Санкции статей главы 13 КоАП предусматривают абсолютно определенные (например, в части 1 статьи 13.11 КоАП штраф установлен в размере пяти базовых величин) и относительно определенные размеры штрафов (например, в части 2 статьи 13.6 КоАП штраф установлен в размере от двух до восьми базовых величин, в статье 13.14 КоАП – до пятидесяти базовых величин).

По нашему мнению, установленные в КоАП абсолютно определенные размеры штрафов ограничивают суд, орган, ведущий административный процесс, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, налагать административное взыскание с учетом всех обстоятельств совершения правонарушения, которое бы способствовало восстановлению справедливости и предупреждению совершения новых правонарушений. В связи с этим предлагается при установлении административной ответственности за правонарушения в сфере налогообложения использовать относительно определенные размеры штрафов.

В качестве дополнительного взыскания за административные правонарушения могут применяться конфискация, взыскание стоимости предмета административного правонарушения, лишение специального права, лишение права заниматься определенной деятельностью, депортация. КоАП разделяет конфискацию на общую и специальную. Следует отметить, что санкции статей главы 13 КоАП не предусматривают конфискацию в качестве административного взыскания. Однако на основании части 2 статьи 6.10 КоАП за совершение административных правонарушений может быть применена специальная конфискация вещей, изъятых из оборота, незаконных орудий охоты и др.

С целью совершенствования административной ответственности А.Н.Крамник предлагает дополнить перечень административных взысканий, установленный КоАП, такими видами, как, например, публичное порицание, установление государственного надзора (контроля) за юридическим лицом, дисквалификация и иные [5, с. 152–153]. По нашему мнению, заслуживает внимания предложение А.Н.Крамника относительно дополнения перечня административных взысканий таким видом, как дисквалификация. В настоящее время Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. [6] предусматривает дисквалификацию в качестве административного взыскания. Дисквалификация в Российской Федерации устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет. Она представляет собой запрет на осуществление организационно-распорядительных и (или) административно-хозяйственных функций в органе управления юридического лица, а также входить в совет директоров (наблюдательный совет). Это обусловлено тем, что лицо, которое в силу закона или учредительных документов юридического лица выступает от его имени, должно действовать в интересах представляемого им юридического лица. В связи с тем, что круг должностных лиц, привлекаемых к административной ответственности за правонарушения в сфере налогообложения, в основном составляют руководитель организации и главный бухгалтер, полагаем, что дисквалификация выступает необходимым в настоящих условиях видом дополнительного административного взыскания в случаях умышленного совершения административных правонарушений в сфере налогообложения. Российский опыт может быть весьма полезен и для нашей страны. За осуществление дисквалифицированным лицом в течение срока дисквалификации деятельности по управлению юридическим лицом необходимо установить административную ответственность путем дополнения КоАП статьей 12.49.

Представляется целесообразным введение такого дополнительного административного взыскания за административное правонарушение в сфере налогообложения, как лишение предоставленной государственной поддержки, например, в виде льгот по налогам в части освобождения от уплаты налогов, снижения их ставок и в ином виде, установленном законодательством Республики Беларусь. Лишение предоставленной государственной поддержки предполагает отмену предоставленных льгот по налогам; изменение установленного законодательством срока уплаты налогов и пени; нормативное распределение выручки; иной вид, установленный законодательством Республики Беларусь. Лишение предоставленной государственной поддержки может применяться за умышленное нарушение законодательства в области финансов, рынка ценных бумаг, банковской и предпринимательской деятельности, в сфере налогообложения и против порядка управления. Срок лишения предоставленной государственной поддержки может быть установлен от одного года до пяти лет.

Одним из направлений либерализации экономических отношений при привлечении к ответственности Директива № 4 называет необходимость исключения административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за административные правонарушения, не связанные с получением ими какой-либо выгоды. В частности, планируется дополнить КоАП положением о том, что юридическое лицо освобождается от административной ответственности, если совершенное должност-

ным лицом или иным работником юридического лица административное правонарушение не связано с получением юридическим лицом выгоды имущественного характера.

Понятие «выгода имущественного характера» и его определение в законодательстве не представлены. В настоящее время в статьях 10.7 и 12.12 КоАП употребляется понятие «имущественная выгода», а в примечании к статье 13.2 – «экономическая выгода». Следует отметить, что в примечаниях к статьям 12.7 и 13.2 КоАП содержится различный порядок определения дохода. Так, под доходом от незаконной предпринимательской деятельности в статьях 12.7 и 12.39 КоАП понимается вся сумма выручки в денежной или натуральной форме без учета затрат на ее получение. Доход, полученный в натуральной форме, подлежит определению в денежном выражении. Под доходами в статье 13.2 КоАП понимается экономическая выгода в денежной или натуральной форме, определяемая как выручка за вычетом документально подтвержденных материальных затрат, связанных с извлечением дохода и устанавливаемых для юридических лиц в соответствии с налоговым законодательством.

В соответствии со статьей 34 Налогового кодекса Республики Беларусь (далее – НК) [7] доходом признается экономическая выгода в денежной или натуральной форме, учитываемая в случае возможности ее оценки и в той мере, в которой такую выгоду можно оценить, и определяемая применительно к конкретному налогу, сбору (пошлине) в соответствии с Особенной частью НК или актами Президента Республики Беларусь. Конвенция Совета Европы от 8 ноября 1990 г. № 141 «Об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (ETS № 141)» [8] определяет понятие «доходы» как любую экономическую выгоду, полученную в результате совершения преступлений. Эта выгода может включать любое имущество, то есть имущество любого рода, вещественное или невещественное, движимое или недвижимое, а также юридические акты или документы, дающие право на имущество или на долю в этом имуществе. Таким образом, на наш взгляд, в КоАП следует использовать термин «экономическая выгода», понятие и порядок определения которого необходимо предусмотреть в статье 1.3 КоАП, разъясняющей некоторые термины КоАП.

Глава 8 КоАП предусматривает основания освобождения от административной ответственности. К ним относятся: малозначительность правонарушения; освобождение от административной ответственности с учетом обстоятельств, смягчающих ответственность; в связи с примирением с потерпевшим; освобождение от административной ответственности военнослужащих и иных лиц, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов или специальных положений о дисциплине; освобождение от административного взыскания или замена административного взыскания более мягким вследствие заболевания; освобождение от административной ответственности жертв торговли людьми.

Следует расширить перечень оснований освобождения от административной ответственности за нарушение налогового законодательства. К ним предлагается отнести налоговую амнистию.

Термин «налоговая амнистия» не употребляется в законодательстве Республики Беларусь. Понятие «амнистия» используется только как уголовно-правовая категория в соответствии со статьей 95 Уголовного кодекса Республики Беларусь (далее – УК) [9]. Однако не стоит связывать амнистию только с освобождением от уголовной ответственности и наказания. По мнению некоторых исследователей, амнистия является межотраслевым правовым институтом и включает нормы различных отраслей права [10, с. 10–11]. Придерживаясь данного вывода, можно констатировать возможность применения амнистии в качестве освобождения от административной ответственности, а также налоговой амнистии в качестве освобождения от уголовной и административной ответственности за совершенные правонарушения в налоговой сфере.

В последние десятилетия многие иностранные государства стали применять амнистию капиталов (иногда именуется как финансовая, экономическая амнистия), налоговую амнистию. Данные понятия имеют много общего, но главное отличие состоит в том, что основной целью экономической амнистии является возврат денежных средств в отечественную экономику, переведенных за рубеж, которые впоследствии будут облагаться налогами [11, с. 141–142]. На наш взгляд, в Республике Беларусь следует первоначально провести налоговую амнистию, а уже после, учитывая ее результаты, рассматривать вопрос об амнистии капиталов.

В научной литературе отсутствуют комплексные исследования понятия «налоговая амнистия». В отдельных публикациях в периодических изданиях рассматриваются некоторые аспекты ее применения в зарубежных странах. В Энциклопедическом словаре экономики и права налоговая амнистия определяется как «правовой акт, объявляемый в отношении индивидуально неопределенного круга лиц, совершивших нарушение налогового законодательства и освобождаемых от применения санкций, если они в определенный временной срок объявят о своей задолженности и внесут в бюджет все налоговые платежи в полном объеме» [12].

В юридической литературе выделяют следующие виды налоговых амнистий: однократную, регулярную, периодически применяемую и предусмотренную законодательством. По степени охвата налогоплательщиков амнистии подразделяются на всеобщую, отраслевую и индивидуальную. Также амнистии могут различаться по объему налоговой задолженности; определению ставки специального сбора, который уплачивается в бюджет; конкретным видам налогов [11, с. 12–14].

В Республике Беларусь вопрос о проведении экономической (налоговой) амнистии рассматривался несколько раз. Государственные органы придерживаются разносторонних позиций относительно ее проведения. Данный вопрос остается нерешенным и в настоящее время.

При проведении налоговой амнистии, несомненно, должен учитываться опыт зарубежных стран и, в первую очередь, стран СНГ. История знает случаи как удачных, так и провальных налоговых амнистий. Наиболее успешными эксперты считают кампании по проведению налоговой амнистии в Ирландии (1988 год), где задекларированы средства в размере 2,5 % ВВП [11, с. 69], Италии (2009 год) – 6 % ВВП [13], ЮАР, Турции, Индии, Мексике и некоторых других странах [11, с. 75–78]. Что касается положительного опыта стран СНГ в проведении налоговой амнистии, то специалисты называют Казахстан (2001 год) [14], Молдову (2007–2009 годы) [15].

Наиболее неудачными примерами среди стран, проводивших налоговую амнистию, являются Германия (2004 год); Грузия (2005 год), где в амнистии приняли участие только 8 человек; Кыргызстан (2007 год) – ни один человек не принял участие в налоговой амнистии [15]. Однако, несмотря на отрицательный результат предыдущих налоговых амнистий, многие государства вновь принимают решения об их проведении. Например, в 2012 году начинается налоговая амнистия в Латвии [16], Грузии [17].

Исходя из происходящих интеграционных процессов Беларуси и России, следует остановиться на российском опыте проведения налоговой амнистии. Россия дважды проводила их – в 1993 и 2007 годах. По мнению некоторых экспертов, налоговая амнистия 1993 года не дала существенных результатов в связи со сжатыми сроками ее проведения. Другие специалисты связывают полученные результаты с тем, что на тот момент российское общество не было готово к проведению налоговой амнистии. Кроме того, 17 тысяч юридических лиц, участвующих в налоговой амнистии, были подвергнуты проверкам [11, с. 104–105]. В результате проведения налоговой амнистии 2007 года гражданами Российской Федерации было уплачено 3 млрд. 665 млн. рублей, следовательно, легализованными оказались более 28 млрд. рублей [18, с. 177]. По мнению специалистов, при проведении налоговой амнистии важную роль играют информационное, рекламное и научное обеспечение. Отсутствие информирования граждан явилось одним из факторов недостижения цели проведенной налоговой амнистии 2007 года. По результатам опроса (приняли участие 46 регионов России), проведенного Всероссийским центром изучения общественного мнения, 58 % россиян ничего не знали о проведении налоговой амнистии; 33 % – слышали, но подробностей не знали [11, с. 123–125]. Кроме того, отрицательные результаты проведения налоговой амнистии в 2007 году связывают с тем, что закон не предусматривал освобождение от ответственности за неуплату налога, а также суживал круг субъектов налоговой амнистии. Как полагают эксперты, представители крупного бизнеса вывели свои доходы за границу и не воспользовались данным законом [11, с. 128–129].

Некоторые элементы налоговой амнистии уже содержатся в законодательстве Республики Беларусь. Например, в 2005 году введена статья 88^1 УК, предусматривающая освобождение от уголовной ответственности в связи с добровольными возмещением причиненного ущерба (вреда), уплатой дохода, полученного преступным путем. В 2009 году в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 19 декабря 2008 г. № 689 «О некоторых мерах по совершенствованию контрольной и надзорной деятельности в Республике Беларусь» [19] было приостановлено проведение проверок (ревизий). Данный запрет на проведение проверок в 2009 году также характеризует своего рода некоторые элементы налоговой амнистии. Кроме того, в законодательстве предусмотрена реструктуризация задолженности по платежам в бюджет, то есть не уплаченных в срок налогов, сборов, пошлин и иных платежей в бюджет, в том числе штрафов, пени, финансовых (экономических) санкций, в частности, Указом Президента Республики Беларусь от 16 февраля 2004 г. № 88 «О реструктуризации задолженности хозяйственных обществ по платежам в республиканский и местные бюджеты и по кредитам, выданным государственными банками» [20] и другими нормативными правовыми актами. Прообразом проведения налоговой амнистии можно считать Указ Президента Республики Беларусь от 19 февраля 2009 г. № 105 «О некоторых вопросах, связанных с декларированием физическими лицами доходов, имущества и источников денежных средств» [21], предусматривающий отмену предоставления справки о представлении декларации об источниках денежных средств, расходуемых на совершение имущественной сделки.

Несмотря на наличие в действующем законодательстве отдельных элементов налоговой ам-

нистии, в Республике Беларусь сложилась ситуация, когда проведение налоговой амнистии представляется целесообразным и закономерным шагом при совершенствовании налоговой системы и проведении сбалансированной налоговой политики. Ведь именно налоговая амнистия является ярким проявлением налоговой политики, которая, с одной стороны, преследует цели пополнения бюджета, с другой стороны, налаживает доверительные отношения между государственными органами и плательщиками.

Для проведения налоговой амнистии необходимо, в первую очередь, определиться, какие цели государство преследует при ее проведении. Ими могут выступать следующие. Фискальная цель проведения налоговой амнистии предполагает пополнение бюджета за счет сокрытых налогов. По оценкам экспертов Всемирного банка размер «теневой экономики» в Республике Беларусь составляет около 50 % от ВВП (примерно 25 млрд. долларов США) [22]. Данный высокий показатель характерен не только для нашего государства, но и большинства стран СНГ. Легализация «теневых денег» приводит к росту доходной части бюджета за счет налоговых платежей.

Немаловажной целью при проведении налоговой амнистии является установление доверительного отношения физических и юридических лиц к государственным органам. Основным требованием является запрещение разглашения сведений о лицах, которые легализовали свои доходы. Кроме того, данные лица не обязаны сообщать о происхождении легализованных ими доходов. В свою очередь государственные органы не должны в будущем преследовать лиц, легализовавших свои доходы, так как в противном случае это подорвет доверие физических лиц и субъектов хозяйствования к государственной власти. Именно в контексте последнего аспекта связано недоверительное отношение данных субъектов к амнистии [18, с. 173].

Некоторые исследователи полагают, что налоговая амнистия приводит к несправедливости в отношении добросовестных плательщиков и подразумевает государственную поддержку правонарушителей [23]. По нашему мнению, легализация доходов приводит к увеличению доходной части бюджета страны, расходы которого направлены в большей части на социальные потребности всего общества, так как именно налоговые доходы на 80–90 % формируют государственный бюджет. В целом достижение поставленных целей, их сбалансированность приведет к стабилизации экономики, увеличению инвестиционных вложений, а также укрепит положение государства на международной арене.

Необходимым этапом планирования проведения налоговой амнистии является определение концептуальной модели налоговой амнистии, соответствующей политическим, экономическим и социальным процессам в нашей стране. Данная модель должна быть экономически обоснована и законодательно закреплена. Для проведения налоговой амнистии необходим законодательный акт. Кроме того, действующее законодательство Республики Беларусь требует значительной корректировки, в частности, необходимо в:

НК закрепить право налогоплательщика получить освобождение от ответственности, смягчение ответственности либо налоговую амнистию при наличии оснований и в порядке, установленных законодательством;

главе 8 КоАП предусмотреть в качестве основания освобождения от административной ответственности применение налоговой амнистии, проводимой в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь;

Законе Республики Беларусь от 19 июля 2000 года «О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования террористической деятельности» [24] закрепить порядок применения мер, направленных на предотвращение легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования террористической деятельности при проведении налоговой амнистии;

УК установить более тяжелое наказание для лиц, не принявших участие в налоговой амнистии и имеющих неисполненные налоговые обязательства;

иных нормативных правовых актах, касающихся проведения налоговой амнистии.

Как показал зарубежный опыт, проведению налоговой амнистии должна предшествовать полномасштабная информационная кампания, включающая проведение семинаров для субъектов хозяйствования, обсуждение в средствах массовой информации, в том числе размещение соответствующей информации на официальных сайтах государственных органов, и др. Немаловажная роль должна отводиться социальной рекламе, призывающей к участию в налоговой амнистии, а также о последствиях неучастия. Представляется целесообразным проведение опроса общественного мнения относительного данного вопроса.

Наиболее оптимальная концептуальная модель налоговой амнистии для Республики Беларусь должна сводиться к следующему. Во-первых, субъектами налоговой амнистии следует признать физических и юридические лица. Во-вторых, определить перечень налогов, на который будет распространяться амнистия. При этом налоговая амнистия должна распространяться на неисполненные или ненадлежаще исполненные налоговые обязательства до вступления в силу законодательного акта о ее проведении. В-третьих, определить срок проведения

налоговой амнистии. Как нам представляется, он должен быть установлен от трех до шести месяцев. В-четвертых, необходимо предусмотреть освобождение от уголовной и административной ответственности и наказания, а также пени в случае исполнения просроченного налогового обязательства. В то же время следует установить более жесткую ответственность в случае выявления сокрытых от налогообложения доходов после проведения налоговой амнистии. В-пятых, следует предусмотреть конфиденциальность в отношении лиц, участвовавших в амнистии. Также данные лица не обязаны сообщать о происхождении легализованных ими доходов. В-шестых, налоговая амнистия предполагает легализацию доходов и добровольное внесение сокрытых сумм налоговых платежей в бюджет посредством уплаты декларационного платежа. Декларационный платеж, как показывает опыт зарубежных стран, должен быть меньше налоговых ставок, предусмотренных законодательством по соответствующему налогу. Возможно установление дифференцированных ставок декларационного платежа для физических и юридических лиц. Например, наиболее оптимальным размером декларационного платежа для физических лиц, как мы полагаем, следует признать 5–10 % от суммы легализованных доходов. В-седьмых, легализованные средства и декларационный платеж должны быть перечислены на специальные счета, открываемые банками, перечень которых будет определен. По истечении нескольких месяцев лица, участвующие в налоговой амнистии, смогут распоряжаться денежными средствами по своему усмотрению.

Заключение

В результате проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

За административное правонарушение в сфере налогообложения может быть наложено либо основное, либо основное и дополнительное административные взыскания из числа указанных в санкции статьи главы 13 КоАП. Исключением является взыскание стоимости предмета административного правонарушения, которое применяется в качестве дополнительного административного взыскания, даже если оно не предусмотрено статьями главы 13 КоАП. За административные правонарушения в сфере налогообложения, предусмотренные главой 13 КоАП, могут налагаться такие основные виды административных взысканий, как предупреждение и штраф. Предупреждение применяется крайне редко. Кроме того, наметилась тенденция сокращения количества применения предупреждения как основного вида административного взыскания. С целью реализации Директивы № 4, расширения сферы применения предупреждения, по нашему мнению, следует предусмотреть административное взыскание в виде предупреждения за некоторые правонарушения в сфере налогообложения, например, за нарушение срока представления информации об открытии (закрытии) счета в банке (статья 13.3 КоАП) и некоторые другие. Кроме того, представляется целесообразным расширить возможность применения предупреждения в качестве меры административной ответственности путем дополнения частями второй и третьей статьи 6.4 КоАП, предоставляющими возможность суду, органу, ведущему административный процесс, уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях, применить предупреждение в качестве основного административного взыскания за совершение административного правонарушения по неосторожности, не повлекшего неуплату (неполную уплату) налогов, сборов (пошлин) и иных платежей в бюджет, государственные внебюджетные фонды или причинение иного материального вреда. Данное дополнение будет способствовать реализации принципов административной ответственности по обеспечению соразмерности ответственности характеру правонарушения и степени причиненного вреда.

Наиболее распространенным и традиционным видом административного взыскания за правонарушения в сфере налогообложения является штраф. По нашему мнению, в КоАП следует устанавливать относительно определенные размеры штрафов, что будет способствовать наложению административных взысканий с учетом всех обстоятельств совершения правонарушения, восстановлению справедливости и предупреждению совершения новых правонарушений.

В качестве дополнительного административного взыскания за правонарушения в сфере налогообложения могут быть применены конфискация и взыскание стоимости предмета административного правонарушения. Также предлагается дополнить перечень административных взысканий такими видами, как дисквалификация, лишение предоставленной государственной поддержки в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

В КоАП следует использовать термин «экономическая выгода», понятие и порядок определения которого необходимо предусмотреть в статье 1.3 КоАП, разъясняющей некоторые термины КоАП.

Необходимо расширить перечень оснований освобождения от административной ответственности за нарушение налогового законодательства. Предлагается к таким основаниям отнести налоговую амнистию. Несмотря на наличие в действующем законодательстве отдельных элементов налоговой амнистии, в Республике Бела-

русь сложилась ситуация, когда проведение налоговой амнистии представляется целесообразным и закономерным шагом при совершенствовании налоговой системы и проведении сбалансированной налоговой политики. Ведь именно налоговая амнистия является ярким проявлением налоговой политики, которая, с одной стороны, преследует цели пополнения бюджета, с другой стороны – налаживает доверительные отношения между государственными органами и плательщиками. Кроме того, проведение налоговой амнистии направлено на защиту интересов личности, общества и государства от правонарушений в сфере налогообложения и реализуется посредством профилактической функции административной ответственности за налоговые правонарушения.

Концептуальная модель налоговой амнистии должна соответствовать политическим, экономическим и социальным процессам в нашей стране, быть экономически обоснована и законодательно закреплена. Как показал зарубежный опыт, проведению налоговой амнистии должна предшествовать полномасштабная информационная кампания. Для ее проведения необходим законодательный акт в виде закона или указа Президента Республики Беларусь. Кроме того, действующее законодательство Республики Беларусь требует значительной корректировки, в частности, необходимо внести изменения и дополнения в НК, УК, КоАП и иные нормативные правовые акты, касающиеся проведения налоговой амнистии.

ЛИТЕРАТУРА

1. Хомич, В.М. Формы реализации уголовной ответственности / В.М. Хомич. – Минск: Белгосуниверситет, 1998. – 132 с.

2. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: Кодекс Респ. Беларусь, 21 апр. 2003 г., № 194-З // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

3. О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь: Директива Президента Респ. Беларусь, 31 дек. 2010 г., № 4 // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

4. Бахрах, Д.Н. Административное право России: учеб. / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Эксмо, 2009. – 608 с.

5. Крамник, А.Н. Административно-правовое принуждение / А.Н. Крамник. – Минск: Тесей, 2005. – 208 с.

6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон Рос. Федерации, 30 дек. 2001 г., № 195-ФЗ // КонсультантПлюс: Версия Проф. Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2012.

7. Налоговый кодекс Республики Беларусь (Общая часть): Кодекс Респ. Беларусь, 19 дек. 2002 г., № 166-З // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

8. Об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (ETS № 141): Конвенция Совета Европы, 8 нояб. 1990 г., № 141 // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

9. Уголовный кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 9 июля 1999 г., № 275-З // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

10. Баранникова, И.Г. Институт амнистии в России: конституционно-правовые начала: автореф. … дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / И.Г. Баранникова; Ин-т междунар. права, экономики, гуманитарных наук и управления им. К.В. Россинского. – Владикавказ, 2010. – 21 с.

11. Соловьев, И.Н. Налоговая амнистия: учеб. пособие / И.Н. Соловьев. – М.: Проспект, 2011. – 160 с.

12. Налоговая амнистия / Энциклопедический словарь экономики и права [Электронный ресурс]. – 2005. – Режим доступа: http://dic.academic.ru/. – Дата доступа: 28.03.2012.

13. Налоговая амнистия в Италии принесла 95 миллиардов евро / Информ.-изд. центр по налогам и сборам [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: http://www.info-center.by/world-news/a7e2e6005abe3a13.html. – Дата доступа: 28.03.2012.

14. Правительство заявляет об успехе амнистии капитала в Казахстане / Eurasianet.org [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: http://russian.eurasianet.org/departments/business/articles/eav072601ru.shtml. – Дата доступа: 05.04.2012.

15. Полящук, Н.А. Зарубежный опыт легализации доходов и амнистии капиталов / Н.А. Полящук, М.Л. Хиревич // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2012.

16. В Латвии проведут налоговую амнистию / Налоговый портал Податинет [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: http://www.podatinet.net/2011120222223/news/news/v-latvii-provedut-nalogovuyu-amnistiyu.html. – Дата доступа: 28.03.2012.

17. В Грузии объявлена налоговая амнистия / КорреспонденТ.net [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: http://korrespondent.net/business/economics/1308768/print. – Дата доступа: 05.04.2012.

18. Черник, Д.Г. Кризис и налоги / Д.Г. Черник, Ю.Д. Шмелев. – М.: Экономика, 2011. – 253 с.

19. О некоторых мерах по совершенствованию контрольной и надзорной деятельности в Республике Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 19 дек. 2008 г., № 689 // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

20. О реструктуризации задолженности хозяйственных обществ по платежам в республиканский и местные бюджеты и по кредитам, выданным государственными банками: Указ Президента Респ. Беларусь, 16 февр. 2004 г., № 88 // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

21. О некоторых вопросах, связанных с декларированием физическими лицами доходов, имущества и источников денежных средств: Указ Президента Респ. Беларусь, 19 февр. 2009 г., № 105 // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

22. Новости политических партий России и стран СНГ / [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: http://www.qwas.ru/belarus/ucpb/22-trilliona-mirovoi-ehkonomiki-v-teni/. – Дата доступа: 03.04.2012.

23. Полящук, Н.А. Амнистия капиталов как средство привлечения в законный экономический оборот дополнительных финансовых средств / Н.А. Полящук, М.Л. Хиревич // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2012.

24. О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования террористической деятельности: Закон Респ. Беларусь, 19 июля 2000 г., № 426-З // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

Дата поступления статьи в редакцию 24.05.2012

УДК 340:002.6:930](476)

ГЕНЕЗИС И ПЕРИОДИЗАЦИЯ ИСТОРИИ ОБНАРОДОВАНИЯ (ОФИЦИАЛЬНОГО ОПУБЛИКОВАНИЯ) ПРАВОВЫХ АКТОВ В БЕЛАРУСИ

ШАРШУН В.А.,
заместитель директора Национального центра правовой информации Республики Беларусь,
кандидат юридических наук

В статье рассматриваются основные этапы развития системы и источников обнародования (официального опубликования) правовых актов в различные периоды истории Беларуси. Дается периодизация этапов в обнародовании (официальном опубликовании) правовых актов.

The article considers main stages of the development of the system and promulgation sources (official publication) of legal acts in different periods of the Belarus history. It also gives time periods for stages in promulgation (official publication) of legal acts.

Неотъемлемым элементом любого государства является система доведения правовых норм до исполнителей – государственных органов, организаций и граждан. На протяжении различных исторических периодов данная система претерпевала изменения и, конечно же, для каждого государства она имела свои особенности. Поэтому изучение вопросов обнародования (официального опубликования) правовых актов позволяет глубже осмыслить данный институт как важную стадию нормотворческого процесса.

Государство вправе требовать от граждан, а последние – должны знать содержание правовых актов, определяющих их права, обязанности и ответственность. Презумпция знания закона означает, что никто не может ссылаться на незнание действующего нормативного акта, если он в официальном порядке был доведен до сведения граждан. Чтобы эта презумпция имела действенный характер, государство обязано создать все необходимые условия для ознакомления граждан с действующим законодательством. Причем в различные исторические периоды способы доведения до граждан нормативных предписаний были неоднородными.

В.Б.Исаков справедливо выделяет три эпохи официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов: добумажную, бумажную и электрическую (электронную). Все эти эпохи характерны и для истории обнародования (официального опубликования) правовых актов в Беларуси [1, с. 14].

История права Беларуси берет свое начало с незапамятных времен, когда основным источником права было обычное право. Оно складывалось непосредственно из общественных отношений, которые были санкционированы соответствующими органами и использовались в течение довольно долгого времени.

На территории Беларуси обычное право было преобладающим до середины XV века, а затем начало постепенно вытесняться писаным правом, в котором многие нормы обычного права приобрели форму закона в виде многочисленных грамот, листов, привилеев, статутов и других правовых актов. Можно выделить общеземские, областные, городские и волостные грамоты (привилеи). Однако данные грамоты не регулировали вопросы доведения правовых норм до населения.

Первой попыткой систематизации правовых норм в общегосударственном масштабе являлось создание Судебника Казимира 1468 года. Судебник был небольшим по объему и объединял нормы уголовного, административного и процессуального права. Его изданием было положено начало в развитии нового этапа в правовой теории, практике законодательной деятельности государственных органов, новых принципов систематизации и кодификации феодального права, который был завершен изданием статутов Великого Княжества Литовского. Вместе с тем вопросы доведения правовых норм до населения в Судебнике не регулировались.

Впервые в истории Беларуси вопросы обнародования правовых актов в писаных источниках права закреплены в Статуте Великого Княжества Литовского 1588 года. В частности, был четко регламентирован механизм доведения постановлений вальных сеймов.

В соответствии со статьей 9 раздела III Статута депутаты сейма, возвратившись к себе в уезды, обязаны были сообщить воеводе или старосте о своем возвращении. Не позднее четырех недель после завершения вального сейма созывался поветовый сеймик, на котором депутаты и сообщали обо всех решениях вального сейма. В свою очередь после окончания поветового сейма его депутаты обязаны были довести всем обывателям повета, «што на якім сойме ў справах і патрэбах рэчы паспалітае зрабілі і пастанавілі» [2, с. 46]. Должностные лица на местах обязаны были «на торгах, и при костелах» знакомить население с принятыми решениями. Подобные нормы не содержались в статутах 1529 и 1566 годов.

Статутом 1588 года установлен не только порядок распространения правовой информации, но и наказание за нарушение личного привилея, данного подканцлеру Великого Княжества Литовского Льву Сапеге на издание данного статута: кара в размере 5000 тысяч венгерских флоринов и изъятие всех напечатанных книг [2, с. 13].

Таким образом, в Статуте 1588 года впервые были заложены принципы распространения правовой информации, основанные на единстве представления правовой информации на всей территории государства, обязательности ознакомления с принятыми решениями всего населения, а также добросовестности и ответственности того, кто занимается распространением правовой информации. Фактически с принятием данного Статута начался период печатного обнародования (опубликования) правовых актов.

В период вхождения территории Беларуси в состав Российской империи вопросы обнародования (опубликования) правовых актов были регламентированы достаточно подробно. Так, в Своде законов Российской империи (издание 1912 года) (далее – Свод) содержится достаточно совершенное для своего времени правовое регулирование механизмов опубликования и распространения государственных актов. Обнародование правовых актов осуществлялось преимущественно в бумажной форме, хотя в статье 93 Свода уже упоминается о возможности обращения решения к исполнению путем передачи его по телеграфу [3].

Функция опубликования текстов законов возлагалась на Правительствующий Сенат. В книге 4 части 2 тома 1 Свода имеется глава, подробно описывающая содержание этой функции. Так, статья 2^2 предусматривала, что законы обнародуются во всеобщее сведение Правительствующим Сенатом в установленном порядке и прежде обнародования в действие не приводятся [3].

Большой интерес представляют содержащиеся в Приложении 1 к статье 318 Свода «Правила об обнародовании печатными собраниями и листами узаконений и распоряжений правительства и объявлений по судебным и правительственным делам». В частности, данное приложение предусматривало, что «всякое въ печатномъ изданіи помѣщенное узаконеніе, или распоряженіе, а равно всякое объявленіе правительственныхъ, полицейскихъ и судебныхъ мѣстъ, признается оффиціально изданнымъ, если оно напечатано по распоряженію правительства, установленнымъ порядкомъ». Источником официального опубликования правовых актов министерств и главных управлений являлась официальная газета «Правительственный вестник», издававшаяся при Главном управлении по делам печати. При Правительствующем Сенате издавалось в качестве источника официального опубликования правовых актов «Собраніе Узаконеній и Распоряженій Правительства» [3].

В томе XIV Свода, в Уставе о цензуре и печати несомненный интерес представляет отделение шестое «Объ оглашеніи въ печати узаконеній и правительственныхъ распоряженій, судебныхъ рѣшеній и отчетовъ о дѣлахъ, производящихся въ судебныхъ установленіях, а также постановленій земскихъ, дворянскихъ и городскихъ собраній». Здесь содержатся важные нормы, касавшиеся государственной системы распространения правовой информации. В частности, в статье 74 установлено, что подлежащие опубликованию через Правительствующий Сенат законоположения и правительственные распоряжения не должны размещаться в официальных и частных изданиях ранее их официального опубликования в сенатских изданиях, а также содержались правила, касающиеся неофициального опубликования правовых актов в других изданиях [3].

Приведенные положения Свода позволяют сделать вывод, что в конце XIX – начале XX века в Российской империи имелось достаточно развитое регулирование порядка опубликования и распространения правовых актов.

В тот период официальное опубликование правовых актов на территории Беларуси осуществлялось и в периодической печати, в частности в газетах:

«Курьер Литовский» (издавалась с 1796 по 1840 годы вначале в Гродно, а затем Вильно);

«Гродненские губернские ведомости» (издавалась с 19 января 1838 г. до 13 августа 1915 г.);

«Виленские губернские ведомости» (издавалась до 11 октября 1916 г.);

«Витебские губернские ведомости» (издавалась до 5 января 1918 г.);

«Виленский вестник» (издавалась с 1841 по 1916 годы);

«Минские епархиальные ведомости» (издавалась с 1869 по 1917 годы) и др.

Первой официальной газетой города Минска являлась «Минские губернские ведомости», первый номер которой вышел в свет 7 января 1838 г. Данное издание выходило раз в неделю по пятницам. Каждый номер заверялся подписью губернатора для Министерства внутренних дел, генерал-губернатора и всех губернских правлений. В официальной части газеты публиковались указы, циркуляры, распоряжения правительства, губернатора и губернского правления, объявления, отчеты о земских повинностях, сметы городских расходов.

После Октябрьской революции в первый период после прихода большевиков к власти их правовые акты публиковались в следующих изданиях:

«Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства». Например, в данной газете 28 октября 1917 г. был опубликован Декрет о мире [4];

«Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства» (далее – «Собрание узаконений»).

«Собрание узаконений» явилось первым советским официальным изданием, в котором систематически публиковались законодательные и правительственные акты Советской России. Издававшееся Наркоматом юстиции, оно выходило отдельными бюллетенями с декабря 1917 года. До этого декреты и постановления Советской власти публиковались в «Газете Временного Рабочего и Крестьянского Правительства», «Известиях ЦИК и Петроградского совета рабочих и солдатских депутатов», «Правде» и других газетах. «Собрание узаконений» включало декреты и постановления всероссийских съездов Советов, ВЦИК, СНК РСФСР, Совета рабоче-крестьянской обороны, Совета труда и обороны, постановления, приказы и инструкции наркоматов, а также кодексы и другие правовые акты. Официальное значение правовых актов, опубликованных в «Собрании узаконений», было подчеркнуто в декретах СНК РСФСР от 30 октября 1917 г. «О порядке утверждения и опубликования законов» [5] и от 30 января 1918 г. «О редактировании и печатании законодательных и правительственных актов» [6].

В соответствии с постановлением ЦИК и СНК БССР от 14 мая 1927 г. «Об опубликовании и времени вступления в силу законов и распоряжений Правительства БССР, а также распоряжений Народных Комиссариатов БССР» законы и распоряжения Рабоче-Крестьянского Правительства БССР подлежали опубликованию в газете «Советская Белоруссия» и в «Собрании Законов и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства БССР» [7].

После принятия Конституции 1936 года произошло четкое разграничение властных полномочий. Законы могли приниматься только Верховным Советом, поэтому они публиковались в «Ведомостях Верховного Совета», выпуск которых осуществлялся 2 раза в неделю. Там же публиковались и указы Президиума Верховного Совета. С 1937 года источниками официального опубликования правовых актов стали газеты «Советы депутатов трудящихся» (в дальнейшем – «Советы народных депутатов»), «Известия», «Правда».

В послевоенный период источником официального опубликования правовых актов в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета Белорусской ССР от 30 мая 1959 г. «О порядке опубликования и вступления в силу законов Белорусской ССР, постановлений Верховного Совета Белорусской ССР, указов и постановлений Президиума Верховного Совета Белорусской ССР» являлось «Собрание законов, указов Президиума Верховного Совета Белорусской ССР, постановлений и распоряжений Совета Министров Белорусской ССР», а также газеты «Звязда» и «Советская Белоруссия» [8].

В дальнейшем Указом Президиума Верховного Совета Белорусской ССР от 12 июня 1980 г. № 239-X «О внесении изменений и дополнений в Указ Президиума Верховного Совета Белорусской ССР «О порядке опубликования и вступления в силу законов Белорусской ССР, постановлений Верховного Совета Белорусской ССР, указов и постановлений Президиума Верховного Совета Белорусской ССР» к источникам официального опубликования правовых актов была отнесена «Сельская газета» [9].

Возникновение и развитие информационных технологий стали востребованными и в правовой сфере жизнедеятельности общества и государства. Начало внедрения информационных технологий в государственную систему правовой информации СССР было положено постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 июня 1975 г. № 558 «О мерах по дальнейшему совершенствованию хозяйственного законодательства», предусматривающим создание при Всесоюзном научно-исследовательском институте советского законодательства Министерства юстиции СССР научно-информационного центра, оснащенного современными техническими средствами для поиска и выдачи информации [10]. На данный центр возлагались задачи ведения учета нормативных актов СССР и союзных республик, государственной регистрации, обработки, хранения и ведения фонда правовой информации. Правопреемником данного центра в настоящее время является Научный центр

правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации.

Приказом Министра юстиции СССР от 18 марта 1977 г. № 3 утверждено Положение о государственном учете нормативных актов Союза ССР и союзных республик [11], в соответствии с которым организован учет нормативных актов СССР и союзных республик, включавший в себя централизованный сбор и регистрацию этих актов, создание и поддержание в контрольном состоянии их фондов и централизованную информацию о таких актах. Государственный учет нормативных актов Верховного Совета, Президиума Верховного Совета, Совета Министров, министерств и ведомств СССР, Верховных Советов, Президиумов Верховных Советов и Советов Министров союзных республик осуществлялся Научным центром правовой информации при Всесоюзном научно-исследовательском институте советского законодательства Министерства юстиции СССР. На министерства юстиции союзных республик возлагался учет республиканского законодательства и нормативных актов министерств и ведомств республик, обязательных для других министерств, ведомств, общественных организаций и граждан.

Провозглашение 27 июля 1990 г. Декларации о государственном суверенитете Белорусской Советской Социалистической Республики [12], становление Республики Беларусь как суверенного государства потребовало создания как собственного законодательства, так и национальной государственной системы правовой информации.

Основными источниками официального опубликования правовых актов в тот период в соответствии с Законом Республики Беларусь от 3 июля 1990 года «О порядке опубликования и вступления в силу законов Республики Беларусь и других актов, принятых Верховным Советом Республики Беларусь и его органами» являлись «Ведомости Верховного Совета Белорусской ССР», а также газеты «Звязда» и «Народная газета» [13].

Постановления Правительства публиковались в «Собрании постановлений Правительства Республики Беларусь», издание которого было организовано в соответствии с постановлением Совета Министров Белорусской ССР от 15 августа 1990 г. № 208 «Об издании «Ведомостей Верховного Совета Белорусской ССР», Собрания постановлений Правительства БССР и порядке опубликования и вступления в силу постановлений и распоряжений Совета Министров БССР» [14]. Данным постановлением предусматривалось официальное опубликование постановлений Совета Министров Белорусской ССР также в газетах «Советская Белоруссия», «Рэспубліка», «Белорусская нива».

Постановлением Совета Министров Белорусской ССР от 22 февраля 1991 г. № 66 «О некоторых правилах опубликования нормативных актов о правах, свободах и обязанностях граждан» впервые было установлено, что опубликование постановлений Совета Министров БССР и нормативных актов министерств, государственных комитетов и ведомств БССР, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, или доведение их тем или иным способом до всеобщего сведения является обязательным условием применения этих актов [15].

В соответствии с постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 15 мая 1991 г. № 181 «Об издании Бюллетеня нормативно-правовой информации» было предусмотрено издание ежемесячного Бюллетеня нормативно-правовой информации как источника официального опубликования нормативных актов министерств и ведомств, руководителям которых предписывалось в трехдневный срок после принятия актов нормативного характера (приказов, инструкций, указаний и так далее) либо документов разъясняющего характера направлять их в двух экземплярах в Министерство юстиции БССР для опубликования в указанном Бюллетене [16].

(окончание следует)

ЛИТЕРАТУРА

1. Исаков, В.Б. Три эпохи официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов / В.Б. Исаков // Сб. Президент. б-ки / Президент. б-ка им. Б.Н. Ельцина. – СПб.: ФГБУ «Президентская библиотека имени Б.Н. Ельцина», 2011. – Сер. «Электронное законодательство», 2011. – Вып. 1: Электронное законодательство: доступ к нормативно-правовой информации в электронной среде: сб. ст. междунар. науч.-практ. конф. / науч. ред. Н.А. Шевелева. – 2011. – С. 14–18.

2. Статут Вялікага Княства Літоўскага 1588 / пер. на бел. мову А.С. Шагун. – Минск: Беларусь, 2002. – 206 с.

3. Свод законов Российской империи // С.-Петербург. Русское книжное товарищество «Деятель» 1912 [Электронный ресурс]. – Электрон., текст., дан. и прогр. (3,51 Гб). – М.: КонсультантПлюс, 2008. – 1 электрон. опт. диск (DVD-ROM).

4. Декрет о мире // Викитека [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ru.wikisource.org/wiki/. – Дата доступа: 07.08.2012.

5. О порядке утверждения и опубликования законов: Декрет СНК РСФСР от 30 окт. 1917 г. // Там же [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ru.wikisource.org/wiki/. – Дата доступа: 07.08.2012.

6. О редактировании и печатании законодательных и правительственных актов: Декрет СНК РСФСР от 30 янв. 1918 г. // BestPravo: информ.-правов. портал [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.bestpravo.ru/sssr/gn-instrukcii/f4n.htm. – Дата доступа: 07.08.2012.

7. Об опубликовании и времени вступления в силу законов и распоряжений Правительства БССР, а также распоряжений Народных Комиссариатов БССР: постановление ЦИК и СНК БССР, 14 мая 1927 г. // Собр. законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства БССР. – 1927. – № 24. – Ст. 112.

8. О порядке опубликования и вступления в силу законов Белорусской ССР, постановлений Верховного Совета Белорусской ССР, указов и постановлений Президиума Верховного Совета Белорусской ССР: Указ Президиума Верх. Совета Белорус. ССР от 30 мая 1959 г. // Собр. законов, указов Президиума Верх. Совета Белорус. ССР, постановлений и распоряжений Совета Министров Белорус. ССР. – 1959. – № 5. – Ст. 120.

9. О внесении изменений и дополнений в Указ Президиума Верховного Совета Белорусской ССР «О порядке опубликования и вступления в силу законов Белорусской ССР, постановлений Верховного Совета Белорусской ССР, указов и постановлений Президиума Верховного Совета Белорусской ССР»: Указ Президиума Верх. Совета Белорус. ССР, 12 июня 1980 г., № 239-X // Собр. законов Белорус. ССР, указов Президиума Верх. Совета Белорус. ССР, постановлений Совета Министров Белорус. ССР. – 1980. – № 18. – Ст. 393.

10. О мерах по дальнейшему совершенствованию хозяйственного законодательства: постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР, 25 июня 1975 г., № 558 // Мировая и рыночная экономика [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data03/tex14400.htm. – Дата доступа: 07.08.2012.

11. Положение о государственном учете нормативных актов Союза ССР и союзных республик: утв. приказом М-ра юстиции СССР, 18 марта 1977 г., № 3 // Предпринимательское право [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_32953.html. – Дата доступа: 07.08.2012.

12. Аб дзяржаўным суверэнітэце Рэспублікі Беларусь: Дэкларацыя Вярх. Савета Беларус ССР, 27 ліп. 1990 г., № 193-XII // Збор законаў Беларус. ССР, указаў Прэзідыума Вярх. Савета Беларус. ССР, пастаноў Савета Міністраў Беларус. ССР. – 1990. – № 22. – Арт. 432.

13. О порядке опубликования и вступления в силу законов Республики Беларусь и других актов, принятых Верховным Советом Республики Беларусь и его органами: Закон Респ. Беларусь, 3 июля 1990 г., № 88-XII // Там же. – 1990. – № 19. – Ст. 326.

14. Об издании «Ведомостей Верховного Совета Республики Беларусь», Собрания постановлений Правительства БССР и порядке опубликования и вступления в силу постановлений и распоряжений Совета Министров Белорусской ССР: постановление Совета Министров Белорус. ССР, 15 авг. 1990 г., № 208 // Там же. – 1990. – № 24. – Ст. 485.

15. О некоторых правилах опубликования нормативных актов о правах, свободах и обязанностях граждан: постановление Совета Министров Белорус. ССР, 22 февр. 1991 г., № 66 // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

16. Об издании Бюллетеня нормативно-правовой информации: постановление Совета Министров Белорус. ССР, 15 мая 1991 г., № 181 // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

Дата поступления статьи в редакцию 06.09.2012

УДК 340:001.102:314/316

О РОЛИ ПРАВОВОЙ ИНФОРМАТИЗАЦИИ В РАЗВИТИИ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА

ГРИНЕВИЧ М.Г.,
главный специалист Национального центра правовой информации Республики Беларусь

В статье отражено влияние правовой информатизации на процессы социального управления и реализации государственной политики по организации общедоступности правовой информации, а также роли информационных технологий в развитии информационного общества.

The article shows the influence of legal informatization on social administration processes and implementation of state policy according to organization of accessibility of legal information, as well as the role of informational technologies in the development of informational society.

Появление термина «информационное общество» связано с определенным этапом развития общества и его переходом от индустриального к техногенному (постиндустриальному). Динамика его развития основывается на интенсификации жизненно важных сфер, возникновении новых систем ценностей и инноваций, обеспечивающих переход к информационному обществу.

В настоящее время под информационным обществом понимается теоретическая концепция постиндустриального общества, историческая фаза возможного эволюционного развития цивилизации в едином информационном пространстве [1]. Главными продуктами производства информационного общества становятся *информация и знания*.

На Всемирной встрече на высшем уровне, состоявшейся в Женеве в декабре 2003 года, принята Декларация принципов «Построение информационного общества – глобальная задача в новом тысячелетии», в которой отмечено, что образование, знания, информация и связь составляют основу прогресса, развития и процветания человечества. В развитии информационного общества ведущую роль должны играть создатели, издатели и производители контента. Развитие хранилищ информации и знаний, *являющихся общественным достоянием*, должны отвечать запросам общества и государства [1].

Как отметил Глава нашего государства в выступлении на Всемирном саммите по информационному обществу 11 декабря 2003 г.: «В стране традиционно высокий уровень образования и развития человеческого потенциала». Именно уровень развития образования, то есть формирования *«человеческого капитала», определяет уровень развития науки как источника новых знаний и технологий и практики как инструмента применения этих технологий и знаний. Образование при этом выступает как одна из производительных сил.* Именно уровень развития образовательных процессов определяет уровень развития науки как источника новых знаний и технологий и практики как инструмента применения этих технологий и знаний.

Второй этап Всемирной встречи прошел 16–18 ноября 2005 г. в Тунисе. В принятом Тунисском обязательстве п. 17 содержит призыв к правительствам, «используя потенциал информационно-коммуникационных технологий, создавать *государственные системы информации о законах,* предусматривающие более широкое развитие сети пунктов коллективного доступа и обеспечивающие достаточное наличие этой информации». Включение такого пункта по инициативе нашей республики в очередной раз подчеркнуло актуальность построения и развития информационного общества в Республике Беларусь.

Создание нормативной базы отечественного законодательства в области правовой информатизации свидетельствует о координации усилий государства по созданию и устойчивому развитию государственной системы правовой информации Республики Беларусь (далее – ГСПИ), которая основывается на внедрении передовых информационных технологий в процессы создания информационно-правовых ресурсов и их распространения [2].

Учитывая глобальные масштабы этого явления, коснемся только некоторых социальных аспектов правовой информатизации, так как в условиях *перехода к информационному обществу* все большее значение приобретают информационно-правовые ресурсы, а также обеспечение

общедоступности правовой информации – одного из необходимых условий гармоничного развития личности, общества и государства.

Отличительными чертами информационного общества являются:

- *увеличение роли информации и знаний* в жизни общества [3];
- возрастание числа людей, занятых в сфере *производства информационной продукции и информационных услуг*;
- использование традиционных коммуникаций, а также интернет-технологий;
- *создание единого информационного пространства*, обеспечивающего эффективное *взаимодействие* государственных органов, организаций и населения посредством доступа к различного рода информации, а также организация межгосударственного взаимодействия и сотрудничества по обмену правовой информацией;
- развитие «электронной» демократии, «электронного правительства», электронных социальных сетей [7].

Для реализации перечисленных направлений развития правовой информатизации необходим налаженный *общественный механизм*, обеспечивающий доведение правовой информации до каждого гражданина, субъектов хозяйствования, государственных органов с использованием правовой информатизации как новой отрасли знания и практической деятельности и определения ее места в системе правовой науки.

Процесс повышения эффективности информационного воздействия правовых норм на общественные отношения *ставит задачу по систематизации знаний о социальных явлениях*, возникающих при внедрении в жизнь общества достижений передовых информационных технологий, обусловливающих формирование новой и *особой системы научных знаний – правовой информатизации*.

Организация информационного взаимодействия и обмена правовой информацией на межгосударственном уровне, делового сотрудничества и партнерства государственных органов и коммерческих структур в области производства информационно-правовых ресурсов и их распространения – функции для решения научных и практических задач специализированных учреждений и организаций, не входящих в перечень проблем юридических наук. При этом необходимо отметить, что ни одна юридическая наука не изучает информационные процессы в правовой системе общества [4]. Поэтому *специфика предмета правовой информатизации* заключается в том, что он складывается по результатам возникающих общественных отношений, их функционирования, способов взаимодействия и результатов информационных процессов, носящих комплексную природу и требующих организации управления этими процессами. Появление в этой связи новых общественных отношений в области социального управления предполагает их дальнейшее изучение в теоретическом и практическом плане, так как *идет постоянный поиск системообразующего фактора и новых методологических идей*.

Оформление правовой информатизации как научной дисциплины связано с особым характером правовой информации, относящейся к разряду *социально значимой информации* [6].

Основными задачами правовой информатизации на современном этапе развития являются:

решение теоретических задач исследования процессов создания правовой информации, ее преобразования с учетом «потребительских» свойств правовой информации и ее использования и распространения;

информационный мониторинг законодательства для осуществления систематизации правовых актов в виде инкорпорации, обеспечивающего формирование и поддержание в актуальном состоянии *системы национального законодательства;*

оптимизация информационно-правового обеспечения нормотворчества как одна из прикладных задач правовой информатизации;

организация *правовых исследований* связи науки с производством информационно-правовых ресурсов с использованием достижений в области информационно-телекоммуникационных технологий;

повышение *информационно-правовой культуры общества* и *правового просвещения* населения посредством обеспечения доступа к информации и знаниям [1];

совершенствование юридического образования по специальности «Правовая информатизация» и создание автоматизированных обучающих систем;

разработка теоретических и методических основ правовой информатизации для подготовки высококвалифицированных кадров – важнейшая часть в создании базовой основы «человеческого капитала» для развития информационного общества.

Основные задачи и направления правовой информатизации носят *многофакторный и многокомпонентный характер*, успешное решение которых обусловливает ***развитие Национального центра правовой информации Республики Беларусь (далее – НЦПИ) как лидера в сфере производства информационно-правовых ресурсов и их распространения (предоставления).***

Выделяется *ряд специфических задач правовой информатизации:*

- обеспечение развития ГСПИ [2];
- совершенствование (модернизация) информационно-правовых ресурсов в части создания

интеллектуальных систем, способных предоставлять неофициальный перевод правовых актов на белорусский/русский языки, смысловую навигацию при поиске данных в эталонном банке данных правовой информации Республики Беларусь, а также проведения иных правовых исследований. Выполнение этих задач направлено на реализацию государственной информационной и языковой политики;

- активное *участие в создании правового государства* на основе принципов доступности для каждого члена общества всей совокупности правовых актов и свободного получения информации в удобной для пользователей форме (*социальный аспект правовой информатизации*);
- совершенствование тематических баз данных правовой информации для удовлетворения информационных потребностей в законодательстве органов нормотворческой, правоохранительной и правоприменительной деятельности, а также потребностей иных пользователей;
- совершенствование *региональной информатизации* для оптимизации деятельности республиканских центров правовой информации, находящихся во всех областях страны;
- создание и расширение сети *публичных центров правовой информации* (далее – ПЦПИ), функционирующих на базе публичных библиотек, как пунктов свободного доступа граждан к официальной правовой информации в целях формирования правовых знаний, навыков примерного поведения, уважительного отношения к праву. В настоящее время создано 497 ПЦПИ;
- разработка центров доступа к эталонной правовой информации, являющихся логическим продолжением развития ГСПИ и наращивания потенциала НЦПИ. Так, с 2010 года НЦПИ совместно с Департаментом исполнения наказания Министерства внутренних дел Республики Беларусь реализовал проект по созданию в учреждениях уголовно-исполнительной системы *центров доступа к эталонной правовой информации* для осужденных. В настоящее время такие центры функционируют в более чем 80 исправительных учреждениях республики. Целью их создания является повышение правовой грамотности лиц, содержащихся в местах лишения свободы, а также для ресоциализации лиц, отбывших наказание, и предупреждения совершения ими повторного противоправного деяния [5];
- повышение *информационной культуры* населения и активное участие *в формировании правосознания нации* [8];
- совершенствование официального обнародования (опубликования) правовых актов на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь;
- обеспечение *межгосударственного сотрудничества* и взаимодействия по обмену правовой информацией;
- формирование и *развитие методологии* всех направлений информационно-правовой деятельности.

К практическим задачам правовой информатизации относятся:

а) решение задач, *обусловленных технологией* организации информационных массивов баз данных отечественного законодательства;

б) разработка и совершенствование методов системного анализа и юридической обработки текстов правовых актов;

в) модернизация информационно-поисковой системы «ЭТАЛОН» для оптимизации поиска правовой информации и его эффективности на основе развития лингвистического обеспечения баз данных правовой информации;

г) формирование и развитие терминологических информационно-правовых ресурсов белорусского законодательства, в том числе словаря юридических терминов на белорусском, русском и английском языках.

Таким образом, особенность правовой информатизации состоит в том, что она имеет явно выраженную *организационную и социальную направленность* по созданию оптимальных условий для удовлетворения информационно-правовых потребностей граждан и государственных органов, оказанию содействия в повышении научной обоснованности разнообразной юридической деятельности, а также повышению правовой культуры общества.

Правовой информатизации присущи *определенные принципы*, которые одновременно выступают и как *определенные гарантии*: общедоступность, оперативность, полнота и точность предоставляемой информации, осуществление государственного управления в сфере правовой информатизации и *участие государства в формировании информационно-правовых ресурсов*.

Внедрение в жизнедеятельность общества информационных технологий на протяжении последних десятилетий отражает общественные отношения, возникающие в *процессе управления* производством информационно-правовых ресурсов.

Эта деятельность носит социальную направленность, так как ее основу составляет *реализация государственной политики по обеспечению конституционных прав личности* на информацию, в том числе и правовую, что, несомненно, способствует укреплению доверия населения [6].

В социальном управлении принято выделять несколько основных функций:

информационная – познавательная функция, осуществление которой обеспечивается результатами информационно-правовой деятельности НЦПИ;

технологическая – функция, обеспечиваемая созданием и совершенствованием программно-технического и технологического комплексов ГСПИ по техническому сопровождению задач социального управления;

организационная – функция, обеспечивающая *координацию деятельности* НЦПИ по распространению (предоставлению) правовой информации в различных формах:

- региональной информатизации, отвечающей региональным и местным условиям в получении достоверной, актуальной правовой информации;
- сети ПЦПИ и центров доступа к эталонной правовой информации;
- межгосударственной системы обмена правовой информацией;
- подготовки кадров для осуществления информационно-правовой деятельности и обучения пользователей информационно-правовых ресурсов НЦПИ.

Таким образом, правовая информатизация является *инструментом социального управления* в области обеспечения правовыми знаниями широких слоев населения страны, способствует реальному решению такой важной государственной задачи, как *повышение уровня правосознания нации и правового просвещения населения* [6; 8].

Социальное управление в области обеспечения правовой информацией обусловливает разработку комплекса мероприятий процессуального плана, выступающего в качестве *механизма защиты общества от наступления негативных последствий предоставления недостоверных сведений,* влекущих возникновение рисков в деятельности хозяйствующих субъектов и в иных случаях некачественного предоставления информационных услуг. Поэтому предоставление актуальной и достоверной правовой информации, а также оперативность ее предоставления обеспечивают этот механизм защиты и укрепление доверия населения.

Одним из компонентов социального управления, реализация которого напрямую связана с результатами информатизации, выступают проекты «электронного правительства», суть которых состоит в использовании виртуального пространства для совершенствования модели оказания услуг и повышения эффективности функционирования органов власти и государственных учреждений, а также доступности информации о их деятельности для каждого члена общества [7]. Реализация этих проектов нашла отражение в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Одной из основных целей правовой информатизации является *создание и структурирование общего (единого) информационно-правового пространства государства,* глобальная модель которого заключается не только в совокупности баз данных правовой информации, но и *коммуникационной среды – способов, обеспечивающих передачу (обмен) информации* как внутри национальной правовой системы, так и для осуществления межгосударственного обмена правовой информацией.

Таким образом, цель правовой информатизации по созданию единого информационного пространства является одной из основных целей построения информационного общества.

ЛИТЕРАТУРА

1. Декларация принципов «Построение информационного общества – глобальная задача в новом тысячелетии» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.itu.int/wsis/outcome/booklet/declaration_Aru.html.– Дата доступа: 08.07.2012.

2. О совершенствовании государственной системы правовой информации Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 30 дек. 2010 г. № 712 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2010. – № 312. – 1/12250.

3. Черный, А.И. На пороге информационного общества / А.И. Черный // Науч.-тех. информ. Сер. 2. – 2010. – № 10. – С. 1–6.

4. Теория государства и права / М.М. Рассолов [и др.]. – М.: Закон и право, 2000. – 412 с.

5. Кравцов, О.Э. Государственная система правовой информации Республики Беларусь – ключевое звено информационно-правовой политики государства /О.Э. Кравцов // Проблемы управления: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь. – 2010. – № 4 (37). – С. 65–66.

6. Гриневич, М.Г. Место и роль правовой информатизации в системе социального управления / М.Г. Гриневич [и др.] // Проблемы правовой информатизации. – Минск: НЦПИ, 2003. – № 6. – С. 44–48.

7. Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации / В.И. Дрожжинов [и др.] // Мировой опыт. – М., 2002. – С.11–88.

8. Информационная культура личности: учеб.-метод. пособие / А.Н. Дулатова [и др.]. – М.: Либерея-Бибинформ, 2007. – 176 с.

Дата поступления статьи в редакцию 08.07.2012

УДК 340(44)

РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В СОВРЕМЕННОЙ ФРАНЦИИ

ЛИПНИЦКИЙ В.В.,
научный сотрудник Национального центра правовой информации Республики Беларусь

Статья посвящена исследованию процессов развития государственной системы правовой информации в современной Франции. Анализируется деятельность государственных органов Французской Республики в данной сфере по трем основным направлениям деятельности: распространению правовой информации, оказанию информационных услуг, издательской деятельности. Выявляются успехи, достоинства и инновации правовой информатизации во Франции, имеющие значение при разработке путей развития государственной системы правовой информации в Республики Беларусь.

This article is devoted to the analysis of the development processes of the state system of legal information in contemporary France. Functioning of the state bodies of the French Republic in this sphere, according to the basic directions of its activities: diffusion of legal information, administrative information services, public edition are analyzed. Successes, advantages and innovations of legal informatization in France, which have matter during exploring of ways of improvement of the state system of legal information in the Republic of Belarus, are revealed.

Введение

Правовая информатизация общественной жизни является одним из важных направлений государственной политики. Норма статьи 34 Конституции Республики Беларусь гарантирует гражданам «право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды» [1].

При разработке путей и направлений развития государственной системы правовой информации в Республике Беларусь важное значение имеет изучение передового опыта иностранных государств. Французская Республика является одним из общепризнанных лидеров в области правовой информатизации, в полной мере использующей новейшие достижения в сфере информационных и телекоммуникационных технологий.

Основная часть

Под государственной системой правовой информации принято понимать организованную совокупность государственных информационно-правовых ресурсов и информационных технологий, обеспечивающих взаимодействие государственных органов и иных государственных организаций по сбору, учету, обработке, хранению, систематизации, актуализации и распространению (предоставлению) правовой информации, а также официальному опубликованию правовых актов [2, с. 14].

Истоки государственной системы правовой информации во Франции можно проследить с 30 мая 1631 г., когда при поддержке короля Луи XIII и кардинала Ришелье вышел первый номер журнала «Ля Газетт» («La Gazette»). Данное издание информировало подданных о решениях королевской власти и наиболее значимых событиях общественно-политической жизни. Полезность и эффективность журнала была признана Луи XIII в 1635 году, когда он предоставил автору журнала Теофрасту Ренодо монополию на издательскую деятельность в данной сфере. В XVIII веке «Ля Газетт» была переименована в «Монитор», в которой дополнительно начали публиковаться протоколы и стенограммы парламентских заседаний, слушаний, а также новости о важнейших событиях политической жизни и деятельности правительства. В 1848 году «Монитор» был переименован в «Официальный журнал Французской Республики» («Journal officiel de la République française»). Данное название отражало исключи-

тельное право журнала на официальное опубликование законов и декретов, принимаемых Национальной ассамблеей.

Деятельность движения Сопротивления и временного правительства Ш. де Голля во время Второй мировой войны выявила необходимость создания, с одной стороны, официального издания для публикации правовых документов, а с другой – службы, осуществляющей сбор, учет и распространение правовой информации, а также проведение научных исследований в данной сфере. После освобождения Франции в 1944 году Служба документации и образования, расположенная в Алжире, и лондонская Служба по распространению информации среди подполья были переведены в Париж, где совместно со Службой анализа и зарубежной печати были преобразованы в Дирекцию информации при Министерстве информации. Декретом от 19 октября 1945 г. данный орган преобразован в Дирекцию документации и распространения (Direction de la documentation et de la diffusion), которая 13 ноября 1947 г. была подчинена Генеральному секретариату Правительства.

В последующие десятилетия Дирекция документации и распространения совместно с Дирекцией официальных изданий (Direction des Journaux officiels) осуществляют работу по информированию органов государственного управления и граждан, в частности, путем создания баз данных административной, правовой и общественно-политической информации. Доступ к данным осуществлялся с помощью печатных изданий, работы двух центров документации и двух библиотек в Париже [3].

С течением времени деятельность двух дирекций совершенствовалась и рационализировалась, использовались новейшие достижения в сфере информационных и телекоммуникационных технологий. В 1976 году была расширена компетенция Дирекции французской документации в сфере научных исследований, межведомственной координации в сфере документации и издательской деятельности. Дирекция играла ведущую роль в формировании разнообразных информационных банков данных. В этом же году она получила свое новое название – «Дирекция французской документации» (Direction de la Documentation française).

Развитие и применение новых информационных и телекоммуникационных технологий позволило перейти на качественно новый уровень информатизации. С 1990 года Дирекция французской документации начинает распространять свои ресурсы с помощью телекоммуникационной сети Минитель (видеотекстовый сетевой сервис, распространяемый с 1982 года, предшественник Интернета, работающий на основе телефонной сети). В частности, были созданы путеводитель в области прав и обращений граждан (3615 Vosdroit), база данных «Администрация» (3615/3616 admitel). В 1989 году дирекции было поручено создание телематической межведомственной информационной базы данных (размещаемой в сети Минитель) [4].

С середины 1990-х годов Дирекция французской документации и Дирекция официальных изданий начинают использовать новые возможности сети Интернет.

В 1996 году Дирекция французской документации открывает свой первый интернет-ресурс «Адмифранс» («Admifrance») – путеводитель по сайтам органов государственного управления. В 1998 году на данном портале появляются новые рубрики, такие как «Ваши права», «Формы документов», «Вопросы-ответы» и др. 23 октября 2000 г. открывается новый портал – service-public.fr – предоставивший широкому кругу лиц доступ к банкам данных, формируемым дирекцией. В 2001 году открывается сайт vie-public.fr, предоставивший возможность ознакомления с новостями общественно-политической жизни, содержанием протоколов и стенограмм работы парламента. С 2008 года начинает выходить интернет-издание «Большая Европа» («Grande Europe»).

Дирекция официальных изданий с целью удовлетворения возрастающих информационных потребностей пользователей также разрабатывает и развивает ряд интернет-ресурсов. В феврале 1998 года создается сайт legifrance.gouv.fr, распространяющий эталонную правовую информацию с помощью сети Интернет, предоставляя бесплатный доступ к текстам действующих правовых актов (национальных, общеевропейских, международных) и европейским официальным изданиям. Сайт boamp.fr дает прямой доступ к объявлениям о частноправовых сделках, совершаемых с государственными организациями (marché public). На сайте journal-officiel.gouv.fr появилась возможность ознакомиться с электронной версией «Официального журнала Французской Республики» (аналог Национального реестра правовых актов Республики Беларусь), являющегося источником официального опубликования правовых актов. С 2009 года работает сайт bodacc.fr, на котором можно ознакомиться с комплексом объявлений коммерческого и гражданско-правового характера, опубликование которых является обязательным согласно французскому законодательству.

Близость и взаимодополняемость Дирекции французской документации и Дирекции официальных изданий, работающих главным образом в сфере информатизации, официальной печати и издательства, предопределили возможность их объединения в единый орган. 12 декабря 2007 г. в рамках проводимой «Генеральной ревизии государственной политики» первым Советом по

модернизации государственной политики была поставлена задача по сближению данных дирекций и их последующему слиянию, произошедшему 1 января 2010 г., в результате чего была образована единая Дирекция правовой и административной информации (Direction de l'information légale et administrative) (далее – ДПАИ) [3].

В настоящее время центральным государственным учреждением в сфере правовой информатизации во Франции является ДПАИ, непосредственно подчиненная Премьер-министру. ДПАИ создана на основании Декрета Президента от 11 января 2010 г. № 2010-31 «О Дирекции правовой и административной информации» и входит в систему органов Генерального секретариата Правительства [5].

ДПАИ является гарантом доступности права и призвана обеспечивать граждан необходимой информацией для совершения юридически значимых действий, знакомить их со своими правами и обязанностями. Дирекция способствует прозрачности общественной, экономической и финансовой жизни, вносит предложения Премьер-министру о принятии необходимых мер и координации деятельности государственных органов в данной сфере.

В структуру Дирекции правовой и административной информации входят управление редакционных и издательских работ, управление распространения и администрирования электронных ресурсов, генеральный секретариат, отдел по связям с общественностью, отдел внутреннего контроля и управления, отдел информационных систем. Непосредственно директору подчинены заместитель директора, секретариат, референт, секретарь Совета стратегического планирования издательской деятельности и административной информации.

В управлении редакционных и издательских работ действуют отдел печати, редакционный отдел, отдел формирования правовых ресурсов, отдел формирования экономических и финансовых ресурсов, издательский отдел, отдел информационных центров, отдел организационно-технического обслуживания. В управление распространения и администрирования электронных ресурсов входят: отдел ведения интернет-ресурсов и дистанционного администрирования, отдел распространения, отдел маркетинга, отдел коммерческого развития, отдел многоканального информирования, отдел межведомственных связей, служба 3939, отдел изучения рынка сбыта. В структуру генерального секретариата входят отдел кадров, финансовый отдел, отдел общих служб, три референта [6, с. 5–6].

В 2011 году коллектив ДПАИ насчитывал 831 сотрудника, работающего на постоянной основе [6, с. 9].

В систему органов ДПАИ входят: информационный центр «Франция–Европа–Мир», центр «Европа напрямую», находящийся под эгидой Европейской комиссии, специализированная библиотека, расположенная в Париже, собственная типография, учреждение по поставкам и распространению печатной продукции, многоканальный публичный центр административной информации (распространяемой по телефону 3939, на сайте service-public.fr и посредством почты). Кроме того, ДПАИ ведет 11 интернет-ресурсов [7].

В 2010 году ДПАИ проводилось администрирование 11 сайтов в сети Интернет с совокупным количеством посетителей более чем 150 млн. человек. Из данных сайтов 9 посвящены размещению для всеобщего ознакомления публично-правовой и связанной с ней информации, востребованность которых со стороны потребителей информации выглядит следующим образом:

1) сайт legifrance.gouv.fr: 65,6 млн. посетителей (+13 %); просмотрено 526 млн. страниц;

2) сайт service-public.fr: 69,8 млн. посетителей (+19,2 %); просмотрено 209,2 млн. страниц;

3) сайт ladocumentationfrancaise.fr: 6,8 млн. посетителей (+11,2 %); просмотрено 19,7 млн. страниц;

4) сайт vie-publique.fr: 5,5 млн. посетителей (+17.9 %); просмотрено 14,8 млн. страниц;

5) сайт formation-publique.fr: 330 426 посетителей (+9 %); просмотрено 908 769 страниц;

6) сайт journal-officiel.gouv.fr: 6,5 млн. посетителей;

7) сайт circulaires.gouv.fr: около 50 000 посетителей в месяц (открыт 1 мая 2009 г.);

8) сайт bodacc.fr: 863 185 посетителей; просмотрено 3,6 млн. страниц (открыт в июне 2009 года);

9) сайт boamp.fr: 3,2 млн. посетителей (+9 %); просмотрено 41,2 млн. страниц (+32 %) [6, с. 10].

Основными **принципами** деятельности ДПАИ в соответствии со стоящими перед ней целями и задачами являются: эталонный характер предоставляемой информации, транспарентность (открытость), доступность, служение потребителям, креативность.

- Эталонный характер предоставляемой информации выражается в том, что ДПАИ формирует и распространяет ресурсы, соответствующие требованиям надежности, достоверности, актуальности. Данный принцип охватывает также такие понятия, как объективность, равенство, честность, независимость, строгость и ответственность.
- Транспарентность (открытость). Являясь гарантом транспарентности экономической и финансовой жизни, ДПАИ сообразует свою деятельность с принципами, объединяющими законность, доверие, светский характер деятельности.

- Доступность. Каждый должен иметь возможность получать затрагивающую его информацию: от студента до профессора, от журналиста до рядового гражданина, от руководителя предприятия до государства или административно-территориальной единицы. ДПАИ стремится отвечать просто и ясно на информационные запросы в сфере управления и гражданских правоотношений каждого, а также соединяет принцип доступности с принципами диалога и безопасности персональных данных.
- Служение потребителям. Выполняя функции общественной службы, ДПАИ имеет в центре внимания служение, которое включает в себя такие компоненты, как непрерывность деятельности, дачу рекомендаций, эффективность, результативность, обязательность, уважение к клиентам и потребителям.
- Креативность. ДПАИ постоянно работает над совершенствованием содержания информационных ресурсов, техники, графики, над прояснением распространяемой информации и упрощением своего языка, что в совокупности соответствует перспективам устойчивого развития [8].

Основными направлениями деятельности ДПАИ являются:

1) распространение правовой информации;

2) оказание информационных услуг;

3) издательская деятельность.

1. Распространение правовой информации

ДПАИ в рамках распространения правовой информации осуществляет две основные задачи:

1) распространение действующих на территории Франции правовых актов;

2) обеспечение транспарентности (открытости) в сфере экономики и финансов путем публикации и распространения информации и объявлений правового, экономического и финансового характера.

ДПАИ осуществляет распространение правовой информации, а также сведений, опубликование которых является обязательным в силу закона или имеющих особое значение для общественной жизни (законов, декретов, ордонансов, стенограмм и протоколов работы Парламента, сведений об общественной, экономической и финансовой жизни государства и т.п.). Дирекция обеспечивает публикацию законов и декретов в «Официальном журнале»; издает и распространяет также иные законодательные и подзаконные акты Франции, предоставляя всем желающим возможность ознакомиться с французским законодательством.

Дирекция издает электронный журнал эталонной правовой информации «Электронный официальный журнал эталонной информации» («Le Journal officiel électronique authentifié»), имеющий ту же юридическую силу, что и его бумажная версия. Журнал издается в тот же день как в цифровой версии, так и на бумажном носителе. Правовые тексты, опубликованные в «Journal officiel», вступают в силу, за некоторыми исключениями, на следующий день после опубликования.

ДПАИ осуществляет разработку и ведение правового портала legifrance.gouv.fr, предназначенного для распространения правовой информации в сети Интернет. Данный ресурс предоставляет бесплатный доступ к следующим документам:

- правовым текстам действующего права Франции (Конституции, кодексам, законам, ордонансам, декретам, распоряжениям, правовым актам негосударственных органов управления и другим), а также официальным бюллетеням министерств;
- текстам действующего европейского права (договорам, директивам, актам судебных инстанций и др.);
- текстам действующего международного права (международным договорам и актам международных органов юстиции);
- общегосударственным коллективным договорам, включая соглашения о заработной плате, в их действующей версии;
- решениям Конституционного совета, Суда по спорам о подсудности дел, Государственного совета, Административного апелляционного суда и административных трибуналов, Кассационного суда, судебных инстанций первой инстанции.

ДПАИ публикует:

- «Официальный бюллетень коллективных договоров», выходящий онлайн с 1 января 2005 г. Журнал редактируется совместно с Министерством труда, общественных отношений и солидарности и Министерством сельского хозяйства и рыбной ловли. Здесь публикуются новые договоры, соглашения, дополнительные соглашения и приложения к ним, заключенные в результате переговоров между союзами нанимателей и профсоюзами;
- сайт circulaires.gouv.fr, созданный в декабре 2008 года, на котором публикуются инструкции и циркуляры, принимаемые министерствами для государственных служб и учреждений;
- бюллетени Кассационной палаты. «Информационный бюллетень Кассационной палаты» и «Квартальный бюллетень трудового права» публикуются на бумажном носителе и в электронном виде. «Бюллетень решений коллегии по гражданским делам» и «Бюллетень решений коллегии по уголовным делам» – только в электронном виде;

- стенограммы и протоколы заседаний Национальной ассамблеи и Сената, работы их комиссий, а также депутатские запросы и ответы на них Правительства, публикуемые в электронном виде и на бумажном носителе;
- инструкции и доклады Экономического, социального и природоохранного совета на бумажном носителе и в электронном виде.

ДПАИ гарантирует и обеспечивает доступность экономической и финансовой информации путем публикации на государственном уровне комплекса правовой, экономической и финансовой информации, имеющей значение для функционирования субъектов хозяйствования и общественных организаций. В рамках осуществления данной функции издаются:

- «Официальный бюллетень объявлений о государственных подрядах», созданный в 1957 году, публикуется на бумажном носителе и размещается также на сайте boamp.fr, распространяет публичные объявления о поставках и подрядах для нужд государства, административно-территориальных единиц, государственных организаций и учреждений;
- «Официальный бюллетень гражданских и коммерческих объявлений», основанный в 1926 году, призван публиковать акты, размещаемые в Коммерческом регистре. Здесь публикуются сведения о продажах, прекращении деятельности, регистрации, создании организаций, преобразовании, исключении физических и юридических лиц из Коммерческого регистра. Кроме того, публикуются различные объявления, опубликование которых является обязательным, но которые не размещаются в регистре, а также гражданские объявления (об аресте недвижимого имущества, о наследстве). Данный журнал издается в печатном виде, а с 5 июня 2009 г. доступен на сайте bodacc.fr.;
- «Официальный бюллетень обязательных правовых объявлений», созданный в 1907 году, с 1 июля 2005 г. публикуется исключительно в электронной форме, что гарантирует аутентичность, бесплатность и постоянную доступность предоставляемой в нем информации. В данном издании публикуется информация об акционерных обществах, кредитно-финансовых организациях;
- «Официальный журнал предпринимательских союзов и фондов» («Journal officiel des associations et fondations d'entreprises»), основанный в 1901 году, позволяет ознакомиться с объявлениями об учреждении, преобразовании, прекращении деятельности профессиональных союзов, объединений нанимателей, а также предпринимательских и благотворительных фондов. С 5 июля 2009 г. в данном журнале публикуются также годовые отчеты о деятельности союзов и фондов, получающие субвенции или пожертвования на сумму свыше 153 000 евро. На данный журнал доступна электронная подписка.

ДПАИ ведется сайт info-financiere.fr, открытый 6 января 2009 г. на основании директивы 2004/109/CE Европейского парламента и Европейского Совета от 15 декабря 2004 г., называемой «директивой прозрачности», закрепляющей обязанности по распространению информации в сфере финансов и акционерных обществ, накладывающей новые требования к ее распространению, доступу и хранению. Названная директива предусматривает, в частности, создание каждым государством-участником механизма по централизованному сбору и распространению данного вида информации. Во Франции выполнение указанных функций возложено на ДПАИ, которое публикует информацию в области финансов и о деятельности акционерных обществ ее на сайте info-financiere.fr [9].

2. Оказание информационных услуг

В рамках оказания информационных услуг ДПАИ собирает и распространяет достоверную, качественную и актуальную информацию, многоканальное предложение которой (по телефону 3939, на сайте service-public.fr и через его электронную почту) обеспечивает доступ к информации максимально широкого круга пользователей.

ДПАИ является администратором официального портала французской администрации www.service-public.fr и телефонной информационной службы 3939 (Allo Service Public 3939).

Данные службы информирования по сети Интернет и телефонной линии совместно со службой «Задайте вопрос», предоставляющей информацию по почте, формируют уникальный центр многоканального административно-правового информирования. Данные службы призваны информировать и ориентировать пользователей в области прав и обязанностей человека, их реализации, совершении юридически значимых действий и носят общий (неспециализированный) характер. Электронный ресурс www.service-public.fr и телефонная служба 3939 призваны давать ответы на конкретные вопросы пользователей, такие как: «Какими правами я обладаю как жилец или как собственник?», «Сколько стоит получение паспорта (свидетельства)?», «Каким образом можно переслать заявление об оказании правовой помощи?», «Каковы часы работы префектуры?» и т.п.

Назначением многоканального центра информирования является предоставление всем гражданам на всей территории Франции услуг первого уровня информирования.

Телефонная служба 3939 предоставляет также информационные услуги второго уровня по соответствующим сферам компетенции: «Внутренние дела», «Юстиция», «Жилищное хозяйство», «Труд», «Потребление», «Налогообложение». Портал www.service-public.fr в качестве дополнительной информации предоставляет ссылки на сайты органов государственного управления, местного управления и самоуправления, образцы документов и формуляры, что позволяет совершать различные правовые действия дистанционно. Задача портала состоит не только в создании собственных ресурсов, но и способствует контактам между пользователями и иными органами управления. С этой целью он развивает партнерские связи с территориальными сообществами, которые могут как дополнять информацию, предоставляемую на портале www.service-public.fr, так и использовать его ресурсы на своих собственных сайтах.

Портал www.service-public.fr имеет также специальную версию pme.service-public.fr, предназначенную для организаций малого и среднего бизнеса и индивидуальных предпринимателей [10].

3. Издательская деятельность

Издательская деятельность включает в себя: 1) редактирование; 2) документирование; 3) печать; 4) предоставление, продвижение и распространение.

Редактирование. ДПАИ является одним из ведущих издателей книг и периодических изданий во Франции и специализируется на издании коллективных договоров, кодексов, справочников и тому подобного как в печатном, так и в электронном виде под маркой «La Documentation française». Издательская деятельность носит национальный, европейский и международный формат, осуществляется по широкому кругу тем в сфере управления, экономики, общественных наук, права [7].

ДПАИ осуществляет редактирование изданий как по собственной инициативе, так и по инициативе других органов государственного управления. Кроме того, ДПАИ производит образовательные ресурсы, свободно распространяемые в сети Интернет, обеспечивающие равные возможности доступа граждан на конкурсные должности, а также образовательные ресурсы непрерывного образования для государственных служащих.

ДПАИ осуществляет межведомственную координацию издательской деятельности и работы редакционных советов органов государственного управления в пределах, обозначенных директивами Правительства и Совета планирования издательской деятельности и административного информирования.

Совет планирования издательской деятельности и административного информирования, подчиненный Премьер-министру, выполняет функции оценки, экспертизы, дачи рекомендаций по следующим вопросам:

- государственная издательская деятельность и опубликование административной информации, а также их поддержка;
- образование и информирование в сфере управления;
- предоставление сведений государственного значения.

Совет осуществляет контроль средств и способов распространения публичной информации и качества услуг, оказываемых пользователям. Ежегодно он готовит доклад о своей деятельности для предоставления Премьер-министру.

Документирование. ДПАИ придает большое значение сбору документальных фондов, концентрирующихся в Центре документации, расположенном в Париже. Фонды данного центра содержат, в частности, полное собрание официальных журналов, специализированные фонды о событиях общественно-политической жизни во Франции, Европе и дальнем зарубежье. ДПАИ также является информационным центром организации «Европа напрямую», действующей при Европейской комиссии. Библиографический каталог содержит около 140 тыс. позиций.

На сайте ladocumentationfrancaise.fr ДПАИ предлагает совокупность документальных и отредактированных ресурсов, которые она собирает или производит, в частности, действует «Библиотека общественных отношений». ДПАИ редактирует портал vie-publique.fr, призванный облегчить доступ граждан к данным, размещаемым в сети Интернет, о важнейших событиях общественно-политической жизни и деятельности французских институтов власти.

В сфере **печати** ДПАИ обладает современной типографией, в которой осуществляется издательская деятельность. Издательский центр имеет широкие возможности, в частности, могут производиться различные виды переплетов, многоцветная печать и т.п.

Предоставление, продвижение и распространение продукции. ДПАИ осуществляет как по собственной инициативе, так и по инициативе других органов управления продвижение, продажу и распространение печатной и цифровой продукции различным видам потребителей. Деятельность по распространению включает в себя продажу цифровой продукции, распространение печатной продукции по торговым точкам и библиотекам. Осуществляя данную деятельность, ДПАИ, с одной стороны, выполняет свои задачи государственного органа (распространение правовой и общественно-политической информации), а с другой – действует как

коммерческая организация в конкурентной среде, продавая производимый товар [11].

Деятельность ДПАИ, по данным за 2010 год, характеризуется следующими цифрами. Годовой оборот составил 209 млн. евро, эксплуатационные расходы – 157 млн. евро. Выпущены 376 новых изданий, среди которых 126 периодических изданий и 63 брошюры. Осуществлялось сотрудничество со 150 учреждениями. В Центре документации зарегистрированы 12 500 читателей. Обслужено 1,2 млн. звонков по справочной службе 3939. Опубликованы 2 560 215 объявлений, обработаны и опубликованы 34 498 текстов законодательных и подзаконных правовых актов (66 928 pdf-страниц). В среднем в 2010 году один номер «Официального журнала» содержал 114 текстов, занимающих объем 221 pdf-страницу, или 78 печатных страниц. 40 % правовых текстов публиковались только в электронных ресурсах, 8 % – только на бумажном носителе, 52 % – как в электронном, так и бумажном виде [6, с. 10, 15–16].

Заключение

Таким образом, можно отметить некоторые существенные особенности, достижения и инновации в развитии государственной системы правовой информации во Франции на современном этапе, которые могут быть учтены при разработке стратегии развития государственной системы правовой информации, правовой информатизации в целом в Республике Беларусь:

1. Наличие единого центрального специализированного государственного органа (ДПАИ), осуществляющего обширные функции по сбору, обработке, распространению, опубликованию информации в правовой, административной, финансовой, экономической, общественно-политической сфере и информирование государственных органов, юридических лиц и граждан. ДПАИ координирует работу иных государственных органов в данной области, а также проводит научно-исследовательскую работу.

2. Обращает на себя внимание широта и объем информации, собираемой, подготавливаемой и распространяемой ДПАИ, в большинстве своем предоставляемой в свободный доступ, которая включает не только тексты действующих правовых актов, но и полезную информацию в сфере управления, общественно-политической жизни, экономики, финансов, в частности, протоколы и стенограммы работы палат Парламента, объявления о государственных закупках и подрядах, коммерческие и гражданские объявления, регистры и др.

3. Разветвленная сеть интернет-ресурсов, формируемых ДПАИ, обеспечивает удобный доступ к различного рода правовой информации в соответствии с принципами оперативности, достоверности, актуальности, доступности.

4. Заслуживает особого внимания практика ДПАИ по предоставлению бесплатных информационных услуг в сети Интернет, по телефонной линии 3939 и по почте, в рамках действующих специализированной библиотеки и Центра документации, что в совокупности соответствует требованиям доступности, демократичности, равенства, оперативности доступа к правовой и связанной с ней административной, финансовой, экономической информации для всех граждан и субъектов хозяйствования.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Республики Беларусь, 15 марта 1994 г,. № 2875-XII: с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. / Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 1. – 1/0.

2. Правовая информатизация. Термины и определения: СТП 37477375.01-2011. – Введ. 04.04.2011. – Минск: Нац. центр правовой информации Респ. Беларусь, 2011. – 68 с.

3. Historique / Direction de l'information légale et administrative [Electronic resource]. – 2012. – Mode of access: http://www.dila.premier-ministre.gouv.fr/qui-sommes-nous/historique-dila.html. – Date of access: 16.01.2012.

4. L'institution en bref / La Documentation française [Electronic resource]. – 2012. – Mode of access: http://ldf-acc-front1.heb.fr.colt.net/informations/historique/index.shtml. – Date of access: 16.01.2012.

5. Relatif á la direction de l'information légale et administrative: Décret № 2010-31 du 11 janvier 2010 / legifrance.gouv.fr – Le service public de la diffusion du droit [Elecrtonic resource]. – 2012. – Mode of access:

http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021658499&categorieLien=id. – Date of access: 10.01.2012.

6. Direction de l'information légale et administrative: Rapport d'activité 2010 / Direction de l'information légale et administrative. – Paris: DILA, 2011. – 112 p.

7. Présentation / Direction de l'information légale et administrative [Electronic resource]. – 2012. – Mode of access: http://www.dila.premier-ministre.gouv.fr/qui-sommes-nous/dila.html. – Date of access: 09.01.2012.

8. Valeurs / Direction de l'information légale et administrative [Electronic resource]. – 2012. – Mode of access: http://www.dila.premier-ministre.gouv.fr/engagements/valeurs.html. – Date of access: 23.01.2012.

9. Diffusion légale / Direction de l'information légale et administrative [Electronic resource]. – 2012. – Mode of access: http://www.dila.premier-ministre.gouv.fr/missions/diffusion-legale.html. – Date of access: 09.01.2012.

10. Information administrative / Direction de l'information légale et administrative [Electronic resource]. – 2012. – Mode of access: http://www.dila.premier-ministre.gouv.fr/missions/information-administrative.html. – Date of access: 09.01.2012.

11. Édition publique / Direction de l'information légale et administrative [Electronic resource]. – 2012. – Mode of access: http://www.dila.premier-ministre.gouv.fr/missions/edition-publique.html. – Date of access: 09.01.2012.

Дата поступления статьи в редакцию 22.02.2012

УДК 34.07

ЭЛЕКТРОННОЕ ГОСУДАРСТВО (ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО): ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЕ ОСМЫСЛЕНИЕ

АМЕЛЬЧЕНЯ Ю.А.,
доцент кафедры гражданского и хозяйственного права Академии управления при Президенте Республики Беларусь, кандидат юридических наук

Идеи электронного государства (электронного правительства), появление которого вызвано объективными причинами развития современного общества, постепенно получают свое правовое закрепление в нормативных правовых актах различной юридической силы. Одновременно с правовой регламентацией представляется необходимым и теоретическое осмысление данной категории в рамках определенной концепции. В статье обозначены некоторые теоретико-правовые аспекты электронного государства (электронного правительства) и возможные перспективы совершенствования его правовой регламентации.

The ideas of E-State (E-Government) are fixing in the legislation of Belarus because of the society progress. Legislator's rule-making activity needs to be more scientific and that's why it's necessary to carry out researches in this sphere. The article is considered some aspects of the E-State (E-Government) theoretical problems.

Введение

Интенсификация информационного потока, как отличительная черта современного мира, оказывает непосредственное влияние на каждого человека в отдельности и на те общественные и государственные институты, которые уже успели стать историческими, однако, тенденция такова, что последние неминуемо должны изменяться, иначе существует огромная вероятность того, что они будут невостребованы.

Какими бы удивительными и нереальными не показались идеи электронного государства (электронного правительства), опосредованного взаимодействия участников гражданского оборота и государственных органов, но они сформулированы и начинают реализовываться. И, как известно, пусть спустя время, но мысль (в данном случае – идея) должна материализоваться.

В контексте подобных рассуждений отметим, что электронное государство – явление далеко не новое, а его элементы имеют место в ряде стран Европы, Азии, в США, хотя процесс их реализации различен.

В Республике Беларусь на сегодняшний день заложены основы правового регулирования функционирования механизма так называемого электронного государства (электронного правительства), однако, законодательство не отличается полнотой охвата правовой регламентации всей совокупности отношений в данной сфере, что обусловлено помимо прочего и необходимостью теоретической разработки электронного государства (электронного правительства) как категории.

Основная часть

Создание электронного государства или электронного правительства, которые зачастую рассматриваются как синонимы, весьма положительно оценивается, поскольку позволяет повысить прозрачность подготовки и принятия нормативных правовых актов, сократить аппарат управления и снизить расходы на его содержание, упростить административные процедуры, снизив возможности коррупционных действий, а также повысить эффективность государственного управления [1, с. 10].

Наиболее совершенной в части организации, количества и качества предоставления информации может послужить модель электронного правительства США, которая включает ряд «портфелей», в том числе информационный ресурс по государственным программам поддержки граждан, налогообложению и предоставлению налоговых деклараций в электронном виде, информативному обеспечению бизнеса полнотекстовыми версиями документов агентств и ведомств, обеспечению международной торговли, информиро-

ванию о возможностях покупки государственных активов, общим расходам государственного управления, об изменениях в политико-административной сфере и другое [2].

Для Республики Беларусь в свете интеграционных процессов значительной вехой в развитии идей электронного государства (электронного правительства) можно обозначить принятие Межпарламентской Ассамблеей государств – участников Содружества Независимых Государств модельного закона от 7 апреля 2010 г. № 34 «Об электронных государственных услугах». В нем решен вопрос категориального аппарата сферы электронных государственных услуг и определено само электронное правительство, под которым понимается форма организации деятельности органов государственной власти, в основе которой лежит применение информационно-телекоммуникационных технологий при предоставлении электронной государственной услуги. В свою очередь, в качестве второго ключевого понятия следует отметить электронную государственную услугу: это государственная услуга (то есть услуга, оказываемая государственным органом или по его поручению лицу, учреждению или государственному органу), предоставляемая по информационно-телекоммуникационной сети с использованием информационных технологий (ст. 2 модельного закона «Об электронных государственных услугах»).

Модельный закон предметно определил поле государственных электронных услуг, и свое очертание приобрело электронное правительство, после чего в Республике Беларусь нормативное обеспечение последнего количественно увеличилось, поскольку еще до принятия модельного закона законодательство Республики Беларусь содержало нормы, декларирующие те или иные особенности создания электронного государства (электронного правительства), например, постановление Совета Министров Республики Беларусь от 27 декабря 2002 г. № 1819, которым утверждена Государственная программа информатизации Республики Беларусь на 2003–2005 годы и на перспективу до 2010 года «Электронная Беларусь», Программа деятельности Правительства Республики Беларусь на 2006–2010 годы, утвержденная постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 26 мая 2006 г. № 664. При этом обратим внимание, что терминологически законодатель использует категорию «электронное правительство».

С теоретической точки зрения, интерес представляет концептуальная структура электронного правительства или электронного государства, поскольку при его формировании первостепенное значение будет отведено правовой регламентации, которая, в свою очередь, возможна посредством разработки и установления правовых норм, регулирующих составные элементы электронного правительства или электронного государства и порядок их взаимодействия.

И.Н.Курносов предлагает электронное правительство определить не с точки зрения формы организации деятельности органов государственной власти, а как государственное управление с использованием информационных и коммуникационных технологий для оказания государственных услуг, совершенствования взаимоотношений с гражданами и организациями, между органами государственной власти, а также их внутренних процедур деятельности [3].

По мнению М.Г.Васьковой, электронным государством можно признавать «политико-правовую организацию общества, представляющую собой способ взаимодействия органов государственной и муниципальной власти и общества в целях предоставления государственных услуг и обеспечения возможности участия в осуществлении власти населения с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, обеспечивающую его единство и территориальную целостность, в том числе в электронном пространстве, осуществляющую посредством государственного электронного механизма управление делами общества, суверенную публичную власть, придающую праву общеобязательное значение, гарантирующую права, свободы граждан, законность и правопорядок» [4]. При этом подчеркивается роль электронного государства, состоящая в усовершенствовании механизма взаимодействия общества и государства, снижении затрат по содержанию государственного аппарата, обеспечении принципов прозрачности и открытости при осуществлении власти [4, с. 21].

Некоторые исследователи в рамках электронного правительства выделяют виды взаимодействия: между государством и гражданами, между государством и бизнесом, между различными ветвями государственной власти, между государством и государственными служащими [1, с. 3].

Таким образом, анализ приведенных подходов позволяет выделить две составляющие электронного правительства:

1) наличие системы электронного взаимодействия между государственными органами на республиканском и местном уровнях;

2) оказание государственными органами электронных государственных услуг.

На наш взгляд, выделение и последующее организационно-правовое обеспечение двух обозначенных элементов позволят говорить о том или ином уровне развития электронного правительства.

С позиции белорусского законодателя, электронное правительство рассматривается как одно из приоритетных направлений развития информационного общества, а его целью является создание и развитие системы оказания открытых

и доступных электронных услуг организациям и гражданам (глава 5 Стратегии развития информационного общества в Республике Беларусь на период до 2015 года, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 9 августа 2010 г. № 1174 (далее – Стратегия).

Законодатель ограничивает сферу деятельности электронного правительства только оказанием электронных услуг, исключая взаимодействие между государственными органами как элемент электронного правительства, приведенный нами выше. Между тем именно последнее имеет определяющее значение с точки зрения возможности и допустимости обмена информацией, использования баз данных, информационных ресурсов для поиска, обработки информации.

Моделируя конструкцию электронного правительства, не следует забывать о необходимости выполнения государством возложенных на него функций. В этой связи необходимо соотносить деятельность уполномоченных государственных органов при оказании ими электронных услуг, при определении спектра таких услуг с функциями, задачами государства. Согласимся, что электронное правительство не дополняет и не является аналогом традиционного правительства, оно лишь «определяет новый способ взаимодействия чиновников с гражданами в целях предоставления государственных услуг» [1, с. 3]. Полагаем, для этих целей в Стратегии подчеркивается, что в результате информатизации государственного управления должно быть обеспечено повышение эффективности реализации следующих основных государственных функций:

- управление политическими и социально-экономическими процессами в целях развития производительных сил общества и обеспечения высокого уровня жизни граждан;
- защита прав и свобод личности;
- оказание государственных услуг населению и экономическим агентам (субъекты хозяйствования, финансовые учреждения, некоммерческие организации, домашние хозяйства);
- обеспечение национальной безопасности.

В Стратегии заслуживает внимания еще один аспект: законодатель определяет электронную услугу как деятельность по осуществлению поиска, получения, передачи, сбора, обработки, накопления, хранения, распространения и (или) предоставления информации, а также защиты информации с применением средств телекоммуникаций и вычислительной техники (глава 1 Стратегии). Содержание данного определения сформулировано безотносительно к субъекту, который оказывает электронную услугу. Такой подход поскольку не исключает ее оказание государственными органами, сколько позволяет распространить действие соответствующих норм на электронные услуги, оказываемые не только уполномоченными государственными органами, но и организациями, их объединениями, индивидуальными предпринимателями и т.д.

В контексте Стратегии в Программе деятельности Правительства Республики Беларусь на 2011–2015 годы, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 18 февраля 2011 г. № 216, ключевыми задачами обозначено создание электронных правительства, здравоохранения, обучения, занятости и социальной защиты населения, национального электронного контента, информатизация всех сфер деятельности (глава 4).

Особое место видится во внедрении информационно-коммуникационных технологий, что практически реализуемо на основании Национальной программы ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий на 2011–2015 годы, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 28 марта 2011 г. № 384.

Развитие информационного общества, как направление движения Республики Беларусь, с недавнего времени урегулировано институционально, поскольку с принятием Указа Президента Республики Беларусь от 8 ноября 2011 г. № 515 «О некоторых вопросах развития информационного общества в Республике Беларусь» создан Совет по развитию информационного общества при Президенте Республики Беларусь и утверждено Положение о независимом регуляторе в сфере информационно-коммуникационных технологий.

Основной задачей Совета по развитию информационного общества при Президенте Республики Беларусь является выработка решений по определению государственной информационной политики и совершенствованию механизмов ее реализации.

Поэтапное определение практических действий по созданию электронного правительства содержится в Стратегии. Так, для создания электронного правительства необходимо решение следующих задач: создание единых защищенных информационно-коммуникационных технологий; создание и обеспечение функционирования государственной системы оказания электронных услуг организациям и гражданам, позволяющей максимально упростить и удешевить процессы взаимодействия населения и бизнес-структур с государственными органами и организациями; создание системы электронных государственных закупок, позволяющей оптимизировать затраты бюджетных средств на приобретение товаров и услуг для государственных нужд; создание системы повышения квалификации государственных служащих в области информационных и коммуникационных технологий (глава 5 Стратегии).

В настоящее время работает Единый портал электронных услуг http://portal.gov.by/Default.aspx?PageName=Information), где

сконцентрирована информация об электронных государственных услугах, предоставляемых юридическим и физическим лицам; также доступны электронные закупки, электронная государственная регистрация субъектов хозяйствования, подача электронных налоговых деклараций, интернет-сайты государственных органов, электронный учет недвижимого имущества и неиспользуемого государственного имущества, предлагаемого для реализации на торгах, электронные обращения граждан и юридических лиц в государственные органы, обращение в хозяйственный суд в документарной и электронной формах. Планируется создать Национальный центр электронных услуг, цель которого – объединить все межведомственные автоматизированные системы для оказания на их базе услуг гражданам, организациям и госорганам с использованием информационно-коммуникационных технологий [5].

В рамках реализации одной из задач для создания электронного правительства, а именно разработки нормативной правовой базы для предоставления электронных услуг, принятие постановления Совета Министров Республики Беларусь от 9 августа 2011 г. № 1074 «Об оказании электронных услуг и реализации государственных функций в электронном виде посредством общегосударственной автоматизированной информационной системы», постановления Совета Министров Республики Беларусь от 10 февраля 2012 г. № 138 «О базовых электронных услугах» и ряда других нормативных правовых актов во исполнение подпрограммы «Электронное правительство» своевременно. Необходимым видится разработка закона «О государственных электронных услугах», в основу которого может быть положен модельный закон «Об электронных государственных услугах». Принятие закона обусловлено тем, что в названных нормативных правовых актах отсутствуют положения о субъектах, в отношении которых государственные органы и иные организации должны или вправе оказывать электронные услуги, равно как и отсутствуют положения о возможных способах защиты нарушенных прав пользователей государственных электронных услуг в связи с нарушением режима конфиденциальности предоставляемой информации. Помимо этого, в законе следует обозначить и принципы взаимодействия между уполномоченными государственными органами (и/или иными организациями, которые бы также оказывали электронные услуги, относимые к государственным электронным услугам), с тем чтобы обеспечить оперативность при оказании электронных услуг, их качество.

Заключение

Определены организационно-правовые аспекты регулирования отношений в сфере информационно-коммуникационных технологий и обозначены направления развития. Однако в связи с появлением качественно нового института – электронного правительства – необходимо теоретическое осмысление его сущности, принципов построения новой формы взаимодействия государства и пользователей государственных электронных услуг. На наш взгляд, праву, как регулятору отношений, необходимо выработать условия и требования при оказании электронных услуг, гарантии прав и законных интересов граждан и иных участников правоотношений, в том числе механизмы защиты прав. Кроме того, с экономической точки зрения, впоследствии при внедрении электронного правительства потребуется оценка его эффективности, построенная на основе таких компонентов, как финансовые выгоды государства, финансовые выгоды потребителей, качественные выгоды потребителей [6], что в конечном счете будет ответом на вопрос, верно ли было выбрано направление движения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Андрианов, В.Д. Электронное правительство – инструмент повышения эффективности государственного управления / В.Д. Андрианов // Маркетинг. – 2011. – № 1. – С. 3–10.

2. Чигасова, П.А. Электронное правительство в политико-административном управлении США / П.А. Чигасова // Социология власти. – 2010. – № 5. – С. 187–194.

3. Курносов, И.Н. Реализация концепции электронного правительства: новый этап / И.Н. Курносов // Информ. о-во [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: http://emag.iis.ru/arc/infosoc/emag.nsf/BPA/890b2440d66b70fcc32571780046f577. – Дата доступа: 27.11.2011.

4. Васькова, М.Г. Электронное государство: проблемы правового регулирования / М.Г. Васькова // Информ. право. – 2009. – № 4. – С. 20–21.

5. Национальный центр электронных услуг появится в Беларуси в 2012 году // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: http://www.pravo.by/main.aspx?guid=51523. – Дата доступа: 25.11.2011.

6. Балашова, Е.М. Оценка эффективности электронного правительства / Е.М. Балашова // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 2. – С. 219.

Дата поступления статьи в редакцию 26.03.2012

ТРЕБОВАНИЯ
к материалам, представляемым для опубликования в научно-практическом журнале «Право.by»

Общие требования к статьям

При предоставлении статьи в редакцию автор заключает с НЦПИ договор исключительной (неисключительной) лицензии.

К рассмотрению принимаются статьи на бумажном носителе, набранные на компьютере в программе MS Word, в одном экземпляре, переданные вместе с файлами (файлы могут быть направлены по электронной почте: journal@ncpi.gov.by с уведомлением о доставке).

Объем статей научного и научно-практического характера – от 14 000 до 25 000 печатных знаков (включая список цитированных источников), для статей иного характера – до 14 000 печатных знаков (включая список цитированных источников).

Языки публикуемых статей – русский, белорусский. Принимаются статьи на английском языке (публикуются в переводе на русский язык).

Правила оформления:

все поля – 20 мм. Шрифт Times New Roman 15 пт, одинарный междустрочный интервал;

на первой странице сверху по центру пишется заглавие (на русском и английском языках) полужирным шрифтом прописными (большими) буквами; затем пропускается строка и от середины страницы с прижимом по левому краю (также на русском и английском языках) пишутся инициалы и фамилии авторов с указанием должности, организации, ученого звания и ученой степени; каждый автор – с новой строки;

далее – пропуск строки и аннотация – на русском и английском языках (кегль 12, курсив);

затем – пропуск строки и основной текст.

Рисунки вставляются в текст в формате JPG, BMP после первой ссылки на них в тексте. Каждый рисунок должен иметь название, которое помещается под рисунком. Если в тексте более одного рисунка, то они нумеруются арабскими цифрами (например, Рис. 2). Номер помещается перед названием.

Использование автоматических концевых и обычных сносок не допускается.

В конце статьи следует привести справку об авторе с указанием фамилии, имени, отчества, должности и места работы (учебы), ученой степени и (или) звания, а также контактную информацию, которую автор желает сообщить о себе. Эти сведения публикуются в журнале.

В справке отдельно от вышеуказанных сведений также следует указать почтовый индекс, адрес, номер контактного телефона, адреса электронной почты. Эти сведения в журнале не публикуются и необходимы для связи рабочей группы с автором.

Файл статьи представляется в формате RTF, Word. Рукописи не возвращаются.

Вместе со статьей предоставляется портретное фото автора в электронном виде в формате JPG.

Требования к научным статьям

Научные статьи подлежат независимой экспертизе (рецензированию). Рецензенты – доктора или кандидаты наук.

Научная статья должна содержать следующие обязательные элементы:

индекс УДК;

название статьи, отражающее основную ее идею;

фамилию и инициалы автора (соавторов) статьи;

аннотацию (до 10 строк), излагающую краткое содержание статьи, пригодной для опубликования отдельно от статьи;

введение, содержащее краткий обзор литературы по рассматриваемой проблеме, круг ранее не решенных вопросов, основную цель работы;

основную часть, подробно освещающую рассматриваемые вопросы;

заключение с четко сформулированными выводами;

список цитированных источников, оформленный в соответствии с действующими требованиями Высшей аттестационной комиссии Республики Беларусь;

подписи всех авторов статьи (на бумажном носителе).

Ссылки нумеруются согласно порядку цитирования в тексте. Порядковые номера ссылок должны быть написаны внутри квадратных скобок (например, [1], [2]).

Представляя текст работы для публикации в журнале, автор гарантирует правильность всех сведений о себе, отсутствие плагиата и других форм неправомерного заимствования в рукописи произведения, надлежащее оформление всех заимствований текста, таблиц, схем, иллюстраций.

В случае, если статья (материал) одновременно направляется в другое издание либо была опубликована ранее, автор должен сообщить об этом ответственному секретарю редакционной коллегии при представлении материала.

Редакция оставляет за собой право размещать материалы и статьи журнала в информационно-правовых ресурсах, формируемых Национальным центром правовой информации Республики Беларусь. Автор может известить редакцию о своем несогласии с подобным использованием его материалов при представлении материала.

Представленные автором для опубликования материалы должны соответствовать:

нормам современного русского (белорусского) языка;

специализированной, в том числе юридической, терминологии;

принципам изложения текста с использованием делового и научно-делового стиля;

оформительским требованиям, определяемым редакцией.

В случае выявления редакционной коллегией журнала (главным редактором, заместителем главного редактора, членами рабочей группы) несоответствия материалов указанным требованиям автору может быть предложено доработать (переработать) материал с учетом замечаний и предложений.

Доработанный (переработанный) автором материал может быть представлен повторно. Вопрос об опубликовании доработанного (переработанного) материала решается по предложению членов рабочей группы в индивидуальном порядке главным редактором (заместителем главного редактора).

Адрес редакции: ул. Берсона, 1а, 220701, г. Минск
Контактный телефон/факс: (017) 222-70-75