



Национальный центр
правовой информации
Республики Беларусь



Кафедра ЮНЕСКО
по информационным
технологиям и праву

ISSN 1997-7328

Право.by

Научно-практический журнал



Читайте в номере:

- **Понятие эффективности права в контексте современного правопонимания**
 - **Закон Республики Беларусь «О противодействии торговле людьми»: новационные подходы**
 - **Прокурорский надзор как средство обеспечения законности в административно-юрисдикционной сфере**
 - **Письменные разъяснения налоговых органов: проблемы использования**



Право.by

3 (17) 2012

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

Кравцов О.Э.

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.

ПОЗДРАВЛЯЕМ



Экономический Суд Содружества Независимых Государств!

6 июля 2012 года исполняется 20 лет со дня образования **Экономического Суда Содружества Независимых Государств** – первого в истории Содружества международного судебного органа.

Экономический Суд СНГ был создан в соответствии с Соглашением о статусе Экономического Суда Содружества Независимых Государств от 6 июля 1992 года в целях обеспечения единообразного применения соглашений государств – участников СНГ и основанных на них экономических обязательств и договоров путем разрешения споров, вытекающих из экономических отношений.

Уверенно пройдя сложный путь становления и наработки судебной практики, Экономический Суд состоялся как авторитетный международный судебный институт и по праву занимает важное место в системе уставных органов Содружества, полностью оправдав высокое доверие государств.

Решения Экономического Суда способствуют развитию и укреплению единообразной практики применения международных соглашений и актов органов СНГ в самых различных сферах правового регулирования и содействуют формированию правовой базы Содружества в целом.

Высокого уважения заслуживает экспертно-аналитическая деятельность Экономического Суда СНГ, являющаяся важным направлением его работы. Предложения Суда к проектам международных соглашений в рамках Содружества, обзоры судебной практики востребованы государствами и органами СНГ и имеют немаловажное значение в восполнении пробелов в праве Содружества.

Коллектив редакции журнала «Право.by» поздравляет руководство и всех сотрудников Экономического Суда СНГ с юбилеем!

Желаем успехов в дальнейшем поступательном развитии правовой системы Содружества, совершенствовании межгосударственного сотрудничества на основе норм международного права.

Редакция журнала «Право.by»



СОДЕРЖАНИЕ

АКТУАЛЬНО

Закон Республики Беларусь «О противодействии торговле людьми»: новационные подходы (<i>Емельянович О.В.</i>)	5
--	---

ПРАВО НА СЛУЖБУ ЛЮДЯМ

К вопросу о доступе граждан к конституционному правосудию в Республике Беларусь (<i>Коханская А.С.</i>)	9
---	---

НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Понятие эффективности права в контексте современного правопонимания (<i>Пономарев С.А.</i>)	14
---	----

Историческая обусловленность использования и объективизация оценочных понятий в правовых актах Беларуси (<i>Касияненко Н.В.</i>)	18
--	----

Методологические подходы к изучению правосознания (<i>Вершок И.Л.</i>)	24
--	----

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

Конституционно-правовая ответственность в сфере избирательных правоотношений в Республике Беларусь (<i>Боголейко А.М.</i>)	30
--	----

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

Государственная регистрация вещных прав на линейные сооружения (<i>Лукьянцева Н.В.</i>)	39
---	----

Подходы к определению сущности недействительной сделки (<i>Ломако А.Ю.</i>)	49
---	----

Распоряжение секретом производства (ноу-хау) по законодательству Республики Беларусь (<i>Левкина Е.А.</i>)	55
--	----

Теория реорганизации юридического лица советской школы гражданского права (<i>Войтович Г.И.</i>)	61
--	----

Правовая природа и понятие залога имущественных прав (<i>Марковник Н.Р.</i>)	66
--	----

Образование садоводческого товарищества (<i>Садкович Е.И.</i>)	73
--	----

Правовое регулирование завещательных распоряжений денежными средствами в банках (<i>Кафарова Е.С.</i>)	79
--	----

АГРАРНОЕ ПРАВО

Правовые аспекты определения понятия и содержания агропромышленного комплекса (<i>Малкина И.В.</i>)	85
---	----

КРИМИНОЛОГИЯ

Правонарушения несовершеннолетних и особенности их детерминации (<i>Барановский Н.А.</i>)	90
---	----

Официальная и латентная преступность: об актуальности криминологического анализа (<i>Стаценко В.Г.</i>)	100
---	-----

КРИМИНАЛИСТИКА

Теория отражения и установление морального вреда, причиненного преступлением (<i>Кравцова М.А.</i>)	106
---	-----

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Специфика имплементации норм международного права в национальное законодательство Республики Беларусь в сфере борьбы с транснациональной организованной преступностью по линии оперативно-розыскной деятельности (<i>Меркушин В.В.</i>)	110
--	-----

Правовая основа деятельности региональных организаций в области поддержания международного мира и безопасности: анализ положений главы VIII Устава ООН (Горбаченко С.В.)	116
Целевые санкции региональных организаций: границы правомерности (Довгань Е.Ф.)	123
Формирование концепции устойчивого развития и ее отражение в международном праве (от Конференции в Рио-де-Жанейро 1992 года до Саммита в Йоханнесбурге 2002 года) (Зыбайло А.И.)	132
ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР	
Прокурорский надзор как средство обеспечения законности в административно-юрисдикционной сфере (Гавриленко А.В.)	140
ВОПРОСЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	
Исторические аспекты обеспечения экономической безопасности на государственной границе Республики Беларусь (Логунова Н.М.)	144
АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО	
Юридическая характеристика мер обеспечения безопасности критически важных объектов (Перевалов Д.В.)	152
Особенности административной ответственности за нахождение на работе в состоянии опьянения (Добриян С.В., Чигилейчик А.В.)	159
Административно-правовые методы деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения общественной безопасности (Луговский С.Г.)	165
НАЛОГОВОЕ ПРАВО	
Письменные разъяснения налоговых органов: проблемы использования (Ярмош Е.П.)	170
ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ	
Бикамеральный Парламент Беларуси через призму украинских реалий (Француз-Яковец Т.А.)	175
Особенности координации законодательства по социальному обеспечению в Содружестве Независимых Государств (Постовалова Т.А.)	181
История ядерной программы Ирана до исламской революции (Джамиль Насиров)	191
ВОПРОСЫ ПЦПИ	
Публічні центри правової інфармації – патрабаванне часу (Смірнова А.У.)	195
Президентская библиотека – информационный центр обслуживания государственных органов (Герасимов В.Н., Пендо А.А.)	196

УДК 343.412.2

ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ «О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ТОРГОВЛЕ ЛЮДЬМИ»: НОВАЦИОННЫЕ ПОДХОДЫ

ЕМЕЛЬЯНОВИЧ О.В.,ассистент кафедры международного экономического права факультета права
Белорусского государственного экономического университета

Статья посвящена анализу положений Закона Республики Беларусь от 7 января 2012 года «О противодействии торговле людьми». Ознакомившись с нормами данного законодательного акта, автор обращает внимание на положительные новеллы.

This article analyzes provisions of the Law «On Combating Trafficking in Human Beings» as of January 7, 2012. Acquainted with the norms of the Law, the author draws attention to positive new approaches.

На сегодняшний день можно сказать, что в Республике Беларусь успешно проведена работа по имплементации в национальное право международных норм, регламентирующих противодействие торговле людьми. Причем реализация принятых международных обязательств по борьбе с торговлей людьми наблюдается в различных отраслях национального законодательства.

Во второй половине 2012 года вступает в силу Закон Республики Беларусь от 7 января 2012 г. № 350-З «О противодействии торговле людьми» (далее – Закон) [1]. Учитывая тот факт, что в отечественной литературе положения Закона не освещались, цель настоящей статьи заключается в анализе нововведений Закона и определении круга вопросов, которые нуждаются в дальнейшем исследовании.

Указанный законодательный акт носит комплексный характер и обобщает положения существующих нормативных правовых актов в данной области, вводит ряд нововведений. Закон регулирует основы противодействия, предупреждения торговли людьми, ответственность за нее, защиту и реабилитацию потерпевших, а также международное сотрудничество в этой сфере.

Закон вводит основные применяемые термины, среди которых «жертва торговли людьми» – гражданин Республики Беларусь, иностранный гражданин или лицо без гражданства, в отношении которых совершены торговля людьми или связанное с ней преступление (статья 1). Согласно пункту 1 Указа Президента Республики Беларусь от 8 августа 2005 г. № 352 «О предотвращении последствий торговли людьми» [2] в определении «жертва торговли людьми» содержится

требование о наличии уголовного преследования в отношении преступников, что на практике может приводить к ситуации, когда физическое лицо не может получить соответствующую помощь и защиту в дипломатическом представительстве Республики Беларусь при отсутствии документов, подтверждающих, что в стране пребывания или на территории Республики Беларусь заведено уголовное дело в отношении лиц, совершивших преступление, связанное с торговлей людьми.

Закон закрепляет ряд принципов противодействия торговле людьми (статья 4). Обоснованным считаем закрепление принципа взаимодействия с компетентными органами иностранных государств, международными организациями, а также общественными объединениями. В национальном законодательстве этот принцип отражает общепринятую практику. Партнерство государственных органов с представительством международных организаций, как правило, ведется в рамках проектов оказания технической помощи, включающих консультационную и просветительскую деятельность, что приводит к определенным успехам, повышению квалификации работников соответствующих государственных органов и общественных организаций, а также приобретению оборудования, литературы для эффективного противодействия торговле людьми. Сотрудничество государственных органов с общественными объединениями имеет большое значение при работе с жертвами торговли людьми.

Очередной новеллой Закона является статья 10, регулирующая деятельность обществен-

ных объединений по противодействию торговле людьми, в частности, взаимодействие с государственными органами, создание центров по защите и оказанию помощи жертвам, проведение профилактических информационных кампаний. В Законе предусмотрена деятельность общественных объединений по выявлению жертв, предоставлению им правовой помощи и защиты, что вполне соответствует практической ситуации. Считаем, что идентификация является неотъемлемым элементом механизма по защите и поддержке потерпевших. Четкое и своевременное установление потерпевших невозможно без сотрудничества государственных органов между собой и с общественными объединениями. Опыт показывает, что жертвы доверяют общественным объединениям и более открыты к ним.

Одной из основных мер по предупреждению торговли людьми согласно Закону выступает лицензирование отдельных видов деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Неизменным остается обязательное согласование с Министерством внутренних дел Республики Беларусь рекламных объявлений о трудоустройстве граждан за границей, размещаемых на территории Республики Беларусь (подпункт 5.1 пункта 5 статьи 16 Закона). В соответствии с положениями Закона Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 225-З «О внешней трудовой миграции» [3] установлен разрешительный порядок (лицензирование) деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, связанной с трудоустройством за границей *как граждан Республики Беларусь, так и иностранцев, постоянно проживающих на ее территории*. Более того, согласно статье 14 данного Закона трудящимся-эмигрантам, являющимся гражданами или лицами без гражданства, постоянно проживающими в Республике Беларусь, гарантируются защита и покровительство Республики Беларусь в государстве трудоустройства. Таким образом, с позиции соблюдения международных стандартов защиты прав апатридов в белорусском законодательстве учитываются интересы лиц без гражданства и иностранных граждан, постоянно проживающих на ее территории.

Нередко заманчивые рекламные объявления вводят в заблуждение молодежь, стремящуюся улучшить свою жизнь, заработать и попутешествовать. Полагаем, что государственный контроль обоснован при согласовании размещаемых на территории Республики Беларусь рекламных объявлений об учебе граждан за границей с Министерством образования Республики Беларусь и Министерством внутренних дел Республики Беларусь (подпункт 5.2 пункта 5 статьи 16 Закона).

По-прежнему для легальной работы брачных агентств требуется получение разрешения (ли-

цензии) в Министерстве внутренних дел Республики Беларусь на осуществление деятельности, связанной со сбором и распространением, включая сеть Интернет, информации о физических лицах с целью их знакомства (статья 14 Закона).

Согласно пункту 2 статьи 17 Закона направление за границу граждан Республики Беларусь, обучающихся в организациях системы образования, на учебу или для участия в массовых мероприятиях в течение учебного года осуществляется с письменного разрешения руководителей организаций, в которых обучаются эти граждане. Важным положительным нововведением Закона в области профилактики торговли людьми является отмена согласования поездок за границу учащихся с Министерством образования Республики Беларусь во время учебного года. По нашему мнению, представляется обособленной замена разрешительного порядка, требующего значительного использования административного ресурса извне, на механизм согласования процедуры направления студентов за границу непосредственно на местах в рамках соответствующих учебных заведений.

Следует отметить подпункт 1.3 пункта 1 статьи 17 Закона, согласно которому образовательная политика в сфере предупреждения торговли людьми осуществляется посредством организации повышения квалификации работников государственных органов и иных организаций, работающих в данной области. Указанное положение соответствует пункту 2 статьи 10 Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г., и закрепляет сложившуюся практику [4].

Обратимся к главе об ответственности рассматриваемого Закона. Особый интерес представляет подпункт 3.1 пункта 3 статьи 29, где речь идет о возмещении ущерба (вреда) жертвам торговли людьми за счет средств, полученных от реализации имущества организации, причастной к торговле людьми. К сожалению, законодательно не прописан механизм компенсации жертвам торговли людьми.

Считаем, что в Республике Беларусь создание специального компенсационного механизма для жертв торговли людьми необходимо для обеспечения их реабилитации и реинтеграции, однако это остается вопросом времени. Хотя, появление нормы, указывающей на возмещение вреда жертвам, уже представляет собой шаг вперед в области защиты прав жертв торговли людьми. Насколько действенной и эффективной окажется данная норма, покажет судебная практика по данной категории дел.

Представляет интерес глава Закона, посвященная защите и реабилитации жертв. В любой стране вопрос о защите и реабилитации жертв представляет собой компромиссное решение между соблюдением прав человека потерпевших и правоохранительным обеспечением их безопасности при расследовании преступлений в рассматриваемой области. Об этом свидетельствуют многочисленные дискуссии вокруг этой проблемы во время разработки международно-правовых актов.

Отечественный законодатель определил, что социальная защита и реабилитация жертв торговли людьми осуществляются безвозмездно и включают: предоставление временных мест пребывания, в том числе спальных мест и питания, правовую, медицинскую, психологическую помощь, установление семей несовершеннолетних, содействие в трудоустройстве на постоянную работу и иную помощь (пункт 1 статьи 20 Закона).

Министерством здравоохранения Республики Беларусь утвержден перечень видов бесплатных медицинских услуг, оказываемых жертвам торговли людьми [5], включающий: первичную медико-санитарную помощь; амбулаторное и стационарное лечение при острых и обострениях хронических заболеваний; предоставление скорой медицинской помощи по ряду показаний – неотложные состояния в кардиологии, пульмонологии, хирургии, острые заболевания нервной системы, неотложные состояния, связанные с беременностью и родами, и др.

В настоящее время нет государственных специализированных реабилитационных приютов для жертв торговли людьми при территориальных центрах социального обслуживания населения. Однако в законодательстве предусмотрено создание при необходимости «кризисных» комнат при территориальных центрах социального обслуживания населения, которые представляют собой специально оборудованные помещения, обеспеченные всеми видами коммунально-бытового благоустройства (по возможности с отдельным входом) и предназначенные для предоставления в случае необходимости лицам, находящимся в кризисном состоянии, временного пребывания (подпункт 25.3 пункта 25 Примерного положения о территориальном центре социального обслуживания населения, утвержденном постановлением Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 17 сентября 2007 г. № 114) [6].

В настоящее время в республике функционирует один негосударственный приют для жертв

торговли людьми, финансируемый представительством Международной организации по миграции в Республике Беларусь. Очередная новелла Закона заключается в правовом регулировании деятельности таких центров, создаваемых при общественных объединениях и финансируемых международными организациями (статья 21), что отражает сложившуюся практическую ситуацию в республике. Ранее эта сфера не была освещена в нормативных правовых актах.

Согласно Закону социальная защита и реабилитация жертв торговли людьми предоставляются: лицам до трех лет – в государственных организациях здравоохранения Республики Беларусь, лицам от трех до восемнадцати лет – в социально-педагогических центрах на срок до шести месяцев или в центрах по защите жертв торговли людьми и оказанию им помощи, достигшим восемнадцатилетнего возраста – центрами по защите жертв торговли людьми и оказанию им помощи, территориальными центрами социального обслуживания населения в «кризисных» комнатах либо в помещениях других организаций (подпункт 1.1 пункта 1 статьи 20).

Еще одна новелла Закона представляет собой учреждение национального докладчика по вопросам о противодействии торговле людьми (далее – национальный докладчик), в качестве которого выступает Министр внутренних дел Республики Беларусь (статья 26). Национальный докладчик изучает и обобщает практику применения национального законодательства, осуществляет международное сотрудничество о проводимых мероприятиях, обмен опытом, готовит и предоставляет ежегодные доклады Совету Министров Республики Беларусь по проблеме торговли людьми с оценкой эффективности предпринимаемых действий.

Таким образом, принятие данного законодательного акта является своевременным. Следует отметить, что Закон закрепляет во многом сложившуюся практику взаимодействия государственных органов, общественных объединений и международных организаций, имплементирует в национальное законодательство международные стандарты по профилактике, противодействию торговле людьми и реабилитации потерпевших.

Вместе с тем по рассматриваемой проблеме все еще существует ряд нерешенных вопросов по регламентации процедуры репатриации жертв торговли людьми, а также статуса детей-жертв торговли людьми, которые требуют дополнительного правового регулирования.

ЛИТЕРАТУРА

1. О противодействии торговле людьми: Закон Респ. Беларусь, 7 янв. 2012 г., № 350-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2012. – № 10. – 2/1902.

2. О предотвращении последствий торговли людьми: Указ Президента Респ. Беларусь, 8 авг. 2005 г., № 352: в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 12 мая 2009 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

3. О внешней трудовой миграции: Закон Респ. Беларусь, 30 дек. 2010 г., № 225-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2011. – № 4. – 2/1777.

4. О ратификации Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности: Закон Респ. Беларусь, 3 мая 2003 г., № 197-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2003. – № 55. – 2/945.

5. Об утверждении перечня видов бесплатных медицинских услуг, оказываемых жертвам торговли людьми: постановление М-ва здравоохран. Респ. Беларусь, 12 сент. 2005 г., № 28 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2005. – № 154. – 8/13145.

6. Об утверждении Примерного положения о территориальном центре социального обслуживания населения: постановление Мин-ва труда и соц. защиты Респ. Беларусь, 17 сент. 2007 г., № 114 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. – Минск, 2012.

Дата поступления статьи в редакцию 20.02.2012

К ВОПРОСУ О ДОСТУПЕ ГРАЖДАН К КОНСТИТУЦИОННОМУ ПРАВОСУДИЮ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

КОХАНСКАЯ А.С.,

младший научный сотрудник Института правовых исследований Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь

Статья посвящена актуальным вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина посредством конституционного правосудия. В частности, исследуется правовая природа института конституционной жалобы как эффективного механизма защиты прав человека. Особое внимание уделяется изучению возможной правовой модели института конституционной жалобы, которая бы органично вписалась в правовую систему Республики Беларусь. Отличительными чертами такой правовой модели должны стать сочетание в ней гибкости, доступности и закрепление правовых механизмов, направленных на исключение необоснованных обращений.

The present article dwells upon some topical issues of human rights protection by means of constitutional justice. The study explores in particular the legal nature of constitutional complaint as an effective mechanism of human rights protection. The author especially emphasizes that the possible legal model of constitutional complaint should provide conformity to the legal system of the Republic of Belarus. Both flexibility, accessibility and, as well, legal means for expelling the ungrounded appeals should become the distinguishing features of the above-mentioned legal model.

Введение

Основная задача института специализированного конституционного контроля состоит в обеспечении верховенства и непосредственно действия Основного закона государства, а также в защите прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

Признание прав человека одной из важнейших правовых ценностей и закрепление принципа их непосредственного действия (например, в Российской Федерации данный принцип закрепляется на уровне Конституции [1, с. 5]) являются гарантиями должного осуществления и необходимой правовой защиты таких прав и свобод.

Гражданин должен иметь возможность не только реализовывать свои права и свободы, но и защищать их в случае нарушения его прав различными субъектами, в том числе государственными органами, при этом руководствуясь нормами Конституции и иных актов законодательства.

В силу того, что защита прав и свобод человека является конституционно-правовой и международно-правовой обязанностью современного государства, в процессе осуществления конституционного правосудия права человека стано-

вятся важным критерием, в соответствии с которым решается вопрос о конституционности нормативных правовых актов.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что право граждан на непосредственный доступ к конституционному правосудию служит эффективным инструментом защиты прав и свобод человека.

В Республике Беларусь особую актуальность институт конституционной жалобы приобретает ввиду того, что в настоящее время Конституционным Судом Республики Беларусь практически не используются его полномочия по осуществлению последующего конституционного контроля. Расширение круга субъектов, обладающих правом инициирования конституционного судопроизводства, способствовало бы активизации деятельности указанного органа как органа конституционного правосудия.

Основная часть

Право граждан на инициацию конституционного судопроизводства может осуществляться как косвенно (через уполномоченных субъектов, установленных Конституцией или законода-

тельными актами), так и напрямую (конституционная жалоба, популярная жалоба и др.).

Несмотря на то, что право косвенного доступа граждан к конституционному правосудию может выступать в качестве достаточно эффективного способа защиты прав и свобод человека и гражданина [2, с. 61-73], прямой доступ граждан к конституционному правосудию представляет собой более действенный механизм такой защиты, который получил распространение во многих государствах Европы. В частности, конституционная жалоба широко применяется в Австрии, Германии, Испании, Польше, Российской Федерации [3, с. 72], в Андорре же Конституционный Трибунал компетентен рассматривать ходатайства «ампаро» [4, с. 126].

Также известна и такая форма прямого обращения граждан в органы конституционного правосудия, как популярная жалоба (*actio popularis*, народный иск), которая не предполагает наличия у заявителя конкретного правового интереса [5, с. 163] и подается в публичных интересах в основном против законов общего действия. В Венгрии популярная жалоба может быть направлена против достаточно широкого круга актов, а в Чехии – носит ограниченный характер, субсидиарный по отношению к конституционной жалобе [6, с. 154–155]. В земле Бавария (ФРГ) наряду с конституционной жалобой (*Verfassungsbeschwerde*) существует и популярная жалоба (*Popularklage*), которая призвана обеспечивать, гарантировать конституционность (*Verfassungsmäßigkeit*) правопорядка, служит общественным интересам в противовес конституционной жалобе, которая направлена на защиту только частных правовых интересов [7, с. 58].

Существенным моментом в понимании задач и функций конституционной жалобы является осознание того факта, что ее объект включает в себя не только защиту и охрану конституционных прав человека и гражданина, но и обеспечение конституционной законности и правопорядка в целом. Необходимость широкого понимания объекта конституционной жалобы обусловлена тем, что государственно-правовые режимы большинства современных стран предусматривают такие юридико-правовые конструкции, в соответствии с которыми неотъемлемые права человека и гражданина являются составной частью конституционного правопорядка [8, с. 110]. Следовательно, правомерно считать, что институт конституционной жалобы имеет и публичный аспект, который, как представляется, не менее важен, нежели частный, так как защита в его рамках индивидуальных и коллективных интересов граждан преследует в конечном итоге цель иного порядка – защиту и охрану норм Конституции как основную функцию и

цель деятельности органов конституционного правосудия.

Таким образом, институт конституционной жалобы выполняет две функции: во-первых, пресечение или предотвращение нарушений конституционных прав частных лиц со стороны органов государственной власти или должностных лиц, нарушающих Конституцию (функция частной превенции), во-вторых, как следствие, – пресечение или предотвращение нарушений норм Основного закона и всего массива нормативных правовых актов в целом (функция общей превенции).

Квинтэссенцией конституционной жалобы является *свободный волевой акт* индивидуального или коллективного субъекта, направленный на самозащиту нарушенных государством прав данного субъекта. Такой акт предполагает познание субъектом всех форм правовой действительности, связанных с его предположительно нарушенным правом, и обоснование им необходимости защиты данного права органом конституционного правосудия.

Непрофессиональное толкование нормативных актов, осуществляемое субъектами права на подачу конституционной жалобы, создает необходимую базу для последующей интерпретации правовых норм органом конституционного правосудия.

Недооценивание данного обстоятельства и лишение органов конституционного правосудия полномочий по защите прав человека посредством конституционной жалобы ведут к тому, что орган конституционного правосудия не может в полной мере выполнять поставленные перед ним задачи.

Белорусскими учеными-правоведами и практиками неоднократно высказывались мнения о необходимости учреждения института конституционной жалобы в Республике Беларусь [9, с. 11]. Хотя Конституция и иное законодательство Республики Беларусь прямо не наделяют Конституционный Суд Республики Беларусь полномочиями на возбуждение производства по делам о проверке конституционности нормативных правовых актов по обращениям граждан, анализ норм Конституции Республики Беларусь позволяет прийти к выводу, что институт конституционной жалобы может органично войти в национальную правовую систему в случае, если будет разработана адекватная правовая модель конституционной жалобы.

При разработке данной правовой модели важно соблюсти баланс между обеспечением доступности для гражданина непосредственного обращения в Конституционный Суд Республики Беларусь, с одной стороны, и обеспечением принятия к рассмотрению обращений только по таким вопросам, которые действительно содержат

проблему соответствия нормативных правовых актов Конституции, с другой.

Поэтому необходимо установление некоторых законодательных ограничений, так называемых «фильтров», которые бы позволили исключить необоснованные обращения граждан в орган конституционного правосудия, в то же время не будучи излишне ограничительными. На наш взгляд, предварительная проверка конституционной жалобы на ее допустимость может проводиться по следующим критериям.

1. Круг лиц, имеющих право на подачу конституционной жалобы.

В различных странах данный вопрос решается по-разному, например, в Венгрии, Польше, Чехии правом направлять индивидуальную конституционную жалобу наделено любое физическое лицо [5, с. 165]. В статье 120 Конституции Баварии для определения правомочного субъекта закреплена формулировка «каждый житель Баварии, который чувствует, что государственным органом нарушены его конституционные права» [7, с. 67].

Существенным также является вопрос о представительстве в конституционном судопроизводстве: необходимо закрепить возможность подачи конституционной жалобы не только непосредственно гражданином, чьи права были нарушены, но и его законным представителем (например, родителям должно быть предоставлено право представлять интересы несовершеннолетних в случае нарушения их конституционных прав и свобод законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле) [10, с. 12–13].

Таким образом, круг лиц, обладающих правом подачи конституционной жалобы в Конституционный Суд Республики Беларусь, было бы целесообразно определить следующим образом: граждане Республики Беларусь, иностранные граждане либо лица без гражданства, законно находящиеся на территории Республики Беларусь, как индивидуально, так и коллективно (существующие на законных основаниях объединения граждан).

2. Категории прав и свобод, защищаемых посредством конституционной жалобы.

В статье 97 Федерального Конституционного Закона о Конституционном Суде Российской Федерации говорится о конституционных правах и свободах граждан [11]. В статье 98 Конституции Баварии закреплена формулировка «основное право (Grundrecht)» [7, с. 58] в отношении популярной жалобы, а в статье 120 указанного документа – «конституционные (verfassungsmäßigen) права» [7, с. 67] в отношении конституционной жалобы. В Чехии, Словакии, Грузии конституционные суды вправе рассматривать дела по конституционным жалобам, связанным с нарушением только конституцион-

ных прав [12, р. 35]. Часть стран, где распространена процедура «ампаро» (в частности, Мексика, Аргентина, Коста-Рика, Сальвадор, Панама, Гондурас, Гватемала), закрепляют более широкий круг защищаемых прав – это «права, закрепленные в Конституции и законах» [13, р. 31].

На наш взгляд, для активно развивающихся правовых систем, к которым относится и белорусская национальная правовая система, не является целесообразным ограничивать круг прав и свобод, защищаемых посредством конституционной жалобы.

3. Круг нормативных правовых актов, подлежащих рассмотрению на предмет соответствия Конституции на основании конституционной жалобы.

В Австрии, ФРГ, Словении и в ряде других стран подобных ограничений практически нет и любой нормативный правовой акт может стать объектом конституционного контроля. Можно прийти к заключению, что для стран, проходящих период формирования действенной системы гарантий защиты прав человека, также предпочтительнее не ограничивать рамки подконтрольных нормативных правовых актов.

4. Субсидиарность конституционной жалобы.

Данное положение означает, что до обращения в орган конституционного правосудия гражданином должны быть исчерпаны иные внутригосударственные средства правовой защиты (с этой целью используются возможности судов общей юрисдикции, например, должно быть обжаловано соответствующее решение, которым были ущемлены права заявителя) [7, с. 67].

Однако следует помнить, что исчерпание таких средств для восстановления нарушенного права может явиться фактором, препятствующим своевременному и наиболее полному восстановлению указанного права.

Для подачи конституционной жалобы в конституционные суды Чехии и Словакии не требуется исчерпания средств правовой защиты, если дело имеет значение не только для интересов заявителя или если при задержке будет нанесен невосполнимый ущерб [12, р. 35].

Федеральный Конституционный Суд Германии, например, может сразу вынести решение по конституционной жалобе, поданной до исчерпания средств правовой защиты, если жалоба имеет общее значение или если лицу, подавшему жалобу, может быть нанесен тяжелый и непоправимый ущерб в случае, если оно будет поставлено перед необходимостью использовать сначала обычные средства правовой защиты (часть 2 параграфа 90 Закона о Федеральном Конституционном Суде) [14, с. 74]. Данное положение представляется весьма разумным и применимым для Республики Беларусь.

5. Время подачи конституционной жалобы.

Необходимо установить определенный срок для подачи конституционной жалобы после исчерпания иных средств правовой защиты или же после того, как право было нарушено либо субъекту стало известно о таком нарушении. Например, не позднее 60 дней с момента доведения до сведения гражданина в установленном порядке решения кассационной инстанции, вступившего в законную силу.

6. Конкретность (казуальность) конституционной жалобы.

Конституционная жалоба подается в связи с конкретным делом, в котором подлежит применению конкретный нормативный правовой акт (в Российской Федерации – если закон применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон) [12]. Это может означать необходимость приложения к конституционной жалобе официального документа, подтверждающего применение либо возможность применения оспариваемого закона при разрешении конкретного дела заявителя. Однако невозможность представить такой документ в силу не зависящих от гражданина обстоятельств не должна являться препятствием к рассмотрению его обращения в конституционном суде, а необходимый документ может быть истребован самим конституционным судом или его секретариатом [10, с. 10].

На наш взгляд, при введении института конституционной жалобы в Республике Беларусь вполне обоснованно было бы закрепить право и обязанность Конституционного Суда Республики Беларусь истребовать документы, подтверждающие применение либо возможность применения оспариваемого нормативного правового акта при разрешении конкретного дела заявителя, самостоятельно.

7. Обоснованность конституционной жалобы.

В тексте конституционной жалобы должно содержаться обоснование требований гражданина, достаточное для вынесения решения по существу дела. Однако в данном случае нецелесообразно возлагать на гражданина слишком обременительные требования по обоснованию конституционной жалобы, поскольку основной задачей такой жалобы является лишь очерчивание самого юридического конфликта с изложением его ключевых фактов, а не детальное обоснование правовой позиции. К обоснованности конституционной жалобы также относится отсутствие злоупотребления гражданином своим правом на обращение в орган конституционного правосудия.

8. Оформление конституционной жалобы.

Текст конституционной жалобы должен быть оформлен на одном из государственных языков, к нему должны быть приложены необходимые

материалы. Может быть закреплено требование по предоставлению документа об уплате государственной пошлины (если таковая установлена), документа, подтверждающего полномочия представителя, и иных документов в зависимости от обстоятельств дела.

Представляется, что закрепление обязанности гражданина прилагать к тексту конституционной жалобы текст акта, подлежащего проверке, или текст положений Конституции, подлежащих толкованию, равно как и обязанности представлять необходимые документы с копиями в количестве более двух экземпляров, является излишним и обременительным для гражданина.

9. Возможность установления специальной судебной пошлины.

Учеными-правоведами высказывается мнение, что поскольку гражданин, подающий конституционную жалобу, отстаивает не только свои интересы, но и опосредованно – публичные интересы, то вполне можно подвергнуть сомнению необходимость уплаты государственной пошлины при таком обращении [10, с. 9], хотя целесообразно, на наш взгляд, установить пошлину в случае злоупотребления правом на обращение в конституционный суд (по примеру ФРГ).

10. Пределы рассмотрения конституционным судом дела, возбужденного на основании конституционной жалобы.

Немаловажным представляется вопрос о том, будет ли решение органа конституционного правосудия носить конкретный характер или являться всеобъемлющим. Подходы и к этому вопросу в разных странах различны (для решений, выносимых в рамках процедуры «ампаро», в целом характерна относительность – они не содержат общего вывода о законе или действии, лежащем в основе поданного заявления) [8, с. 137], однако, для правовой системы Республики Беларусь более приемлемым следует считать наделение Конституционного Суда Республики Беларусь правом вынесения всеобъемлющего решения.

Заключение

Прямой доступ граждан к конституционному правосудию, несомненно, представляет собой эффективный механизм защиты прав и свобод человека и гражданина, который расширяет пределы участия личности в делах государства, способствует наиболее полному учету мнения граждан по значимым правовым вопросам, что необходимо в правотворческом процессе, а также повышению уровня правосознания всех участников правоотношений.

Возрастание правовой активности граждан и организаций будет способствовать активизации деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь как органа конституционного

правосудия по осуществлению последующего конституционного контроля, что позволит ему более эффективно выполнять поставленные перед ним задачи. Значимость конституционного правосудия для защиты и обеспечения прав граждан, а также для развития национальной правовой системы в целом можно проиллюстрировать высказыванием известного белорусского правоведа Г.А.Василевича: «Когда Конституционный Суд выносит свое заключение или иное решение, он взвешивает все нюансы возникшего спора и возможные последствия своего вердикта. В том числе учитываются экономические возможности реализации решения. Порой в рас-

чет берется и тот факт, что пробел, который может образоваться в связи с признанием акта неконституционным, хуже, нежели его применение в течение некоторого ограниченного периода времени» [15, с. 5].

Однако необходимо помнить, что от выбора законодателем правовой модели института конституционной жалобы, сочетающей в себе гибкость, доступность и в то же время исключение необоснованных обращений, во многом зависит последующая практика его функционирования, а значит – эффективность защиты прав и свобод человека и гражданина, равно как и процесс совершенствования национальной правовой системы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Адрианова, В.В. Конституционная защита прав человека в России / В.В. Адрианова // Рос. юстиция. – 2011. – № 5. – С. 5–7.
2. Миклашевич, П.П. Проблемы доступа граждан к конституционному правосудию / П.П. Миклашевич // Вестн. Конституц. Суда Респ. Беларусь. – 2009. – № 3. – С. 61–73.
3. Филипчик, Р.И. О роли Конституционного Суда в совершенствовании правового регулирования реализации гражданами конституционного права на судебную защиту / Р.И. Филипчик // Там же. – 2005. – № 4. – С. 65–74.
4. Масловская, Т.С. Конституционный Трибунал княжества Андорра / Т.С. Масловская // Там же. – 2007. – № 4. – С. 121–132.
5. Штубрите, Ж. Введение института конституционной жалобы в Литовской Республике / Ж. Штубрите // Там же. – 2006. – № 4. – С. 163–169.
6. Чиркин, В.Е. Конституция: российская модель / В.Е. Чиркин. – М.: Юрист, 2002. – 160 с.
7. Verfassung des Freistaates Bayern. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Der Bayerische Landtag. Der Bayerische Senat. Funktionen und Aufgaben. Überblick Europäische Union // Bearbeitet von K. Stollreither. – Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 1994. – 274 s.
8. Клишас, А.А. Конституционная юстиция в зарубежных странах / А.А. Клишас / отв. ред. В.В. Еремян. – М.: Междунар. отношения, 2004. – 288 с.
9. Конституционный контроль и судебная система. Отчет национального эксперта в области конституционного права Вашкевича Александра Евгеньевича // Конституционное правосудие и реализация права на судебную защиту в Республике Беларусь: материалы междунар. конф., 16 апр. 2009 г. / Содействие более широкому применению международных стандартов в области прав человека в процессе отправления правосудия в Республике Беларусь: проект Программы развития ООН (ПРООН) и Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ). – Минск, 2009. – 162 с.
10. Голик, Н.М. Конституционная жалоба – гарантия защиты прав и свобод граждан в практике конституционного правосудия Российской Федерации: автореф. ... дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Н.М. Голик. – М., 2008. – 28 с.
11. О Конституционном Суде Российской Федерации: Федер. Закон Рос. Федерации, 21 июля 1994 г., № 1-ФКЗ; в ред. Федер. законов Рос. Федерации от 3 нояб. 2010 г. № 2-ФКЗ и 28 дек. 2010 г. № 8-ФКЗ // КонсультантПлюс. Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2012.
12. Schwartz, H. The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe. – (Constitutionalism in Eastern Europe) / H. Schwartz / Includes bibliographical references and index. – Chicago and London: The University of Chicago Press, 2000. – 347 p.
13. Antieau, Ch.J. Adjudicating Constitutional Issues / Ch.J. Antieau. – London-Rome-NewYork: Oceana Publications, Inc., 1985. – 441 p.
14. Роль Конституционного Суда в правовом государстве (Материалы международных семинаров). – Минск: Deutsche Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit e.v., 2003. – 74 с.
15. Василевич, Г.А. Решения Конституционного Суда Республики Беларусь как фактор совершенствования национального законодательства // Г.А. Василевич, К.И. Кеник, В.В. Подгруша. – Минск: Право и экономика, 2007. – 73 с.

Дата поступления статьи в редакцию 24.01.2012

ПОНЯТИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВА В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННОГО ПРАВООПОНИМАНИЯ

ПОНОМАРЕВ С.А.,

аспирант Белорусского государственного университета

В статье предпринята попытка определить понятие эффективности права. Рассмотрены различные определения понятия эффективности права, существующие в юридической литературе. Показывается связь понятия эффективности права с типом правопонимания. Делается вывод о необходимости применения понятия эффективности права в контексте интегративного правопонимания.

The author makes an attempt to define the concept of the law effectiveness. The article deals with the different definitions of the concept of the law effectiveness, existing in a legal literature. It is shown the concept of the law effectiveness connection's with a type of an understanding of the law. The author draws the conclusion that it is necessary to use the concept of the law effectiveness in the context of the integrative type of the understanding.

Введение

Начиная со второй половины 60-х годов XX века исследованием вопросов эффективности права занимались многие авторы, однако одни рассматривали эффективность права только с позиций юридического позитивизма, сводя понятие эффективности права к вопросу об эффективности правовых норм (В.Н.Кудрявцев, В.И.Никитинский, И.С.Самощенко, В.В.Глазырин и другие), вторые, признавая многообразие подходов к пониманию права, анализировали лишь эффективность законодательства, не уделяя внимания эффективности права как социального регулятора (В.В.Лапаева).

В то же время теоретические аспекты понятия эффективности права как регулятора общественных отношений с учетом современного правопонимания практически не исследовались.

Целями данной статьи являются определение понятия эффективности права, анализ ее сущности и взаимосвязи с типом правопонимания.

Основная часть

Термин «эффективность» происходит от латинского слова «эффект» и определяется в современном философском словаре как существенное отношение изменений на выходе неравновесной системы к изменениям на входе [1, с. 827].

Исторической первой сферой использования и разработки понятия «эффективность» была эконо-

номика. Задача определения экономической эффективности – одна из древнейших. С экономической точки зрения эффективность представляет собой систему показателей, отражающих отношение затрат и результатов, применительно к интересам участников экономических отношений [2, с. 7].

Таким образом, понятие «эффективность» здесь в значительной степени совпадает с понятием экономичности, с достижением высоких результатов при наименьших затратах.

Постановка проблемы эффективности права с относительно самостоятельным предметом научного анализа стала актуальной в европейской юридической науке лишь с середины XX столетия.

В.Н.Кудрявцев, В.И.Никитинский, И.С.Самощенко, В.В.Глазырин в коллективной монографии «Эффективность правовых норм» указывают, что под названным понятием понимается соотношение между фактическим результатом их [норм] действия и теми социальными целями, для достижения которых эти нормы были приняты [3, с. 22].

Недостатком указанной дефиниции является то, что основной акцент в ней сделан на достижение цели (социальной цели). Данный подход в понимании эффективности права был характерен для советских ученых периода 70–80-х годов XX века.

С развитием науки общей теории права и актуализации социологии права как самостоятель-

ной научной дисциплины общетеоретического статуса произошли качественные и количественные изменения средств научного познания, обусловленные плюрализмом в методологии общей теории права, вследствие чего существенно расширились границы правопонимания, включая социологический аспект в анализе понятия и сущности права. В результате сочетания позитивистской и социологической трактовки правопонимания происходило деление целей на материальные (собственно социальные) и юридические [4, с. 43]. Утверждалось, что материальные (социальные) цели могут иметь экономический, политический, идеологический и другой характер и являются глобальными, «дальними», целями [4, с. 48]. В качестве юридических признавались цели, ближайшим объектом которых будет само право, его исполнение и соблюдение.

Исходя из такого деления в юридической литературе выделяются два вида эффективности права: юридическая и социальная. Первая характеризуется соответствием поведения адресатов правовой нормы с требуемым поведением, указанным в ней. В свою очередь, социальной признается такая эффективность, эталоном которой является более отдаленная социальная цель, находящаяся вне сферы правового регулирования [3, с. 30].

Такое деление целей и основанная на нем трактовка эффективности норм права представляются не в полной мере обоснованными. Во-первых, любая юридическая цель будет являться социальной по определению, поскольку право представляет собой регулятор, который нельзя рассматривать вне его социальной обусловленности и тесного взаимодействия в рамках всей системы социального регулирования определенного общества, предполагающего упорядочение общественных отношений при помощи религиозных, моральных, нравственных и других неправовых социальных норм.

Во-вторых, исходя из того, что право призвано регулировать общественные отношения, нельзя утверждать, что оно существует для того, чтобы его соблюдали, то есть неверно признавать исполнение и соблюдение права основными целями его функционирования. Точное соблюдение нормы права (при ее качественности) является лишь необходимым условием достижения социальных целей права.

В-третьих, нельзя признавать социальными целями только такие общегосударственные цели, как политические, экономические, идеологические. Данная трактовка социальных целей в полной мере соответствует «системноцентрическому» типу общественной организации и социального регулирования, при котором человек считается средством достижения так называемых общественных целей [5, с. 9]. Более правильным, по нашему мнению, является опреде-

ление социальных целей в соответствии с «персоноцентрическим» типом, согласно которому смыслом и целью общества является человек, его свобода [5, с. 9]. Основываясь на положениях данного типа социального регулирования истинными социальными целями правового регулирования являются интересы и ценности отдельных граждан и групп, их права и обязанности. Это логично, поскольку право может быть реализовано только непосредственно отдельными гражданами и их коллективами в процессе взаимодействия друг с другом.

Следовательно, эффективность права зависит не столько от той социальной цели, для достижения которой создана юридическая норма, сколько от того, в какой степени данная цель и норма соответствуют потребностям, интересам (целям) отдельных граждан и социальных групп.

В.В.Лапаева понимает эффективность права, с одной стороны, как результирующую характеристику, свидетельствующую о способности закона решать соответствующие социально-правовые проблемы [6, с. 499]. С другой стороны, говоря об эффективности закона, она отмечает, что под ней следует понимать степень соответствия реального уровня конфликтности в урегулированной законом сфере отношений оптимальному для данной сферы уровню конфликтности [7, с. 215–216].

Следует согласиться с мнением В.В.Лапаевой, что достоинством такого понимания эффективности права является возможность ее верификации: эффективность закона может быть измерена в процессе эмпирического юридико-социологического исследования и в ходе законодательного эксперимента [7, с. 216].

Вместе с тем такая позиция вызывает ряд критических замечаний. Характеризуя эффективность права, В.В.Лапаева рассматривает лишь эффективность законодательства. Бесспорно, следует признать, что эффективность законодательства – важнейший аспект содержания понятия эффективности права, а качество законодательства – необходимый фактор его эффективности, однако сводить вопрос об эффективности права к вопросу об эффективности законодательства, на наш взгляд, неверно.

В связи с изложенным представляется необходимым разграничить эффективность права и эффективность законодательства (правовой нормы).

Указанные понятия нетождественны и могут являться таковыми исключительно при нормативистском типе понимания сущности права. При этом эффективность законодательства является одним из аспектов содержания понятия эффективности права. Разграничение эффективности права и эффективности норм законодательства не подразумевает их противопостав-

ления, напротив, важной целью государства должно стать обеспечение их взаимосвязи.

Как отмечает В.В.Лазарев, эффективность действия права определяется многими слагаемыми – состоянием экономики, политическим режимом, качеством законодательства, эффективностью работы правовых учреждений [8, с. 152]. Подобную позицию занимает и В.В. Лапаева, указывая, что эффективность действия законодательства определяется сложным комплексом факторов, характеризующих правовую, социально-экономическую, политическую и другую ситуацию в стране [7, с. 216].

Условия и факторы эффективности права образуют среду действия права, которая предопределяет степень эффективности права как регулятора общественных отношений.

Среда действия права есть социально-правовая обстановка <...> в которой действует право, протекает бытие его субъектов [8, с. 152].

Как верно отмечает В.В.Лазарев, ее характеризуют неюридические и специально-юридические явления, процессы и состояния как материального, так и идеального характера, которые оказывают опосредованное, но подчас определяющее влияние на действие права, его характер, силу, социальную ценность [8, с. 152–153].

Г.К.Варданянц под социальной обусловленностью права понимает соответствие права общественным отношениям, социальности. При этом он подчеркивает, что социальность в силу ее неоднородности изначально носит конфликтно-генный характер, а право по своей природе выступает шлюзом социальной нормативности, следовательно, оно всегда должно отражать разрешенный социальный конфликт [9, с. 67].

Думается, что степень соответствия права общественным отношениям, социальности, степень разрешенности социального конфликта и есть уровень эффективности права с точки зрения социологического подхода к сущности права, а не его социальная обусловленность.

Таким образом, с точки зрения социологической трактовки эффективности права оно может быть результативным социальным регулятором лишь тогда, когда способно разрешать социальные конфликты и отвечает потребностям общества в конкретный период исторического развития.

При социологическом понимании эффективности права на первый план выходят такие ее факторы, как правосознание и правовая культура правоприменителя, отдельного гражданина и населения в целом.

Для того, чтобы право являлось эффективным социальным регулятором, необходимо совокупностью представлений, взглядов, убеждений, оценок, настроений и чувств людей выражать высокоположительное отношение к праву как значимой социальной ценности.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод, что подход к пониманию эффективности права зависит от типа правопонимания.

Тип правопонимания – это обусловленная социокультурными ценностями научная концепция юриспруденции, определяющая рационально-теоретический образец (модель) понимания (и понятия), его сущности и содержания [10, с. 60].

Многочисленные определения права, выработанные с античных времен до настоящего времени, в правовой науке можно свести к четырем основным концепциям правопонимания: естественно-правовой (нравственной, философской, юснатурализму), юридическому позитивизму (нормативной, легистской, этатистской), социологической и интегративной [10, с. 60–61].

Учитывая проведенный выше анализ, необходимо выработать понимание сущности феномена эффективности права в русле интегративного типа правопонимания.

Б.А.Кистяковский писал: «Не надо удовлетворяться лишь перечислением различных научных понятий права. Не подлежит сомнению, что должны существовать и такие синтетические формы, которые объединяли бы эти понятия в новый вид познавательных единств» [11, с. 195].

Представляется, что такое мнение является справедливым и по отношению к понятию эффективности права.

На наш взгляд, в свете необходимости интегративного понимания феномена эффективности права интересным является указанное понятие, сформулированное О.Э.Лейстом: «Под эффективностью права понимается его осуществимость, которая предопределяется общеизвестностью, понятностью и непротиворечивостью правовых норм, их системностью (хотя бы беспробельными связями материально-правовых и процессуальных норм), соразмерностью социальных целей норм и юридических средств достижения этих целей, обеспеченностью права действенной системой органов правосудия и других правоохранительных органов» [12, с. 111].

Как видим, в данном определении синтезированы как позитивистский подход в понимании эффективности права, так и социологическая трактовка сущности этого феномена.

Заключение

Анализ вышеприведенных дефиниций эффективности права позволяет сделать вывод, что его понятие напрямую зависит от типа правопонимания, разделяемого тем или иным исследователем.

На современном этапе необходима выработка дефиниции эффективности права в русле инте-

гративного типа правопонимания, сочетающего в себе черты трех основных направлений определения понятия и сущности права: позитивистского, естественно-правового (философского), социологического.

Одним из возможных вариантов такого определения эффективности права считаем следующее.

Эффективность права – это его свойство, выражающее способность права воздействовать на поведение субъектов права и дости-

гать социально полезного результата, предопределяемое непротиворечивостью и системностью правового регулирования, известностью и доступностью правовых норм населению и отдельной личности как носителям правосознания и правовой культуры, соответствием таких норм логике развития общественных отношений, их предсказуемостью, а также соответствием социальным ожиданиям, доминирующим в обществе в конкретно-исторический период его развития.

ЛИТЕРАТУРА

1. Современный философский словарь / С.А. Азаренко [и др.]; под общ. ред. В.Е. Кемерова. – М.: Акад. проект, 2004. – 861 с.
2. Дегтяренко, В.Н. Оценка эффективности инвестиционных проектов / В.Н. Дегтяренко. – М.: Экспертное бюро, 1997. – 144 с.
3. Кудрявцев, В.Н. Эффективность правовых норм / В.Н. Кудрявцев [и др.]. – М.: Юрид. лит., 1980. – 280 с.
4. Пашков, А.С. Эффективность действия правовой нормы (к методологии и методике социологического исследования) / А.С. Пашков, Л.С. Явич // Сов. гос-во и право. – 1970. – № 3. – С. 40–48.
5. Оболюнский, А.В. Драма российской политической истории: система против личности / А.В. Оболюнский // РАН, Ин-т гос-ва и права. – М., 1994. – 352 с.
6. Проблемы общей теории права и государства: учеб. для вузов / Н.В. Варламова [и др.]; под общ. ред. акад. РАН, проф. В.С. Нерсесянца. – М.: Норма, 2004. – 813 с.
7. Социология права / В.В. Лапаева; под ред. В.С. Нерсесянца; Ин-т гос-ва и права РАН, Акад. правовой ун-т. – М.: Норма: Изд. дом «Инфра-М», 2000. – 304 с.
8. Общая теория права и государства: учеб. для студентов высш. учеб. заведений, обучающихся по направлению 52.14.00 «Юриспруденция» и специальности 02.11.00 «Юриспруденция» / В.С. Афанасьев [и др.]; под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юрист, 2007. – 575 с.
9. Варданянц, Г.К. Правовые ожидания и правовой комфорт: к вопросу о равновесии правовой системы общества / Г.К. Варданянц. // Журн. социологии и соц. антропологии. – 2007. – Т. X. – № 3. – С. 65–82.
10. Дубовицкий, В.Н. Основные концепции правопонимания и социология права / В.Н. Дубовицкий // Право и демократия: сб. науч. тр. / редкол.: В.Н. Бибило (гл. ред.) [и др.]. – Минск: БГУ, 2010. – Вып. 20. – С. 59–74.
11. Кистьяковский, Б.А. Философия и социология права: сб. / Б.А. Кистьяковский, Ю.Н. Давыдов, В.В. Сапов; Рус. христиан. гуманитар. ин-т. – СПб.: Изд-во РХГИ, 1998. – 799 с.
12. Лейст, О.Э. Сущность права: проблемы теории и философии права / О.Э. Лейст; под ред. В.А. Томсинова; Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова; Юрид. фак. – М.: Зерцало: Система «Гарант», 2008. – 340 с.

Дата поступления статьи в редакцию 01.12.2011

ИСТОРИЧЕСКАЯ ОБУСЛОВЛЕННОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОБЪЕКТИВИЗАЦИЯ ОЦЕНОЧНЫХ ПОНЯТИЙ В ПРАВОВЫХ АКТАХ БЕЛАРУСИ

КАСИЯНЕНКО Н.В.,

старший преподаватель кафедры права Института парламентаризма и предпринимательства

В статье предпринимается попытка выявить и обосновать закономерности использования оценочных понятий в отечественном законодательстве. Проводится теоретико-сравнительный анализ текстуального отображения оценочных понятий в правовых памятниках Беларуси и в юридических документах ряда европейских государств в разные исторические эпохи. Затем рассматриваются существующие формы объективизации оценочных понятий в современных правовых актах Беларуси. Завершают сравнительно-ретроспективный анализ критерии допустимости и целесообразности применения оценочных понятий при конструировании правовых норм, а также предложения по совершенствованию действующего законодательства в контексте рассматриваемой проблемы.

The author attempts to reveal and substantiate the regularities of use of appraisal notions in the national legislation. He makes a theoretical and comparative analysis of the textual reflection of appraisal notions in legal documents and instruments of Belarus and of a number of European countries throughout the history. It then discusses the existing forms of objective assessment of appraisal notions in modern legal instruments in Belarus. Finally, to a comparative and retrospective analysis the author adds the eligibility criteria and the appropriateness of use of appraisal notions in the design of legal norms, as well as suggestions for improving the legislation in the context of the problem.

Введение

Законодательное использование оценочных понятий в настоящее время является одной из актуальных проблем юридической науки, однако на страницах отечественных печатных изданий она не особо активно обсуждается. Между тем оценочные понятия составляют значительную часть объема понятийно-терминологической базы права, и недостаток информации об особенностях их применения может напрямую повлиять на уровень законности и справедливости правосудия.

Современная правовая действительность, являясь новой важной вехой истории права, ее составной частью, не может существовать обособленно от своего прошлого и будущего. Поэтому для выявления закономерностей и определения тенденций использования оценочных понятий в современном белорусском праве, прежде всего, необходимо осуществить ретроспективное исследование данной проблемы. В частности, требуется проанализировать законодательное ис-

пользование оценочных понятий и терминов в принимавшихся и действовавших на территории белорусского государства документах, провести их сравнительный анализ в контексте всеобщей истории права; а также определить формы внешнего отображения и причины существования оценочных понятий в современном белорусском праве.

Основная часть

Введение в юридический оборот термина «оценочное понятие» традиционно связывают с именем профессора С.И.Вильнянского, который дал его определение в своей работе в 1956 году, что вовсе не исключает возможности использования относительно определенных выражений до момента официального их наименования «оценочными».

Можно утверждать, что использование оценочных понятий как приема законодательной техники было известно праву с самых ранних

этапов его развития. Первые нормы с оценочными понятиями можно встретить уже в Законах Хаммурапи. Несмотря на признанный в историко-правовой литературе строгий формализм Законов XII таблиц [1, с. 62], они закрепляли такие оценочные понятия, как «бесхозяйственный гражданин», «исключительное уродство», «злая песня» [2, с. 5–10].

В целом оценочные понятия в римском праве являлись средством проникновения естественного права в позитивное. В постклассический период римская юридическая терминология утрачивает свою прежнюю четкость, точность и становится более неопределенной [3, с. 24].

Народы Западной Европы до рецепции римского права управлялись своеобразными франко-германскими юридическими началами. В текстах Салической правды, Саксонской, Алеманнской и правды Бургундов оценочные понятия и термины практически не встречаются, за исключением положения главы первой Салической правды: «Если же кто, вызвавши другого на суд, сам не явится и если его не задержит какое-либо законное препятствие» [4, с. 240].

Развитие белорусского законодательства в ракурсе использования оценочных понятий и терминов также имеет достаточно глубокие корни. Правовым актам, регламентировавшим общественные отношения у древних славян, в целом была присуща та же детальность (казуальность) регулирования, что и в других странах мира.

Одним из правовых документов, действовавших на территории средневековой Беларуси, являлся Договор Смоленского, Витебского и Полоцкого княжеств с Ригой, Готландской землей и немецкими городами 1229 года (Рижская редакция). Анализ текста договора выявил достаточно широкое использование в нем оценочных понятий. Так, десять из сорока четырех статей договора содержат оценочные понятия [5, с. 100–103].

Общеземские грамоты (привилеи), по сути, являлись конституционными актами Великого Княжества Литовского. Изучение их текста показало, что на тот период конституционный характер Общеземских грамот полностью не исключил использования в них оценочных понятий [6, с. 39–64]. Более того, по мере развития законодательства на белорусских землях периода средневековья можно проследить увеличение числа вводимых в правовые документы оценочных понятий и терминов. Судебник Казимира Ягайловича 1468 года и статуты Великого Княжества Литовского 1529, 1566 и 1588 годов служат тому непосредственным подтверждением.

Исследование текста Судебника Казимира дает возможность утверждать, что, несмотря на мнение о близком родстве с Русской Правдой, его текст имеет несколько большую степень от-

носительной определенности и менее формализован.

Показательным примером частоты использования оценочных понятий в юридическом тексте является Статут 1529 года. Его составители разработали новую систему и структуру расположения правовых норм, включили в него наиболее типовые и обобщенные нормы, в том числе содержащие оценочные понятия. Автором осуществлен подробный анализ текста Статута 1529 года в переводе на русский язык, в результате которого можно утверждать, что все его 13 разделов содержат оценочные понятия, а статьи без них практически полностью отсутствуют. Некоторые оценочные понятия многократно повторяются. Так, понятие «надлежащий» употреблено в тексте Статута 1529 года более 12 раз в самых различных словосочетаниях. В тексте уже тогда присутствовали оценочные термины, используемые современным законодателем, — «достоверные доказательства» (статья 9, 12, раздел 7), «более длительный срок» (статья 12, раздел 6), «без уважительной причины» (статья 14, раздел 6). Закреплялись и характерные сугубо для своего времени понятия, например, «столько, сколько может на себе унести», «такое расстояние, какое можно было бы достать палкой, которой погоняют волов» (статья 3, раздел 9), «засвидетельствовать честью и верой» (статья 5, раздел 2) и др.

Нормы Статута 1566 года носили несколько иной характер по сравнению с предыдущими правовыми документами белорусской земли. В нем соединились теоретические разработки местного права с практической деятельностью и теоретическими основами римского и западноевропейского права. При этом в процессе увеличения абстрактности юридического текста во всех разделах и подавляющем большинстве статей сохранились оценочные понятия и термины, ранее использовавшиеся в Статуте 1529 года: «явно подозренный» (статья 4, раздел 1); «иные некоторые речи» (статья 9, раздел 1); «чьи будущи листы лепшии» (статья 8, раздел 9) [7]. Однако оценочный характер некоторых норм вовсе не помешал разработчикам Статута провести идею укрепления правопорядка в жизнь.

Еще одним доказательством позитивного отношения к использованию оценочных понятий как средства юридической техники в подготовке уникальных для своего времени актов является Статут 1588 года. Данный правовой акт был подготовлен на высоком теоретическом уровне квалифицированными правоведами и состоял из 14 разделов и 488 статей. Независимо от характера регулируемых отношений все разделы Статута содержали оценочные понятия. Так, например, статья 6 раздела 1 предусматривала ответственность за бегство в неприятельскую страну, но только со «злым намерением изме-

ны», а статья 7 раздела 4 устанавливала ответственность за неуважение к судье, выразившееся в форме «слов оскорбительных для чести и достоинства его». Разделы 5–10 содержали оценочные понятия «достойное приданое» (статья 4, раздел 5), «развод по уважительной причине» (статья 20, раздел 5) и др.

Представляется обоснованным утверждать, что одним из основных средств достижения абстрактности правового регулирования, перехода норм права на более высокий качественный уровень в XVI веке белорусской государственности явилось достаточно широкое использование оценочных понятий и терминов в результате кодификации права. Более того, стремление уйти от решения дел на основе судейского усмотрения в целях достижения справедливости вовсе не исключило законодательного использования оценочных понятий, а скорее сделало их инструментом ограничения судейского произвола.

Схожие тенденции в развитии нормотворчества можно наблюдать и на территории некоторых европейских государств. Большое количество оценочных терминов содержит Каролина – уголовно-судебное уложение «Священной Римской империи германской нации», принятое в 1532 году (например, «всякий раз, как сие представится за благо и необходимость», «из мужей достойных, благоразумных и опытных») [4, с. 299–324]. Германское право в целом характеризовалось интенсивным использованием абстрактных терминов. Позднее именно из германского права к нам пришло словосочетание «оценочные понятия» [8, с. 47].

В Англии Великая Хартия Вольностей 1215 года, формулирующая ряд важнейших юридических принципов судебно-административной системы английского феодального государства, также не обошлась без оценочных понятий: «умеренное пособие» (статья 13), «честные люди» (статья 20), «некоторое короткое время» (статья 42) и т.д. [4, с. 370–374].

Кутюмы Бовези – изложение обычного права северо-восточной Франции – вводит в оборот такие оценочные понятия, как «надлежащее место» (статья 58), «безобразные слова» (статья 828), «без уважительной причины» (статья 1438) и т.п.

Аналогичный подход к относительно определенному правовому регулированию общественных отношений можно проследить и в российском законодательстве: Судебник 1497 года – «ведомый лихою человек» (статья 8), «без лучших людей» (статья 38) [9, с. 55–59]; Судебник 1450 года – «обвинит кого безхитростно» (статья 2), «назовут добрым человеком» (статья 56) [9, с. 97–107].

В эпоху Нового времени вместе с правом совершенствуются и приемы юридической техники. Закрепление норм, содержащих оценочные

понятия, переходит с преимущественно отраслевого на конституционный уровень. Так, раздел 1 статьи 3 Конституции США 1787 года установил, что «судьи <...> будут сохранять свои должности до тех пор, пока ведут себя безупречно» [10, с. 70].

Конституция Речи Посполитой, принятая 3 мая 1791 г., также содержала в своем тексте некоторые оценочные понятия: «закон должен быть немедленно передан в сенат» (раздел 6), «суды должны быть бдительны» (раздел 8) и др. [11, с. 794–797].

К началу XIX века в связи с проникновением и усилением идеи свободного права оценочные понятия приобретают новое значение, отраженное как в политико-правовой мысли, так и в юридических текстах. Выборочный обзор статей законодательства рубежа XIX–XX веков, действовавшего на территории Беларуси, выявил, что оценочные понятия, имевшие огромное значение в законодательствах зарубежных стран, проникли и в отечественное правотворчество. Однако правоведы начала XX века противоположным образом относились к оценочным понятиям (работы Л.И.Петражицкого, И.А.Покровского, П.И.Люблинского, В.П.Грибанова) [12, с. 161; 13, с. 4; 14, с. 13–14; 15, с. 21]. Это, в основном, было связано со стилем изложения нормативных правовых актов того времени, который позволил именовать нормы, содержавшие оценочные понятия, «каучуковыми параграфами» и сформировал негативное к ним отношение.

На сегодняшний день правила подготовки правовых актов и технико-юридические требования к ним регулируются целым рядом нормативных правовых актов. Интерес для исследования, проведенного в данной статье, прежде всего, представляют Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 года «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (в редакции Закона Республики Беларусь от 2 июля 2009 года) и Указ Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 г. № 359 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности» (далее – Указ № 359) (в редакции Указа Президента Республики Беларусь от 28 января 2010 г.) [16; 17]. Анализ данных документов показал, что оценочные термины как средство юридической техники в них не упоминаются. Между тем Правила подготовки проектов нормативных правовых актов, утвержденные Указом № 359, основными требованиями нормотворческой техники устанавливают: краткость изложения норм проекта, полноту правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений, ясность, простоту и доступность языка изложения проекта правового акта [17]. Так как употребление оценочных терминов позволяет выполнить все данные требования, фактически они уверенно используются отечественным законодателем при подготовке

проектов нормативных правовых актов. С другой стороны, игнорирование факта необходимости использования в нормотворчестве оценочных понятий на практике может привести к правоприменительным ошибкам. В связи с этим автор предлагает ввести в юридическую лексику словосочетание «оценочное понятие (термин)». Часть третью статьи 23 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» дополнить предложением следующего содержания: «В случае необходимости допускается использование в тексте нормативного правового акта оценочных понятий (терминов)». Часть третью статьи 32 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» дополнить предложением следующего содержания: «Разъяснение содержания оценочных понятий (терминов) помещается в скобках после первого их употребления в тексте нормативного правового акта.»

Проведенный автором анализ положений основных кодифицированных актов независимой Республики Беларусь (было изучено пятнадцать кодексов) свидетельствует о том, что начиная со второй половины XX века в целом наметилась устойчивая тенденция к постепенному увеличению числа оценочных понятий во всех отраслях права.

Чем же вызвано данное обстоятельство? И являются ли оценочные понятия благом для права? Для ответа на данные вопросы, прежде всего, надо выявить формы и причины употребления оценочных понятий, тем самым определив их значение в современной нормотворческой и правоприменительной деятельности. Кроме того, исследование существующих форм юридической объективизации оценочных понятий и определение наиболее сложных для правоприменителя способов их отражения в законодательстве имеют большое значение и в процессе выработки критериев допустимого законодательного использования оценочных понятий.

Выделяют оценочные понятия, имеющие текстовую и нетекстовую формы закрепления. В свою очередь, текстовая форма закрепления предусматривает два способа фиксации оценочных понятий: прямой и бланкетный. При прямом способе оценочные понятия непосредственно закрепляются в статьях нормативного правового акта с помощью слов и словосочетаний.

Бланкетная форма подразумевает, что оценочные понятия фиксируются не в основном нормативном правовом акте, а в текстах правовых актов, производных от него, подлежащих интерпретации в процессе их применения для регулирования конкретных правоотношений.

Наибольшую сложность в процессе конкретизации соответствующих оценочных понятий имеет нетекстовая форма их закрепления. В данном случае оценочные понятия текстуально не отражаются в законодательстве, но импли-

цитно присутствуют в отдельных предписаниях правового акта в силу действия логических и контекстуальных средств. Нетекстовая форма фиксации предполагает, во-первых, закрепление оценочных понятий в единых логико-лингвистических структурах смежных правовых предписаний, а во-вторых, контекстуальный способ их отражения в правовом материале.

В первом случае предполагаемое оценочное понятие текстуально закрепляется в другой отрасли права, регулирующей схожие общественные отношения. Так, часть 1 статьи 171 Гражданского кодекса Республики Беларусь гласит: «Мнимая сделка, то есть сделка, совершенная лишь для вида, *без намерения* создать соответствующие ей юридические последствия, ничтожна». В силу того, что гражданское право субсидиарно распространяет свое регулирование на сферу семейных правоотношений, то вышеприведенное оценочное понятие проецируется на институт заключения брака в семейном праве, и результатом этого является формулировка части первой статьи 45 Кодекса Республики Беларусь о браке и семье, которая устанавливает, что брак признается недействительным в случаях регистрации заключения брака *без намерения создать семью* (фиктивный брак). Такая терминологическая преемственность приводит к выводу о существовании отдельных общественных отношений, которые могут быть законодательно урегулированы только при помощи оценочных понятий.

Другой способ нетекстовой формы фиксации оценочных понятий предполагает их отражение посредством контекста предписания. Некоторые правовые понятия, являясь по своей сути формально определенными, в зависимости от соответствующего контекста словоупотребления могут приобретать оценочный характер. Например, понятие «несовершеннолетнее лицо» в контексте статьи 17.4 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях, устанавливающей ответственность за покупку алкогольных напитков для лиц, не достигших 18 лет, в зависимости от особенностей конкретных ситуаций выступает оценочным и предполагает оценку возраста лица, для которого осуществлена покупка алкогольных напитков, по внешним признакам.

Очевидно, что в силу ряда объективных и субъективных факторов белорусский законодатель использует разнообразные формы фиксации оценочных понятий. Это позволяет ему максимально полно, всеобъемлюще отразить в праве все стороны жизни общества, а правоприменителю – адекватно, справедливо и законно разрешать конкретные фактические ситуации при условии грамотного оперирования нормами с оценочными понятиями.

Природа оценочных понятий не позволяет говорить только о какой-то одной причине их по-

явления и существования в праве. Считаем возможным утверждать, что существование оценочных понятий обусловлено, а зачастую и оправдано совокупностью объективных и субъективных причин, вследствие чего они обладают как позитивными, так и негативными свойствами.

К объективным причинам законодательного использования оценочных понятий, на наш взгляд, целесообразно отнести следующие:

постоянное изменение и многообразие жизненных явлений и процессов, требующих своего правового оформления (названную причину считаем основным, определяющим моментом законодательного использования оценочных понятий, который, однако, не исключает и другие);

необходимость законодательного ограничения свободы усмотрения правоприменителя;

ограниченная возможность законодателя в прогнозировании конкретных проявлений усложняющихся общественных отношений, что необходимо для поддержания высокого уровня динамизма всей действующей системы права;

необходимость всестороннего гарантирования прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц;

право должно выступать регулятором отношений во всех сферах жизни, в том числе отношений этического, нравственного характера;

ограниченная возможность отражения языковыми средствами тех или иных явлений, имеющих правовое значение.

В научно-правовой литературе чаще можно встретить позиции правоведов по поводу субъективных причин законодательного использования оценочных понятий [18–20]. Изучив существующие точки зрения на этот счет, автор определил, что к таковым обоснованно будет отнести:

традиционно устоявшиеся приемы законодательной техники, свойственные национальному законодательству;

«наследование» современным национальным законодательством норм ранее действовавшей системы права без принципиальных изменений или адаптации к изменившейся действительности;

индивидуальное субъективное предпочтение законодателя регулировать те или иные отношения с помощью оценочных понятий в силу затруднительности использования в некоторых случаях формально определенных терминов;

недостаточная разработанность и исследованность вопросов использования и применения оценочных понятий в рамках правовой науки.

Заключение

Таким образом, можно резюмировать, что:

1) многие оценочные понятия, ранее встречавшиеся в правовых актах средневековья и нового времени, аналогичны тем, которые используются в действующем законодательстве. Учитывая особенность языкового выражения законодательных предписаний, характерных для соответствующей

исторической эпохи, можно утверждать, что большая часть современных оценочных терминов благополучно заимствована из законодательства второй половины XIX века;

2) оценочные понятия существовали на всех этапах развития белорусского законодательства, а также в истории развития всех правовых систем с небольшими различиями, предопределенными национальными особенностями;

3) интенсивность использования оценочных понятий не особо зависит от характера правового акта, но напрямую обусловлена преобладающей на том или ином историческом этапе развития государства и права теорией правопонимания. История свидетельствует, что представители естественноправовой концепции стремились к регулированию общественных отношений с помощью относительно определенных (а в идеале – неопределенных) норм, расширяя тем самым границы судейского усмотрения; позитивисты, напротив, именовали подобные нормы права «каучуковыми» и видели в них возможность для судейского произвола;

4) анализ исторического и современного правового материала позволяет констатировать наличие преемственности и устойчивой тенденции к расширению использования оценочных понятий в регулятивной сфере и к постепенному оправданному сужению относительно определенных норм с оценочными понятиями в охранительных отраслях права;

5) для получения и поддержания позитивной регулятивности правовых норм с оценочными понятиями требуется не стремление к их полному исключению из юридического текста, а четкое определение сферы и критериев дальнейшего их использования. При этом необходимо обобщить и интегрировать предложения ученых-правоведов по оптимизации соотношения формального и оценочного элементов в юридическом тексте в отдельный сборник рекомендаций и правил, который мог бы применяться законодателем при конструировании правовых норм с оценочными понятиями;

6) важно обозначить, что объективные причины использования оценочных понятий в законодательстве обуславливают в большей мере их позитивные свойства. В силу объективных причин оценочные понятия не могут не использоваться как одно из средств юридической техники, и, следовательно, к их устранению из арсенала юридических средств законодателя при конструировании правовых норм стремиться не следует. Субъективные причины, напротив, порождают негативные свойства оценочных понятий, проявляющиеся в процессе правоприменения и требующие своего устранения. Для этого автор предлагает уже на этапе конструирования правовых норм использовать оценочные понятия с учетом следующих закономерных критериев их допустимости и целесообразности:

оценочные понятия оправданно могут закрепляться только в законодательных актах, так

как последние рассчитаны, как правило, на неопределенный срок действия, на неопределенный круг лиц и содержат предписания нейтрального характера, не относящиеся к каждой конкретной ситуации;

всестороннее урегулирование отношений морального, этического, духовного характера невозможно без законодательного использования оценочных понятий, при этом требуется обязательное частичное нормативное разъяснение их содержания;

количество оценочных понятий может увеличиваться в законодательстве отраслей права, осуществляющих преимущественно диспозитивное регулирование общественных отношений;

для большей гарантированности защиты прав и свобод индивида следует стремиться избегать использования оценочных терминов (понятий) в уголовном (за исключением сферы дифференциации объема ответственности) и процессуальном законодательствах.

ЛИТЕРАТУРА

1. Краснова, С.А. Определение понятия «добросовестность» в российском гражданском праве / С.А. Краснова // Журн. рос. права. – 2003. – № 3. – С. 62–67.
2. Памятники римского права: Законы XII таблиц. Институции Гая. Дигесты Юстиниана. – М.: Зерцало, 1997. – 608 с.
3. Лукьяненко, М.Ф. Оценочные понятия гражданского права: история и современность / М.Ф. Лукьяненко // Право и политика. – 2007. – № 7. – С. 23–31.
4. Хрестоматия по Всеобщей истории государства и права: в 2 т. / под ред. К.И. Батыра, Е.В. Поликарповой. – М.: Юрист, 2000. – Т. 1. – 392 с.
5. Карамзин, Н.М. История государства Российского. Репринтное воспроизведение 5-го издания 1842–1844 гг. в трех книгах с приложением. – М.: Книга, 1988. – Кн. 1: Прим. к III т. – С. 100–103.
6. Вішнеўскі, А.Ф. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі ў дакументах і матэрыялах (са старажытных часоў да нашых дзён): вучэб. дапаможнік / А.Ф. Вішнеўскі, Я.А. Юхо; пад агул. рэд. праф. А.Ф. Вішнеўскага. – 2-е выд., дап. – Мінск: Акад. МУС Рэсп. Беларусь, 2003. – 320 с.
7. Доўнар, Т.І. Статут Вялікага Княства Літоўскага 1566 года / Т.І. Доўнар, У.М. Сатолін, Я.А. Юхо; рэдкал.: Т.І. Доўнар [і інш.]. – Мінск: Тэсей, 2003. – 352 с.
8. Кубиц, Г.В. О проблеме применения специальной оценочной лексики в юридических текстах / Г.В. Кубиц // Рос. юстиция. – 2007. – № 5. – С. 47–49.
9. Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. / под общ. ред. О.И. Чистякова. – М.: Юрид. лит., 1985. – Т. 2: Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. – 520 с.
10. Хрестоматия по Всеобщей истории государства и права: в 2 т. / под ред. К.И. Батыра, Е.В. Поликарповой. – М.: Юрист, 2003. – Т. 2. – 520 с.
11. Хрестоматия памятников феодального государства и права стран Европы / под ред. В.М. Корецкого. – М.: Госюриздат, 1961. – 950 с.
12. Москвитин, В.В. Добросовестность налогоплательщика как юридическая категория / В.В. Москвитин // Право и образование. – 2009. – № 10. – С. 159–165.
13. Свит, Ю.П. Понятие и значение добросовестности и разумности в современном российском праве / Ю.П. Свит // Законы России. – 2010. – № 9. – С. 3–9.
14. Люблинский, П.И. Техника, толкование и казуистика уголовного кодекса / П.И. Люблинский; под ред. В.А. Томсинова. – М.: Зерцало, 2004. – 248 с.
15. Грибанов, В.П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав / В.П. Грибанов. – М.: Рос. право, 1992. – 204 с.
16. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2000 г., № 361-З; в ред. Закона Респ. Беларусь от 2 июля 2009 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.
17. О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности: Указ Президента Респ. Беларусь, 11 авг. 2003 г., № 359; в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 28 янв. 2010 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.
18. Коробец, Б.Н. Причины законодательного использования оценочных понятий в уголовном праве России / Б.Н. Коробец // Юрид. науки. – 2007. – № 2. – С. 165–168.
19. Грачева, Ю.В. Судейское усмотрение в уголовном праве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Ю.В. Грачева. – М., 2002. – 199 с.
20. Кашанина, Т.В. Оценочные понятия в советском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Т.В. Кашанина. – Свердловск, 1974. – 17 с.

Дата поступления статьи в редакцию 09.12.2011

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИЗУЧЕНИЮ ПРАВОСОЗНАНИЯ

ВЕРШОК И.Л.,

доцент кафедры теории и истории государства и права юридического факультета
Белорусского государственного университета, кандидат юридических наук

В статье рассматриваются актуальные вопросы методологии познания правового сознания (правосознания) в контексте расширения границ мировоззренческих, общенаучных и специальных методов познания. Предлагается новый метод анализа генезиса и сущности правосознания, основанный на синтезе антропологического и аксиологического подходов, дается интерпретация метода системного анализа применительно к изучению идеальных явлений социально-правовой действительности, в том числе к правовому сознанию.

This article deals with the actual methodology issues of legal consciousness cognition taking into consideration the expansion of borders of ideology, scientific and special methods of knowledge. The new method of genesis analysis and consciousness essence based on synthesis of anthropological and axiological approaches is offered. There is also interpretation of the method of system analysis with reference to studying of the ideal phenomena of social and legal reality, including legal consciousness.

Введение

Современные взгляды о сущности, структуре, уровнях и иных параметрах правового сознания (правосознания) характеризуются достаточной разрозненностью, понятийно-категориальной неоднозначностью и (или) механическим заимствованием сведений о сознании и правосознании, основанных преимущественно на материалистическом понимании проблем юридической науки, связанным с преувеличением роли и значения экономических отношений в ущерб другим сферам человеческого бытия. Данное обстоятельство в значительной степени обусловлено отсутствием детально разработанной методологии познания сущности правосознания, его содержания, структуры, уровней и функций (теоретический аспект), а также механизма формирования правового сознания с учетом его специфики и назначения (прикладной аспект). Кроме того, правосознание обладает свойством динамичности, оно постоянно преобразуется и развивается под воздействием социально-правовой действительности, в нем появляются новые аспекты, требующие дополнительного изучения. В этой связи необходимо рассмотреть методологические подходы изучения феномена правового сознания, которые, по мнению автора, являются наиболее актуальными и существенно повлияют на содержание деятельности в сфере познания данного элемента социально-правовой действительности.

Основная часть

Исходной базой изучения предмета науки общей теории права в целом и конкретных его компонентов является методология гуманитарных наук, трансформируемая в методологию общей теории права с учетом специфики самого предмета изучения, исторических условий исследования, познающего субъекта и ряда других факторов. В связи с этим признается, что методология общей теории права состоит из общих, специальных и (или) частных методов познания. С учетом того, что правосознание традиционно включается в предмет исследования науки общей теории права, представляется правильным использование общенаучных, специальных и (или) частных методов познания при изучении феномена правового сознания. Однако как один из основных, очень специфичных и сложных идеальных компонентов правовой системы общества, оно должно подвергаться детальному изучению и с помощью новых методов и методик, адаптированных к современному количественно-качественному состоянию правосознания.

С учетом современной тенденции расширения границ познания в юриспруденции, в том числе с использованием антропологического подхода, а также эффективности его использования при изучении различных материальных явлений социально-правовой действительности, представ-

ляется целесообразным изучение правосознания при помощи данного инструментария. Достаточно длительный период времени юридическая антропология, имеющая корни социальной антропологии, в своей основе преследовала цель формирования теории эволюции права в системе социальной регуляции и во взаимосвязи с процессами развития человека как *homo sapiens*, способного сочетать в себе биологическое и социальное начала. Однако с развитием данного направления научной мысли и формированием нового методологического подхода — так называемого антропологического метода научного познания — актуализируются исследования не только самого права, но и иных элементов правовых систем. Причем исследования осуществляются в двух основных направлениях. Во-первых, изучают исторические аспекты правогенеза в сложных условиях эволюции человека, презюмируя, что все человеческие общности проходят идентичные стадии в развитии своих форм экономической, социальной и правовой организации. Во-вторых, анализируются качество и состояние права в традиционных и современных обществах в контексте их различной культурной организации. В обоих случаях акцент делается на изучение самих истоков права (в материальном смысле), влияющих на его форму, содержание и дифференциацию. Однако отсутствует детальный анализ генезиса правосознания как идеального фактора, существенно детерминирующего появление и развитие права, а также обуславливающего содержание правовых явлений и их соотношение с другими регулятивными системами.

Имеющаяся научная информация о мышлении первобытного человека или члена традиционного общества либо исследования эволюции общего сознания у *homo sapiens* не дают полной картины генезиса правосознания в силу его специфики. Представляется целесообразным сделать попытку анализа происхождения и развития правосознания как идеального фактора, детерминирующего само существование права и его сущностно-содержательные показатели. Кроме того, исследование процессов развития правосознания может способствовать более объективному анализу качества современного правосознания и его роли в системе других типов и видов сознания (политического, экономического, экологического и другого), а также прогнозированию дальнейших путей развития правового сознания в контексте конкретной социально-правовой действительности.

Генезис сознания и правосознания представляется целесообразным изучать с позиций признания человека исходным пунктом и конечной целью философии как уникальной биосоциально-культурную системы, требующей исследования в ее целостном бытии, что соответствует антро-

пологическому подходу [1, с. 11], и с учетом формирования и развития ценностных представлений общества, лежащих в основе аксиологического метода, а также ряда других вспомогательных познавательных средств. Думается, что сочетание данного инструментария в рамках анализа историогенеза общесоциальных и правовых ценностей, целенаправленно или опосредованно осмысливаемых человеком в процессе его практической деятельности и возводимых их в ранг принципов, будет способствовать наиболее глубокому анализу любых идеальных явлений, в том числе и правосознания.

В обобщенном виде практическая деятельность человека по приспособлению к окружающей действительности и ее освоению, в том числе преобразованию, происходит осознанно — сознательно. Сознание представляет собой сложный и комплексный биопсихофизиохимический процесс истинного, ошибочного или ложного восприятия, отражения, осмысления и выражения идеализированной в индивидуальном человеческом мышлении действительности [2, с. 10]. В процессе восприятия, отражения, осмысления окружающей действительности возникают образы ее идеального существования и развития (должное) и реальная картина мира (сущее). Наиболее оптимальный в конкретно-исторический период для определенного индивида или группы лиц образ должного формулируется в виде идеалов, к которым ему (им) следует стремиться для наиболее благоприятного существования. В свою очередь, идеалы создаются в виде ценностных иерархических систем, характерных как для конкретного индивида, так и для соответствующей социокультурной общности в процессе ее исторического развития, а также как результат рефлексивного осмысления диалога различных культур.

Существующая в обществе исторически непрерывно складывающаяся система ценностей с присущей ей иерархией и дифференциацией является одним из определяющих факторов, детерминирующих единство социума, но в то же время и его гармоничное развитие, основанное на дифференциации, социальной стратификации, а также интеграции. На основе системы ценностей происходит интеграция отдельных индивидов в социальные группы и общности, а последних — в единую и целостную систему общества.

Параллельно с постоянно развивающейся, объективно существующей ценностной сложноструктурированной системой имеется внутренняя система ценностей, которая имманентна каждому члену общества как личности. Данная внутренняя и достаточно субъективная система формируется в процессе социализации индивида на протяжении всей его жизнедеятельности как результат осознания и практического освое-

ния явлений и предметов окружающей социальной действительности.

Как воплощение конкретной системы ценностей, сформированные идеалы в абсолютной мере недостижимы. Однако сознательное стремление к ним воплощается в построении норм, правил образцового, «идеального», поведения (религиозных, моральных, правовых). Содержание и иерархия таких установлений строятся на основе формулируемых принципов как основополагающих начал регулирования, органично синтезирующих в себе идеальное и реальное положение вещей. Учитывая несовершенство человека, а также различную совокупность объективных и субъективных факторов, детерминирующих его поведение (в том числе и встречающуюся в ряде случаев неправильность, несоответствие закономерностям общественного развития самих норм и принципов), индивид не может неукоснительно выполнять все правила, регулирующие его поведение, и поэтому идеал не обладает абсолютным свойством достижимости, отчего не перестает существовать, а лишь развивается, изменяя и чаще всего усложняя, насаждая требования к человеку и обществу.

Процесс осознания человеком существующих ценностей (социализация) сводится к сложной процедуре восприятия, отражения, осмысления и выражения информации о явлениях и процессах окружающей действительности. Причем осмысление в данном случае предполагает сложную оценку получаемых извне социально значимых сведений, преломление их содержания через внутренний мир человека, его духовный и практический опыт существования в окружающей природной и социальной среде. В результате такого осмысления человек оценивает информацию, получаемую в процессе социализации, на предмет ее соответствия уже существующим собственным индивидуальным ценностям. В случае если имеется ценностная корреляция, гармоничное сочетание между внешней и внутренней ценностными системами, индивид начинает воспринимать предлагаемую ему в процессе социализации информацию, включает ее в свою иерархию ценностей и выражает ее содержание в своем поведении. При противоречивости индивидуальных и общественных ценностей индивид ведет себя в соответствии с предъявляемыми требованиями под угрозой внешнего воздействия (для права характерно государственное принуждение, морали – общественное осуждение) либо не соблюдает или нарушает имеющиеся правила поведения.

Схожая ситуация имеет место в сфере социально-правовой действительности. На уровне теоретической абстракции, обусловленной практическими потребностями, параллельно существуют две относительно самостоятельные, соотносимые и взаимосвязанные системы право-

вых ценностей: индивидуально-правовая и социально-правовая. Одна, являющаяся более субъективной, заключается в индивидуально формируемой в сознании каждого индивида в процессе социализации группе правовых ценностей, обусловленных особенностями его субъективного восприятия и осмысления, а также зависящих от духовного и практического опыта освоения социально-правовой действительности. Вторая, имеющая в большей степени объективный характер, формируется исторически, обусловлена национальными, этно-ментальными особенностями конкретного общества. Осмысленные ценности в сфере права являются содержательным наполнением правосознания, имманентного в определенной степени каждому человеку со свойственной ему индивидуальностью.

Социально-правовые ценности подвергаются освоению. Так, восприятию соответствует чувственный, а осмыслению – рациональный, логический уровень познания ценностей как элементов социально-правовой действительности. В идеале освоенные и воспринятые в качестве правильных (соответствующих имеющимся внутренним убеждениям) ценности должны быть включены в содержание правосознания и выражаться в социально значимых правовых идеях (являющихся основой для правовых принципов, которые, в свою очередь, определяют форму и содержание правовых норм), а также в возможных социально значимых деяниях юридического характера (действию или бездействию).

Что же касается антропологического подхода в изучении идеальной и реальной окружающей действительности, то можно выделить несколько периодов человеческого существования, коренным образом отличающихся между собой и соответственно определяющих содержание сознания и правового сознания. Вся история человечества представляет собой поступательный либо скачкообразный переход от приспособления *homo sapiens* к окружающей среде к ее преобразованию, что, несомненно, отразилось на генезисе сознания человека. Процесс развития сознания человека происходит на фоне осмысления его смертности («конечности») и отчужденности, одиночества, а в соответствии с этим – поиска источника реализации его надежд на бессмертие и целостность [3]. Сознание человека направлено на его приспособление к окружающему миру (он развивается как физическое существо) и одновременно – на приближение человека к Богу (он постоянен как духовное существо). Происходит дифференциация сознания на религиозное, основанное на духовных ценностях, и мирское, базирующееся на ценностях приспособления к окружающей природной среде, выживания и продолжения рода.

Религиозное сознание статично, в своих высочайших подъемах человек совершенен [3].

С развитием духовных ценностей в содержании его сознания человек все больше освобождается от материального бытия и становится свободным как душевно, так и телесно.

Что касается мирского сознания, то в условиях первобытного бытия и, соответственно, элементарной недифференцированной общественной структуры объективно преобладали общинные (но не общественные, социальные) формы существования человека, на основе чего строилось его мировоззрение. Вся окружающая действительность представлялась человеку как одна огромная родовая община, населенная «существами человеческого типа» [4, с. 27]. Начальные формы человеческого бытия характеризовались сознанием, содержание которого отразилось в различных исследованиях антропологов и историков в формулировке идеальной формы бытия первобытного человека просто как «мышление». В первобытном мышлении преобладал иррациональный компонент, однако в то же время логическая составляющая уже существовала [5, с. 27–30], но находилась в зародышевом состоянии. Материальное не отличалось от идеального, рациональное – от иррационального, естественное – от сверхъестественного [5, с. 32–37]. Благодаря появлению и развитию рационального, логического компонента в первобытном мышлении человек получил способность к дальнейшему сознательному социальному нормированию, самосовершенствованию и, соответственно, выживанию.

Ценностью первобытного человека являлась охрана существующего порядка вещей, способствовавшего выживанию предков и, соответственно, сохранению жизни его современников. Ценности основывались на инстинктах, направленных на сохранение жизни и продолжение рода. Сознание было направлено на охрану и передачу многочисленных и традиционно повторяющихся из поколения в поколение стереотипов поведения. Неслучайно большинство авторов, анализируя обычаи как наиболее распространенную норму, регулирующую поведение в первобытном обществе, указывают на стихийное, часто не мотивированное и не подвергающееся рациональной оценке повторение правил, существующих и исполняемых испокон веков. Это состояние сознания обусловило наличие первоначальной системы социальной регуляции в виде мононормы, являющейся не правилом в современном понимании, а образцом поведения, личным примером.

Выражение как необходимый последний этап процесса сознания у первобытного человека также было специфично. Сначала выражение процесса осознания проявлялось примитивно, в определенных жестах, поступках. Отсутствовала языковая форма объективизации сознания, что затрудняло построение ло-

гических умозаключений и поэтому не способствовало развитию осмысления. С появлением языка в сознании происходит коренной перелом, связанный с быстрым развитием рациональной оценки происходящих событий и построением выводов об их дальнейшем развертывании. Анализируя определенные события, человек, хоть и на примитивном уровне, выделяет закономерности, пытается спрогнозировать их дальнейшее развитие. С накоплением соответствующих знаний он стремится преобразовывать окружающую действительность. Происходит изменение системы ценностей, при котором наряду с ценностью сохранения старых порядков на первый план выходит создание новых условий жизнедеятельности, наиболее благоприятных для индивида. Появляются ценности, связанные с преобразованием настоящего с целью оптимизации будущего. Примером могут служить охраняемые ценности моногамной семьи, запрет инцеста, успешные охота и собирательство и т.д. В соответствии с этим изменяются принципы регулирования, после чего мононорма дифференцируется по своим форме и содержанию. Однако обычаи не отрицаются, они уходят на второй план, в результате чего происходят дифференциация и иерархизация в системе социального регулирования. Становится характерной следующая закономерность: чем больше сознание человека направлено на преобразование окружающей среды, тем более зависимым от нее он становится.

В процессе развития деятельности по преобразованию окружающей среды усложняются ее структура и алгоритм, происходит специализация труда между отдельными членами племени или рода. Соответственно дифференцируется сознание как процесс отражения все усложняющейся и разветвляющейся социальной практики. У охотников и собирателей доминирует практический, рациональный компонент сознания, на основе чего зарождается, а потом с переходом от присваивающей к производящей системе хозяйствования развивается природоресурсное, природоохранное и экономическое сознание (основанное на ценностях рационального производства благ, их распределения и эффективного потребления). У главы семьи, рода, старейшины, к которым обращаются за разрешением спора, появляется необходимость применения существующих правил поведения при соблюдении определенных ритуалов, процессуальных правил, для правильного с его авторитетной точки зрения и на основе имеющихся норм в форме обычая разрешения ситуации, что способствует дифференциации правового сознания (с учетом ценностей справедливости, обоснованности, правильности). Вследствие расслоения синкретичного сознания вычленяются соот-

ветственно экономическое, экологическое, правовое сознание.

С появлением и усложнением дифференциации общества зарождаются предпосылки для возникновения принципиально новой формы его организации – государственной – в противовес доминирующему ранее общинному существованию человека. Государственная форма бытия начинает конкурировать с общинной формой, также отражающейся в сознании и проявляющейся в различных сферах жизнедеятельности – религиозной, хозяйственной, правовой. Постепенно общинные сознание и бытие теряют свое доминирующее значение (но полностью не исчезают вплоть до настоящего времени и проявляются в различных социокультурных общностях с разной интенсивностью). Появляется, развивается и приобретает всепроникающее значение государственная форма существования человека, что соответственно воспринимается, отражается, осмысливается государственным типом сознания. С развитием различных дифференцирующихся функций государства на международном и национальном уровнях выделяются отдельные виды государственного сознания. В том случае, когда государство и право совпадают в пределах конкретной государственно-правовой действительности, имеет место государственное правосознание. Применительно к определенной индивидуальной или общественной сфере жизнедеятельности человека оправданно признать факт наличия негосударственного правильного или правового (но не законного) экологического, административного, экономического, семейного и иного сознания.

Таким образом, с учетом дифференциации и специализации современной человеческой деятельности, а также государственной и негосударственной сфер бытия индивида можно выделить постоянно усложняющуюся систему государственного и общественного (негосударственного) сознания. Причем такое общественное сознание в той степени, в которой оно условно автономно от государственного, разделяется на моральное, религиозное, правовое, экономическое, политическое и другие подтипы, содержательно наполненные соответствующим ценностным содержанием, и трактуется в контексте гражданского общества. В свою очередь, правовое (правильное, а не законное) сознание имеет свойство специализироваться и может быть политическим, природоресурсным, природоохранным, потребительским, образовательным, договорным и т.д.

Указанная схема генезиса сознания и правосознания является общей, основанной на изучении антропологических основ происхождения социума и нормативной регуляции в нем, а также ценностно-идеальных содержательных параметров сознания и правосознания, презю-

мируя, что все человеческие общности проходят идентичные стадии в развитии своих форм организации. Она сводится к теоретическому построению общей типологии сознания и дальнейшей классификации правосознания в историко-антропологическом измерении.

При условии применения антропологического подхода в изучении сознания и правового сознания необходимо анализировать качество и состояние права в традиционных и современных обществах в контексте их различной культурной организации. Действительно, каждый из выделенных выше типов сознания и видов правосознания имеет свои разновидности в конкретных культурно-исторических общностях. Данные разновидности правосознания должны быть подвергнуты специфическому анализу, с использованием методологии и (или) методик социальной антропологии, психологии, социологии, на основе конкретизации содержания определенной системы ценностей, базирующейся на ней совокупности принципов, предопределяющих содержание правовых норм.

Признание динамизма социально-правовой действительности влечет необходимость дальнейшего анализа ее содержания применительно к характеристике прошлого, настоящего и будущего состояния отдельных элементов социально-правовой действительности. С учетом возможностей человеческого сознания анализировать прошлое, делать выводы в настоящем и строить перспективные модели развития событий в будущем необходимо признать схожую временную характеристику и для правового сознания. Так, субъекты правосознания на основе анализа произошедших событий в социально-правовой действительности обладают возможностью делать выводы о дальнейшем ее развитии и в соответствии с этим формировать свое поведение, то есть выражать правосознание. Таким образом, следует признать факт динамизма правового сознания, что усложняет процесс анализа его содержания необходимостью изучения конкретного историко-политического контекста, обусловившего его качество и содержание. Объективизация правосознания в правотворчестве ярко демонстрирует наличие прогностических характеристик правового сознания, когда содержание новой правовой нормы является своего рода моделью будущих правоотношений, причем презюмируются рациональность, объективность, общественная потребность и правильность таких отношений.

Необходимо признать целесообразным использование системного метода при изучении правового сознания. Так, правосознание является одним из элементов сложной системы более высокого порядка и входит в механизм правового регулирования, свойственный конкретной социально-правовой действительности и отра-

жающий специфику национальной правовой системы в ее современном и историческом состояниях. Правосознание является системой и состоит из элементов восприятия, отражения, осмысления и выражения, причем каждый из них существенно влияет на качество процесса осознания социально-правовой действительности. Критерием правильности и в то же время системообразующим признаком правового сознания является совесть.

Заключение

На основе предложенных инструментов методологии познания правосознания следует выделить ряд закономерностей его возникновения и развития.

Во-первых, правосознанию свойственны постоянная дифференциация и интеграция. Оно, как сложное и обусловленное различными объективными и субъективными факторами явление, имеет различия по территориальному, временному и отраслевому признакам. С развитием человеческой жизнедеятельности по преобразованию окружающей действительности происходят локализация, отраслевая дифференциация и специализация, а также регионализация правосознания, что должно отразиться на анализе конкретных его видов. Изучение сущности, содержания и уровня развития некоего абстрактного правосознания относительно к территории, времени и (или) отрасли, в пределах которых оно распространяется, является методологически неверным.

Во-вторых, обычное развитие правосознания характеризуется преемственностью. Современное состояние правового сознания является отражением многовекового опыта жизнедеятельности человека, начиная с первобытных форм его существования и простейших способов осмысления окружающей действительности. Прежние формы мышления человека, принадлежащего к конкретному обществу, сохраняются и в трансформированном виде переносятся в

современное сознание, а новые, детерминированные обновленной иерархией ценностей, накладываются на уже существующие, базирующиеся на старых ценностях. Для оптимального изучения содержания правосознания необходимо исследовать его в историческом развитии конкретного общества с учетом развивающейся в нем системы ценностей.

В-третьих, правосознание динамично и индивидуально, не является предсказуемо статичной формой отражения окружающей действительности. Оно представляет собой сложный процесс постоянно развивающихся правового восприятия, отражения, осмысления и выражения социально-правовой реальности на фоне динамично изменяющихся ее элементов.

В-четвертых, необходимо признать направленность процесса правосознания на осознание правового идеала, правовых принципов и правовых норм. На основе восприятия, отражения и осмысления бытия человеческим сознанием формируются представления об идеалах, на основе чего формулируются принципы, являющиеся основополагающими началами социального регулирования, содержащего конкретные нормы поведения. Норма поведения представляет собой результат сознательного восприятия, отражения, логического осмысления окружающей действительности и закономерностей ее развития и дальнейшего выражения в правиле поведения представлений человека о необходимом, об идеальном построении общественных отношений для наиболее оптимального существования такой действительности в соответствии с данными закономерностями. Предложенная схема применима и к социально-правовой действительности. Учитывая специфику законов развития окружающей правовой действительности, детерминированных географическими, культурными, антропологическими и иными факторами, генезис правового сознания существенно дифференцирован по региональному, временному и отраслевому признакам.

ЛИТЕРАТУРА

1. Калинин, С.А. Методология общей теории права (лекция) / С.А. Калинин // Право.by. – 2011. – № 2. – С. 7–17.
2. Вершок, И.Л. Экологическое правосознание в доктрине правового сознания / И.Л. Вершок; под ред. А.М. Абрамовича. – Минск, 2006. – 132 с.
3. Зубов, А. Доисторические поиски Бога / А. Зубов // Предание.ru [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: <http://predanie.ru/audio/lekci/andrei-zubov/>. – Дата доступа: 03.05.2012.
4. Лосев, А.Ф. Античная мифология в ее историческом развитии / А.Ф. Лосев. – М., 1957. – С. 27.
5. Мальцев, Г.В. Происхождение и ранние формы права и государства / Г.В. Мальцев // Проблемы общей теории права и государства: учеб. для вузов / под ред. В.С. Нерсесянца. – М., 2002. – С. 27–136.

Дата поступления статьи в редакцию 04.05.2012

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СФЕРЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

БОГОЛЕЙКО А.М.,

преподаватель кафедры конституционного права Белорусского государственного университета

Статья посвящена рассмотрению теоретических аспектов конституционно-правовой ответственности в сфере избирательных правоотношений. Автором проводится детальный анализ норм Избирательного кодекса Республики Беларусь, закрепляющих основания и меры конституционно-правовой ответственности, применяемой к участникам избирательного процесса. В статье содержатся научные выводы, касающиеся юридической природы ответственности за избирательные правонарушения, а также практические предложения по совершенствованию законодательства о выборах Республики Беларусь.

The article considers the theoretical aspects of constitutional and legal responsibilities in the field of electoral relations. The author carried out a detailed analysis of the rules of the Electoral Code of Republic of Belarus, fixing the base and measure the constitutional and legal liability that applies to participants in the electoral process. This article describes research findings concerning the legal nature of the responsibility for electoral offenses, as well as practical suggestions for improving the electoral legislation of the Republic of Belarus.

Особенности конституционно-правовой ответственности в сфере избирательных правоотношений

Анализ норм избирательного законодательства и результатов проводимой реформы избирательной системы позволяет оценить эффективность процесса становления и развития правового государства в Республике Беларусь. Одним из приоритетных направлений реформирования избирательного законодательства на протяжении последних лет является защита и охрана избирательных прав граждан.

Разносторонний характер избирательных правоотношений обуславливает необходимость комплексной защиты избирательной системы от неправомерных посягательств с использованием правовых средств, которыми располагают различные виды юридической ответственности. Традиционно основное место в механизме правовой охраны электоральных отношений отводилось уголовной и административной ответственности, допускается также применение мер гражданско-правовой ответственности. В то же время существуют санкции за нарушения избирательного законодательства, которые нельзя

отнести ни к одному из названных выше видов юридической ответственности.

Немаловажную роль в охране избирательной системы выполняет и конституционно-правовая ответственность, сравнительно недавно ставшая предметом самостоятельного изучения ученых-правоведов. Несмотря на отсутствие законодательного закрепления, существование такого правового явления, как конституционно-правовая ответственность (в том числе и в избирательном процессе), повсеместно признается доктриной конституционного права. Научные исследования, проводимые на протяжении значительного времени, указывают на несомненную необходимость легального признания этого вида юридической ответственности в качестве самостоятельного. Кроме того, действующее законодательство в настоящее время содержит ряд норм, которые фактически устанавливают отдельные основания конституционно-правовой ответственности, называют специфичные для этого вида ответственности санкции. Также, например, в Российской Федерации наличие такого вида юридической ответственности признается и судебной практикой – термин «конституционно-правовая ответственность» стал офици-

ально употребляется Конституционным Судом Российской Федерации как высшим органом конституционного контроля, признающим наличие ее мер в федеральных законах.

Несмотря на то, что действующим избирательным законодательством устанавливаются отдельные основания конституционно-правовой ответственности и определяются свойственные ей специфичные санкции, сама она остается законодательно нерегламентированной. Данное обстоятельство не только негативным образом отражается на правоприменительной деятельности, но и в значительной мере препятствует дальнейшему совершенствованию законодательного регулирования этой правовой категории и осложняет ее концептуально-теоретическое развитие. Этим обусловлена актуальность анализа конституционно-правовой ответственности как одной из разновидностей юридической ответственности за правонарушения в избирательной системе, выделения и исследования ее мер, раскрытия их правовой природы и содержания, выявления их особенностей и отличительных признаков, формулирования предложений по совершенствованию их законодательной регламентации.

Конституционно-правовая ответственность выступает в качестве правового средства обеспечения правопорядка в сфере конституционно-правовых отношений. В рамках отдельных групп указанных отношений, составляющих предмет конституционного права, конституционно-правовая ответственность проявляет некоторые особенности, находящие свое выражение в круге оснований наступления ответственности, круге субъектов ответственности, особенностях применяемых к ним санкций и др.

Конституционно-правовая ответственность носит публично-правовой характер. Правовое регулирование публично-правовых отношений исходит из обеспечения интересов личности через обеспечение интересов общества в целом или отдельных социальных групп, общностей. Субъекты указанных отношений строго связаны в своей деятельности рамками своей компетенции, которая формулируется путем четкого определения перечня полномочий, носящего закрытый характер. Такой подход определяется властным характером полномочий субъектов публичного права и необходимостью использования этих полномочий для достижения общественно значимых целей. Для публично-правовой сферы характерно использование позитивного обязывания, запрещения, убеждения и принуждения в качестве преимущественных способов воздействия на поведение субъектов [3, с. 23].

Иногда в литературе можно встретить мнение, что ответственность по избирательному праву существует как отдельный вид юридической ответственности. Однако, на наш взгляд,

ответственность за нарушение избирательного законодательства является разновидностью конституционно-правовой ответственности и представляет собой проявление данного вида ответственности в рамках отношений, составляющих предмет регулирования избирательного права как важнейшей подотрасли конституционного права.

Конституционно-правовая ответственность за нарушения избирательного законодательства (законодательства о референдуме) может быть определена как применение к субъектам, допустившим нарушение Конституции Республики Беларусь, Избирательного кодекса Республики Беларусь (далее – ИК), законов, избирательных прав граждан, невыполнение либо ненадлежащее выполнение своих юридических обязанностей, мер государственного принуждения, предусмотренных законодательством о выборах и референдумах [1, с. 24; 3, с. 29].

Основания, субъекты, меры и процедура реализации конституционно-правовой ответственности за нарушение избирательного законодательства и законодательства о референдуме

Как справедливо отмечается в юридической литературе, «фактическим основанием конституционно-правовой ответственности за нарушение законодательства о выборах является совершение избирательного правонарушения, под которым понимается виновное деяние (действие или бездействие) лица, нарушающего нормы избирательного законодательства о выборах» [2, с. 17].

Основанием конституционно-правовой ответственности участников избирательного процесса является нарушение норм избирательного права, выражающееся в нарушении прямых запретов и требований Конституции, ИК и иных актов законодательства Республики Беларусь, посягательстве на избирательные права граждан, злоупотреблении ими своими избирательными правами, невыполнении или ненадлежащем выполнении ими своих юридических обязанностей.

Круг субъектов конституционно-правовой ответственности в сфере избирательных правоотношений составляют лица, выдвигаемые кандидатами, кандидаты, наблюдатели, избирательные комиссии и их члены, иные субъекты (например, граждане, группа граждан, инициативные группы), допустившие нарушение Конституции, требований ИК и иных актов законодательства Республики Беларусь, избирательных прав граждан, невыполнение либо ненадлежащее выполнение своих юридических

обязанностей. Доверенные лица кандидатов, как правило, самостоятельными субъектами конституционно-правовой ответственности не являются, за их неправомерные деяния ответственность несут кандидаты, за исключением одного случая, предусмотренного статьей 13 ИК, когда они являются самостоятельными субъектами конституционно-правовой ответственности.

Таким образом, субъекты конституционно-правовой ответственности за нарушение избирательного законодательства (законодательства о выборах или проведении референдума) могут быть индивидуальными и коллективными. Индивидуальными субъектами ответственности являются граждане, лица, выдвигаемые кандидатами, зарегистрированные кандидаты в депутаты или в Президенты Республики Беларусь, депутаты, наблюдатели. К коллективным субъектам ответственности относятся группы граждан, инициативные группы, избирательные комиссии.

Специфика конституционно-правовой ответственности, заключающаяся в возможности нести ответственность за деяния других лиц, наиболее ярко проявляется именно при совершении избирательных правонарушений. Например, это закреплено статьей 49 ИК, предусматривающей наступление неблагоприятных последствий для лиц, выдвигаемых кандидатами, в виде предупреждения, отказа в регистрации при нарушении их инициативной группой требований и запретов ИК. Или это закреплено статьей 47 ИК, предусматривающей наступление неблагоприятных последствий для кандидатов в виде предупреждения, отмены решения о регистрации кандидата, при нарушении их доверенными лицами требований и запретов ИК.

Действующим избирательным законодательством Республики Беларусь закреплены следующие меры конституционно-правовой ответственности участников избирательного процесса за совершение избирательных правонарушений:

- предупреждение;
- отказ в регистрации инициативной группы;
- отказ в регистрации кандидата;
- отмена решения о регистрации кандидата;
- невозможность баллотироваться вновь в случае проведения повторных выборов;
- досрочное прекращение полномочий члена избирательной комиссии;
- удаление наблюдателей из помещения для голосования;
- лишение аккредитации иностранного (международного) наблюдателя.

За нарушение законодательства о референдуме предусмотрены следующие меры конституционно-правовой ответственности:

- отказ в регистрации инициативной группы;
- отклонение предложения о проведении республиканского референдума.

Дискуссионным в литературе является отношение к мерам конституционно-правовой ответственности признания результатов выборов недействительными. По существу, данная мера лишает юридического значения предыдущую деятельность участников и организаторов выборов на соответствующей территории [2, с. 17; 3, с. 34]. Однако, в том виде, в котором данная мера сформулирована в статьях 79, 82, 89, 91, 107 ИК, она является не карательной, а правосстановительной мерой, направленной на восстановление нарушенных прав и понесенного правового урона. Применительно к данной мере остается открытым вопрос о субъекте ответственности, совершившем нарушение требований избирательного законодательства или претерпевающим неблагоприятные последствия.

Отзыв депутата Палаты представителей, депутата местного Совета депутатов и члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь (далее – Совет Республики) не является мерой конституционно-правовой ответственности в сфере избирательных правоотношений. Несмотря на закрепление оснований и процедуры отзыва в ИК как процедуры, схожей с процедурой выборов, данная мера наступает не за совершение избирательного правонарушения, то есть не за нарушение депутатом избирательного законодательства, а за невыполнение предусмотренных законом обязанностей, нарушение Конституции, законов, актов Президента Республики Беларусь, совершение действий, дискредитирующих депутата (члена Совета Республики), которые повлекли утрату доверия избирателей (статьи 129, 143 ИК).

Как правило, санкции, закрепленные в нормах избирательного законодательства, носят абсолютно определенный характер и не могут быть заменены иными мерами государственного принуждения. Только в некоторых случаях нарушения зарегистрированным кандидатом требований ИК избирательная комиссия вправе либо вынести кандидату предупреждение, либо отменить решение о его регистрации. Кроме того, санкции сформулированы четко и конкретно, что не дает права уполномоченному органу использовать принудительные меры, выходящие за рамки законодательных предписаний.

Привлечение правонарушителей к конституционно-правовой ответственности за нарушение законодательства о выборах возможно в административном или, в редких случаях, судебном порядке. Наиболее частой процедурой реализации мер конституционно-правовой ответственности является вынесение решения соответствующей избирательной комиссией – окружной, территориальной или Центральной комиссией (далее – ЦИК). Также в отдельных случаях возможно принятие решения Президентом Респуб-

лики Беларусь (статья 32 ИК), председателем избирательной комиссии (статья 13 ИК), органом, образовавшим избирательную комиссию (статья 36 ИК). Судебный порядок привлечения субъектов к конституционно-правовой ответственности за нарушение законодательства о выборах предусмотрен только в единичных случаях (например, статья 36 ИК).

Обжалование принятого решения о привлечении субъекта к конституционно-правовой ответственности может осуществляться в суд (статьи 36, 61, 68, 101 ИК) или последовательно — сначала в вышестоящую комиссию, а затем в суд (статья 68 ИК), либо в большинстве случаев право обжалования решения о наложении мер конституционно-правовой ответственности не предусмотрено вообще (статьи 13, 32, 33¹, 47, 48, 49, 61, 68, 73, 75 ИК).

Конституционно-правовая ответственность кандидатов: основания, меры и процедура реализации

За совершение избирательных правонарушений к гражданам, лицам, выдвигаемым кандидатами, кандидатам, инициативным группам применяются следующие меры конституционно-правовой ответственности:

- предупреждение;
- отказ в регистрации инициативной группы;
- отказ в регистрации кандидата;
- отмена решения о регистрации кандидата;
- невозможность баллотироваться вновь в случае проведения повторных выборов.

Рассмотрим особенности применения каждой из указанных мер конституционно-правовой ответственности за нарушение требований избирательного законодательства (законодательства о референдуме).

1) Предупреждение представляет собой наиболее мягкую меру конституционно-правовой ответственности за нарушение избирательного законодательства, применяется за малозначительные избирательные правонарушения, не являющиеся грубыми или существенными, и является мерой оценочного характера.

В действующем избирательном законодательстве о выборах не раскрывается правовое содержание предупреждения. Представляется, что предупреждение состоит в официальном осуждении от имени государства совершенного избирательного правонарушения и предостережении участника избирательного процесса о недопустимости противоправного поведения.

Основания применения данной меры конституционно-правовой ответственности сформулированы в довольно общей форме, а условия применения предупреждения вообще не определены. На наш взгляд, данный пробел должен быть

восполнен в перспективе в рамках проводимой работы по дальнейшему совершенствованию избирательного законодательства. Анализ норм ИК и практики их применения позволяет отнести к таким условиям два основных фактора:

1) отсутствие фактических и правовых оснований для отказа в регистрации кандидата или отмены решения о регистрации кандидата;

2) малозначительный (несущественный) характер совершенного избирательного правонарушения.

Предупреждение как мера ответственности за совершение избирательных правонарушений закреплено в статье 49 ИК.

Законодатель предусмотрел вынесение предупреждения за любые нарушения требований ИК и иных актов законодательства Республики Беларусь о выборах.

Субъектами ответственности в рассматриваемом случае выступают лицо, выдвигаемое кандидатом, кандидат, инициативная группа, которые в том числе несут ответственность за деяния своих доверенных лиц. Представляется более обоснованным применение данной меры ответственности также и к иным участникам избирательного процесса. Например, в федеральных законах Российской Федерации о выборах закреплена возможность вынесения предупреждения в отношении не только зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений и блоков, но и незарегистрированных кандидатов [1, с. 25].

Инстанцией ответственности, правомочной вынести ответственному субъекту предупреждение, выступает соответствующая территориальная, окружная комиссия или ЦИК, принимающая решение о регистрации или зарегистрировавшая кандидата. Возможность обжалования решения избирательной комиссии о вынесении предупреждения законом не закрепляется.

Привлечение лица к конституционно-правовой ответственности путем вынесения предупреждения играет роль преюдиции при повторном нарушении норм избирательного законодательства и решении вопроса о наложении более строгой меры конституционно-правовой ответственности как отказ в регистрации кандидата или отмена решения о регистрации кандидата.

2) Отказ в регистрации инициативной группы по выдвижению кандидата выступает как мера ответственности в случаях нарушения установленного порядка выдвижения кандидатов и выражается в лишении граждан вследствие совершения ими избирательного правонарушения права выдвинуть определенного гражданина кандидатом в депутаты или Президенты Республики Беларусь. Вместе с тем указанная мера не препятствует инициативной группе в ином составе выдвинуть того же кандидата на тех же выборах.

Отказ в регистрации инициативной группы как мера конституционно-правовой ответственности за нарушение избирательного законодательства предусмотрен статьями 61 и 65 ИК.

Фактическим основанием отказа в регистрации инициативной группы по выдвижению кандидата являются любые нарушения требований ИК.

Субъектами ответственности, как уже отмечалось, выступают граждане Республики Беларусь, обладающие избирательным правом, выдвигающие кандидата в Президенты или депутаты, а также лицо, намеренное выдвинуться кандидатом в Президенты или депутаты, поскольку только ему предоставлено право обжалования применения данной меры.

Инстанцией ответственности, правомочной применять данную меру конституционно-правовой ответственности, выступает соответствующая территориальная, окружная комиссия или ЦИК, принимающая решение о регистрации инициативной группы по выдвижению кандидата. Обжалование решения ЦИК возможно в Верховный Суд Республики Беларусь, а решения территориальной или окружной комиссии – в вышестоящую комиссию, решение которой может быть обжаловано в соответствующий суд.

Отказ в регистрации инициативной группы по проведению республиканского или местного референдумов предусмотрен статьями 114, 126 ИК и применяется в отношении группы граждан Республики Беларусь за нарушение требований законодательства. Инстанцией ответственности выступают, соответственно, ЦИК или местный исполнительный и распорядительный комитет.

Также в качестве меры конституционно-правовой ответственности в отношении граждан может служить отклонение предложения в проведении референдума, которое ЦИК принимает в случаях, предусмотренных статьей 116 ИК.

3) Отказ в регистрации кандидата – еще одна мера конституционно-правовой ответственности за нарушение избирательного законодательства. Она носит ярко выраженный правоограничительный характер – в качестве порицания за совершение избирательного правонарушения определенным участникам избирательного процесса отказывается в регистрации кандидата. Тем самым отдельным гражданам и их группам отказывается в реализации пассивного избирательного права при наличии соответствующих фактических и правовых оснований.

Основания для отказа в регистрации кандидата перечислены в статьях 48, 49, 61, 68 и 73 ИК. Перечень оснований для отказа в регистрации кандидата является исчерпывающим, сами основания сформулированы четко и недвусмысленно, однако, следует сделать некоторые пояснения.

Недостоверность сведений, представленных кандидатом в соответствующую избирательную комиссию, является достаточным основанием отказа в регистрации кандидата при условии, что не соответствующие действительности сведения о доходах и имуществе носят существенный характер. Разъяснение о том, какие не соответствующие действительности сведения о доходах и имуществе имеют существенный характер, дает ЦИК. В настоящее время подобные разъяснения отсутствуют. Российский законодатель исключил из перечня мер конституционно-правовой ответственности в сфере избирательных правоотношений отказ в регистрации кандидата за предоставление последним недостоверных сведений о доходах и имуществе. Но поскольку в законодательстве Республики Беларусь указанное основание конституционно-правовой ответственности присутствует, то во избежание двойного толкования и усмотрения инстанций ответственности следует установить однозначные критерии определения ответственности не соответствующих действительности сведений о доходах и имуществе, представленных кандидатом, либо, по примеру Российской Федерации, также отказаться от данного основания отказа в регистрации кандидата.

К числу избирательных правонарушений, являющихся основанием отказа в регистрации кандидата, законодатель относит использование преимущества своего должностного положения в интересах избрания. Содержание использования преимуществ должностного положения раскрывается в статье 73 ИК. Следует отметить, что в Российской Федерации использование преимуществ должностного или служебного положения должно носить характер «неоднократности» и понимается значительно шире [2, с. 24–25].

В литературе высказывается мнение, что отказ в регистрации кандидата за наличие двойной регистрации кандидата в разных избирательных округах является применением не карательной санкции (меры конституционно-правовой ответственности за совершение избирательного правонарушения), а правообеспечительной или правовосстановительной меры [2, с. 25].

Не вызывает сомнения тот факт, что в ряде случаев основанием отказа в регистрации кандидата выступает не избирательное правонарушение (виновное противоправное деяние определенных участников выборов, нарушающее законодательство о выборах и влекущее применение установленных законом мер ответственности), а сам объективный юридический факт несоответствия (противоречия) определенным требованиям закона статуса, состояния, результата деятельности (например, факт утраты пассивного избирательного права и другое), направ-

ленный на обеспечение либо восстановление правопорядка, на безусловное выполнение в конкретных правоприменительных ситуациях квалификационных и иных юридических требований. Вместе с тем считаем, что выдвижение кандидатом в депутаты по нескольким избирательным округам является нарушением избирательного законодательства, а следовательно, конституционным деликтом. Во-первых, это связано с наличием в статье 68 ИК прямого указания для кандидата возможности баллотироваться только по одному избирательному округу, и нарушение данного запрета рассматривается как избирательное правонарушение. Во-вторых, для соблюдения данного требования кандидату предоставлено право выбора избирательного округа, в котором баллотироваться, а в отношении остальных он обязан отказаться и сообщить об этом в соответствующую избирательную комиссию. Несоблюдение данного правила также является нарушением избирательного законодательства.

Субъектами ответственности в данном случае выступают лица, выдвигаемые кандидатами, которые могут нести ответственность за деяния других лиц (инициативной группы, администрации организации и иных лиц).

Инстанцией ответственности, принимающей решение об отказе в регистрации кандидата, может быть соответствующая территориальная, окружная комиссия или ЦИК. Обжалование решения ЦИК возможно в Верховный Суд Республики Беларусь, а решения территориальной или окружной комиссии – в вышестоящую комиссию, решение которой может быть обжаловано в соответствующий суд (статья 68 ИК).

4) Отмена решения о регистрации кандидата. Применение меры конституционно-правовой ответственности в виде отмены регистрации кандидата допустимо в порядке и на основаниях, определенных законом. Отмена решения о регистрации кандидата состоит в лишении граждан, обладающих пассивным избирательным правом, статуса зарегистрированных кандидатов. Тем самым гражданину отказывается в праве реализации ими пассивного избирательного права на конкретных выборах.

Применение данной меры предусмотрено статьями 47, 48, 49, 61, 68, 73 75 ИК.

В рамках данной статьи рассмотрим только те случаи отмены решения о регистрации кандидата, основания применения которых не перекликаются с отказом в регистрации кандидата – нарушение требований проведения предвыборной агитации (статья 47 ИК), превышение предельного размера расходования средств избирательного фонда или использование кандидатом денежных средств помимо средств избирательного фонда (статья 49 ИК), а также нарушение

требований статьи 75 ИК к предвыборной программе кандидата.

Субъектами ответственности в данном случае выступают зарегистрированные кандидаты, которые могут нести ответственность за деяния других (например, своих доверенных лиц или лиц, агитирующих за их избрание).

Инстанцией ответственности, принимающей решение об отмене регистрации кандидата, может быть соответствующая территориальная, окружная комиссия или ЦИК. Следует отметить, что в отличие от процедуры обжалования решения об отказе в регистрации кандидата обжалование решения избирательной комиссии об отмене регистрации кандидата избирательным законодательством Республики Беларусь не предусмотрено, что является существенным его недостатком.

5) Невозможность баллотироваться вновь в случае проведения повторных выборов представляет собой лишение гражданина Республики Беларусь пассивного избирательного права и может налагаться в качестве основной (единственной) или дополнительной (применяемой вместе с основной) меры конституционно-правовой ответственности. Нормативное основание применения данной меры содержится в статьях 81, 87, 94 ИК.

Как единственная мера ответственности, невозможность баллотироваться вновь в случае повторных выборов наступает в отношении кандидатов, которые сняли свои кандидатуры в первом туре выборов без уважительных причин, о чем должно быть указано в решении соответствующей окружной, территориальной комиссии и ЦИК (статья 69 ИК).

В качестве дополнительной данная мера ответственности применяется к лицам, в отношении которых было принято решение об отмене решения о регистрации их кандидатами по основаниям, предусмотренным статьями 47, 49, 68, 75 ИК.

Отдельное решение о лишении кандидатов права баллотироваться вновь при повторных выборах не выносится, а применение меры конституционно-правовой ответственности презюмируется. В последующем, в случае если такое лицо изъявит желание выставить свою кандидатуру на повторных выборах, ему будет отказано в регистрации кандидатом.

Конституционно-правовая ответственность избирательных комиссий: основания, меры и процедура реализации.

В Республике Беларусь меры, относящиеся к избирательным комиссиям, носят строго индивидуальный характер, то есть распространяются на членов избирательных комиссий как инди-

видуальных субъектов, и не затрагивают сами избирательные комиссии в целом как коллективных субъектов.

Согласно статье 32 ИК основаниями для досрочного прекращения полномочий Председателя, заместителя Председателя, секретаря, члена ЦИК как меры конституционно-правовой ответственности могут быть:

- систематическое неисполнение своих обязанностей;
- совершение действий, дискредитирующих ЦИК;
- совершение преступления, подтвержденного вступившим в законную силу обвинительным приговором суда.

Освобождение от должности указанных лиц до истечения срока их полномочий происходит по решению Президента Республики Беларусь с уведомлением Совета Республики и обжалованию не подлежит.

Как закреплено в статье 33¹ ИК, полномочия члена ЦИК с правом совещательного голоса могут быть досрочно прекращены при совершении действий, дискредитирующих ЦИК. Однако полагаем, что в силу данной статьи основаниями для досрочного прекращения полномочий также может служить несоблюдение членом ЦИК с правом совещательного голоса Конституции, невыполнение требований ИК и иных актов законодательства Республики Беларусь о выборах, совершение действий, препятствующих работе ЦИК.

Процедура реализации данной меры и инстанция, уполномоченная привлекать виновное лицо к конституционно-правовой ответственности, прямо не предусмотрены. Однако системный анализ норм статьи 33¹ ИК позволяет сделать вывод, что инстанциями могут быть или ЦИК при совершении действий, дискредитирующих ЦИК, или кандидат в Президенты Республики Беларусь, или руководящий орган политической партии, принявшие решение об отзыве направленных ими членов ЦИК.

К сожалению, применительно к обоим рассмотренным случаям законодатель не раскрывает содержание действий, дискредитирующих ЦИК. Очевидно, к ним можно отнести недостойное, неэтичное поведение, не согласующееся с моральными нормами, не отвечающее высокому статусу члена ЦИК. Подобное поведение составляет объективную сторону конституционного деликта, поскольку прямо запрещено правовыми нормами.

Согласно статье 36 ИК к ответственности могут привлекаться и члены соответствующих избирательных комиссий.

Основаниями для прекращения полномочий лица, входящего в избирательную комиссию, являющимися мерами конституционно-правовой ответственности, выступают:

нарушение этим лицом требований ИК;

систематическое неисполнение им своих обязанностей.

Полномочия лица, входящего в состав комиссии, прекращаются по решению органа, образовавшего комиссию, которое может быть обжаловано в суд.

Белорусское законодательство не содержит мер конституционно-правовой ответственности, применяемых к избирательным комиссиям как коллегиальным субъектам ответственности, в отличие, например, от законодательства Российской Федерации, где самостоятельной мерой конституционно-правовой ответственности выступает расформирование избирательной комиссии. [2, с. 35–39].

Конституционно-правовая ответственность иных субъектов избирательного процесса: основания, меры и процедура реализации

К мерам, применяемым к иным участникам избирательного процесса, можно отнести санкции, предусмотренные статьей 13 ИК, являющиеся мерами процедурного характера.

Основанием такой меры конституционно-правовой ответственности, применяемой ЦИК к иностранному (международному) наблюдателю, как лишение его аккредитации, выступает нарушение последним законодательства Республики Беларусь или общепризнанных принципов и норм международного права. Это является редким примером того, что конституционно-правовая ответственность может наступать за нарушение международных норм.

Еще одна специфическая мера конституционно-правовой ответственности – удаление из помещения для голосования (с заседания депутатов местного Совета депутатов) – может применяться к целому кругу лиц, обладающих статусом наблюдателя согласно статье 13 ИК.

Фактическим основанием являются препятствие наблюдателем работе комиссии (заседанию депутатов местного Совета депутатов), вмешательство в работу комиссий (в проведение заседания депутатов местного Совета депутатов), препятствие проведению голосования. Инстанцией ответственности в данном случае может быть председатель комиссии (председательствующий на заседании депутатов местного Совета депутатов).

Выводы и предложения

Как уже отмечалось, конституционно-правовая ответственность является неединственным видом ответственности, наступающим за избирательное правонарушение. В то же время ответственность в избирательном праве не явля-

ется самостоятельным видом юридической ответственности. Безусловно, она имеет свою специфику, однако этого недостаточно для выделения ее в отдельный вид. С учетом того, что избирательное право наряду с остальными выступает лишь одной из подотраслей конституционного права и ввиду этого имеются определенные особенности применения конституционно-правовой ответственности в данной сфере, конституционно-правовая ответственность в избирательном праве не может сформировать дополнительный самостоятельный вид юридической ответственности.

Равно как и юридическая природа конституционно-правовой ответственности в целом нуждается в более глубоком исследовании, требуется анализ общих и отличительных признаков ответственности за избирательные правонарушения, ее соотношения с иными видами юридической ответственности, наступающей за правонарушения избирательного законодательства и законодательства о референдуме. Рассмотренные в статье общетеоретические вопросы и выявленные характерные черты конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения подчеркивают особое ее значение и самостоятельную роль в обеспечении охранительной функции общественных отношений, складывающихся в рамках реализации гражданами избирательных прав, а также организации и проведения выборов.

В силу ограниченности объема данной статьи не все из научных и практических проблем, связанных с вопросами конституционно-правовой ответственности в сфере правовой охраны избирательных отношений, получили в ней достаточное освещение. Детальному анализу также подлежат вопросы процедуры привлечения к конституционно-правовой ответственности в сфере избирательных правоотношений, оснований освобождения от применения мер конституционно-правовой ответственности, проблемы обжалования решений о наложении таких мер и др. Есть необходимость корректировки действующих оснований конституционно-правовой ответственности, уточнения круга субъектов данного вида ответственности. Данное обстоятельство подчеркивает актуальность продолжения такого анализа, концептуально-теоретического развития института конституционно-правовой ответственности и его законодательного оформления.

Можно выделить некоторые черты, присущие конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения, а также обозначить недостатки белорусского избирательного законодательства в области конституционно-правовой ответственности.

1) Конституционно-правовая ответственность наступает не за любое нарушение законо-

дательства о выборах, а только за избирательное правонарушение, которое выразилось в нарушении норм избирательного права, предусмотренное законом виновное деяние, влекущее применение к субъекту мер конституционно-правовой ответственности.

2) Особенностью субъекта избирательного правонарушения, за которое предусматривается конституционно-правовая ответственность, является обладание им специальным правовым статусом в избирательном процессе – наделение его законодательством о выборах особым объемом прав и обязанностей, реализуемых этим субъектом в ходе избирательной кампании.

3) Конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения свое непосредственное выражение получает в применении к субъектам специальных правовых санкций. Конституционные санкции обусловлены особым статусом правонарушителя в избирательном процессе, их содержание заключается в прекращении или ограничении (умалении) его прав, связанных с этим статусом.

Как правило, конституционные санкции, закрепленные в нормах избирательного законодательства, носят абсолютно определенный характер и не могут быть заменены иными мерами государственного принуждения. Кроме того, санкции сформулированы четко и конкретно, что не дает права уполномоченному органу использовать принудительные меры, выходящие за рамки законодательных предписаний.

Система мер конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения также характеризуется зависимостью применения этих мер от стадии (этапа) избирательного процесса.

Существенным недостатком действующего избирательного законодательства Республики Беларусь, требующим скорейшего разрешения, является то, что большинство норм, касающихся возложения мер конституционно-правовой ответственности на виновных субъектов, носит диспозитивный характер и допускает усмотрение субъектов юрисдикции (инстанций ответственности) по вопросу применения мер или их неприменения. Как известно, одним из важнейших постулатов юридической ответственности является ее неотвратимость, за совершенное правонарушение должна наступать ответственность. Обстоятельства, освобождающие от юридической ответственности или смягчающие ее меры, должны быть четко регламентированы и предусмотрены законом.

4) Конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения свойст-

венен особый процессуальный порядок привлечения к ответственности.

Однако процедуру привлечения к конституционно-правовой ответственности отличают фрагментарность и разрозненность норматив-

ного закрепления, множество пробелов законодательного регулирования, отсутствие возможности обжалования решений о наложении мер конституционно-правовой ответственности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Игнатенко, В.В. Конституционно-правовая ответственность в избирательном процессе / В.В. Игнатенко // Акад. юрид. журн. – 2002. – № 3. – С. 23–34.
2. Игнатенко, В.В. Юридическая ответственность и избирательный процесс / В.В. Игнатенко. – М.: РЦОИТ, 2001. – 106 с.
3. Матейкович, М.С. Проблемы конституционной ответственности субъектов избирательного процесса в Российской Федерации / М.С. Матейкович // Гос-во и право. – 2000. – № 10. – С. 28–35.

Дата поступления статьи в редакцию 30.01.2012

УДК 347.2142(476)

ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИСТРАЦИЯ ВЕЩНЫХ ПРАВ НА ЛИНЕЙНЫЕ СООРУЖЕНИЯ

ЛУКЬЯНЦЕВА Н.В.,

аспирант Академии управления при Президенте Республики Беларусь,
магистр юридических наук

Системы регистрации прав на недвижимость стали неотъемлемым элементом современной рыночной экономики, способствующим росту реальной капитализации, привлечению инвестиций, уменьшению предпринимательского риска, ускорению оборота капитала. Несмотря на лидирующее положение в мире, занимаемое созданной в Республике Беларусь системой регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним, этот институт требует постоянного совершенствования для эффективной реализации своей экономической функции. Впервые в истории отечественной цивилистики на основе комплексного организационно-правового анализа исследуется вопрос регистрации вещных прав на линейные сооружения, и формулируются предложения по изменению действующего законодательства в области государственной регистрации объектов промышленной, транспортной и коммунальной инфраструктуры.

The land registers have become an integral element of modern market economy providing the growth of real capitalization, involving the investments, reducing the entrepreneur risks, accelerating the capital turnover. In spite of leading position in the world, which is occupied by Belarus land register, this institute demands permanent improvement for the effective realization of its economic function. For the first time in the history of home civil law, on the basis of complex organizational-legal analysis, the question of estate rights registration for linear engineering structures is investigated and the proposals on changing the existing law in the field of state registration for industrial, transport and civil infrastructure are formulated.

Введение

Известный экономист Э. де Сото в своей книге «Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире» показывает нерациональность использования активов в форме недвижимого имущества преимущественно для удовлетворения хозяйственных нужд. Такие активы могут вести двойную жизнь, а именно использоваться не только на хозяйственные нужды, но и являться источником капитала, быть пригодными для обеспечения интересов третьих сторон [1].

Схожей позиции придерживается и российский ученый-правовед С.А. Степанов, полагая, что недвижимость предопределяет всю систему имущества и, следовательно, систему объектов гражданских прав. Свободный оборот и абсолютные права на недвижимые вещи «включают» весь арсенал частноправовых механизмов экономического саморазвития и, напротив, сужение оборота недвижимости, невозможность (или ограниченность) вещных прав на нее обуславлива-

ет главенство публичных методов регулирования, исчерпывающих рано или поздно создавшийся в независимом развитии объектов недвижимости экономический, юридический и, вероятно, социальный потенциал [2, с. 35].

Солидаризируясь в целом с указанными авторами, отечественный ученый-экономист В.А. Свитин обращает внимание на необходимость выделения особой роли государства в формировании рынка недвижимости. Государство, являясь наиболее крупным участником рынка недвижимости, выполняет там две функции. С одной стороны, представляя интересы всего общества, оно является собственником или арендодателем объектов недвижимости, закрепленных за ним. С другой стороны, государство через систему нормативных правовых актов участвует в сделках или обеспечивает их совершение. В развитых странах при всей стихийности рынка большое значение имеет политика административных органов, влияющих на его развитие в интересах решения социально-экономических задач через государственное регулирование [3, с. 41].

Следует подчеркнуть, что эти выводы не являются результатом модных научных течений последнего времени, а представляют собой итог длительного научного осмысления феномена недвижимых вещей многими поколениями историков, философов, экономистов и юристов. Так, И.А.Покровский еще в 1917 году высказывал идеи «об общенациональном значении недвижимости и необходимости соотношения частных и публичных интересов по поводу недвижимости» [4].

По мнению Э. де Сото, преобразование активов в капитал всегда начинается с описания полезных в экономическом или социальном отношении свойств активов, которое должно материализовываться не только в виде записей в бухгалтерских книгах, но и в общепризнанных источниках учета недвижимости и прав на нее. Записи о правах и об интересах в активах обязаны отражать общее представление о том, что является экономически важным и значимым в активах, содержать в себе всю информацию, потенциально необходимую для оценки активов, позволять далее управлять ими, порождать соответствующие правовые последствия. В документе ООН однозначно зафиксировано, что государственный регистр прав на недвижимое имущество является изобретением человечества, обеспечивающим высшую форму защиты, которую только законы могут предоставить обладателям прав на недвижимое имущество [5].

В Республике Беларусь, благодаря реализации Программы поэтапного развития системы государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним на 2003–2008 годы, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 7 мая 2003 г. № 600, и Программы развития системы государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним на 2009–2013 годы, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 9 марта 2009 г. № 294, создан Единый государственный регистр недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним (далее – ЕГРНИ), удовлетворяющий самым современным требованиям. Как следствие, рейтинг системы регистрации собственности Республики Беларусь по методике классификации Всемирного банка повысился с 95-го места в мире в 2006 году до 6-го места в мире в 2010 году [6, с. 11].

Несмотря на очевидные успехи, анализ действующих норм и правил в отношении государственной регистрации индустриальной недвижимости показывает, что этот институт пока еще не лишен целого ряда недостатков. Например, правовое регулирование процесса государственной регистрации линейных сооружений (далее – ЛС) зачастую характеризуется проблемой, слабыми регулятивными возможностями и иными недостатками. Это объясняет-

ся тем обстоятельством, что в Республике Беларусь, как, впрочем, и в других странах, образовавшихся после распада СССР, отсутствует научно обоснованная концепция совершенствования правового режима объектов транспортной, промышленной и коммунальной инфраструктуры, которая бы адекватно отражала происходящие изменения в общественных отношениях.

Думается, в условиях либерализации и построения рыночной экономики такое положение дел недопустимо, так как приводит к замедлению развития экономики, снижению реальной капитализации страны, не способствует ее инвестиционной привлекательности, финансовой устойчивости, наполняемости доходной части бюджета, что в свою очередь предопределяет актуальность данного исследования и вызывает наш научный интерес.

Основная часть

Как уже отмечалось, вопросы, связанные с различными аспектами возникновения и перехода прав на недвижимое имущество, являлись предметом научных исследований на протяжении длительного периода времени. В дореволюционной литературе они затрагивались в работах Д.И.Мейера, К.А.Неволина, К.П.Победоносцева, И.А.Покровского, Г.Ф.Шершеневича. В советский период вопросы регистрации недвижимости рассматривались С.Н.Братусем, А.В.Венедиктовым, Д.М.Генкиным, А.Ю.Кабалкиным, Ю.К.Толстым. Из современных российских ученых-правоведов следует отметить труды В.А.Алексеева, Т.Д.Аппак, В.В.Витрянского, Г.А.Волчецкой, П.Б.Галунова, Б.М.Гонгалло, М.Р.Дзудековой, Н.В.Диаковской, Е.А.Емельяновой, В.С.Жабреева, А.М.Завьялова, А.Б.Карлина, О.М.Козырь, П.В.Крашенинникова, М.Г.Масевич, Е.Ю.Петрова, С.А.Степанова, Е.Ю.Шириной, В.В.Чубарова и других, причем их основные результаты были апробированы рядом исследователей на практике в ходе осуществления своей профессиональной деятельности в органах государственной регистрации (Т.Д.Аппак – в Москве, В.А.Алексеевым, Г.А.Волчецкой – в Санкт-Петербурге, П.Б.Галуновым – на территории Южного федерального округа, М.Р.Дзудековой – в Республике Северная Осетия-Алания, Е.Ю.Шириной – в Москве и Московской области). Большой интерес вызывают также диссертационные исследования вопросов регистрации вещных прав на недвижимое имущество в Англии и США (С.В.Безбах), Германии (Ю.А.Волочай, А.В.Кузнецов, В.В.Ястребова), во Франции (А.Н.Лужина) и Вьетнаме (Нго Юанг Оань). Среди отечественных авторов хотелось бы особо выделить 3-том-

ную монографию С.А.Шаврова «Государственная регистрация недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним» и сборник докладов «Государственная регистрация недвижимости в Швеции и Республике Беларусь» под редакцией И.Н.Улаховича.

В работах указанных авторов достаточно подробно исследованы исторические, теоретические, цивилистические, экономические и технико-организационные вопросы гражданско-правового оборота недвижимого имущества и государственной регистрации вещных прав на него. Вместе с тем правовое регулирование в данной области рассматривается, как правило, с общетеоретических или общепринятых позиций, не проводится всесторонний анализ прикладных аспектов. Например, не уделяется внимание вопросам регистрации ЛС, которые обладают рядом специфических особенностей, отличающих их от других объектов недвижимости, так или иначе, влияющих на процедуру государственной регистрации и учета. В частности, ЛС характеризуются:

- протяженностью, вследствие которой эти объекты часто пересекают границы районов;
- сложностью внутренней структуры, представляющей собой производственно-технологические комплексы;
- отсутствием определенного адреса;
- режимобразующим статусом (так как их создание влечет возникновение зон особого правового режима, охранных зон, ограниченный прав пользования земельными участками);
- ограниченным гражданским оборотом [7, с. 51].

Помимо этого, они могут располагаться не только на земле, но и над землей и под землей, что также налагает свои особенности.

Думается, будет обоснованным вначале рассмотреть правовые основы, а уже затем содержание и процедурные особенности процесса государственной регистрации ЛС, прав на них и сделок с ними.

В статье 13 Конституции Республики Беларусь закрепляется право как государственной, так и частной собственности. Государство предоставляет всем равные права для осуществления хозяйственной и иной деятельности, кроме запрещенной законом, и гарантирует равную защиту и равные условия для развития всех форм собственности.

Гражданский кодекс Республики Беларусь (далее – ГК) раскрывает субъектный состав и формы права собственности, причем в собственности граждан и юридических лиц может находиться любое имущество, за исключением отдельных его видов, право собственности на которое ограничено действующим законодательством (статья 214 ГК).

Так, Законом Республики Беларусь от 15 июля 2010 г. № 169-З «Об объектах, находящихся толь-

ко в собственности государства, и видах деятельности, на осуществление которых распространяется исключительное право государства» часть ЛС отнесена к объектам, находящимся только в собственности государства. Таковыми признаются ЛС, входящие в состав объектов инженерной инфраструктуры общего пользования, если они находились в собственности государства на дату вступления в силу указанного Закона, вновь вводятся в эксплуатацию, создаются (приобретаются) полностью за счет средств республиканского и (или) местных бюджетов, в том числе государственных целевых бюджетных фондов и (или) государственных внебюджетных фондов, и (или) средств государственных юридических лиц. В статье 7 этого же Закона содержится перечень видов ЛС, которые могут быть отнесены к объектам, находящимся только в собственности государства, а именно:

- объекты водопроводно-канализационного хозяйства;
- объекты теплоснабжения;
- системообразующие линии электропередачи и подстанции 110 кВ и выше;
- межгосударственные линии электропередачи всех классов напряжения, а также подстанции, к которым они присоединены, системы и средства управления указанными объектами;
- капитальные строения (здания, сооружения), оборудование магистральных трубопроводов, предназначенные для поставки газа, и объекты газораспределительной системы, предназначенные для снабжения газом потребителей газа.

Субъектами права собственности на ЛС могут быть Республика Беларусь и административно-территориальные единицы, физические и негосударственные юридические лица. Имущество, находящееся в государственной собственности, закрепляется за государственными юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления (статья 216 ГК). Таким образом, в Республике Беларусь допускаются следующие виды вещных прав на ЛС: право собственности, право хозяйственного ведения и право оперативного управления.

Вследствие того, что ЛС удовлетворяют требованиям статьи 130 ГК и относятся к недвижимым вещам (недвижимому имуществу, недвижимости), то, исходя из статьи 131 ГК, ЛС, права на них и сделки с ними подлежат государственной регистрации в случаях, предусмотренных законодательными актами.

В отношении капитальных строений (зданий, сооружений) и незавершенных законсервированных капитальных строений порядок и правила государственной регистрации устанавливаются Законом Республики Беларусь от 22 июля 2002 г. № 133-З «О государственной регистрации

недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним» (далее – Закон о регистрации). Зарегистрированные в соответствии с Законом о регистрации права на ЛС и сделки с ними признаются государством и находятся под его защитой в пределах территории Республики Беларусь. В отношении таких вещей незарегистрированная сделка ничтожна, незарегистрированное право не возникло, не перешло, не прекратилось.

Указом Президента Республики Беларусь от 10 декабря 2002 г. № 603 «О создании системы государственных организаций по государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним» специально уполномоченным органом государственного управления Республики Беларусь в области государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним определен Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь (далее – Госкомимущество). Согласно положениям Закона о регистрации только республиканская и территориальные организации по государственной регистрации Госкомимущества вправе заниматься регистрацией ЛС и сопутствующими этому видами деятельности. Перечень сопутствующих государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним видов деятельности утвержден постановлением Государственного комитета по имуществу Республики Беларусь от 16 октября 2007 г. № 54.

В силу пункта 2 статьи 7 и пункта 2 статьи 224 ГК права на ЛС возникают с момента их государственной регистрации, а объектами, подлежащими государственной регистрации в соответствии со статьей 4 Закона о регистрации, являются:

- создание, изменение, прекращение существования ЛС;
- возникновение, переход, прекращение прав на ЛС, в том числе долей в правах, и ограничений (обременений) прав на ЛС;
- сделки с ЛС, подлежащие в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь государственной регистрации.

Систематизированные сведения о зарегистрированных ЛС как объектах недвижимого имущества учитываются в ЕГРНИ. Главная задача ЕГРНИ состоит в юридически значимом описании объектов недвижимого имущества путем составления соответствующих документов их индивидуального определения (кадастровый номер, назначение, описание границ, местонахождение, площадь земельного участка, инвентарный номер и др.).

При государственной регистрации создания ЛС заводится регистрационное дело, имеющее номер, который одновременно является кадастровым и инвентарным номером данного ЛС. Ре-

гистрационное дело подлежит закрытию только в случае государственной регистрации прекращения существования ЛС.

Одновременно с государственной регистрацией создания, изменения, прекращения существования ЛС как объекта недвижимого имущества информация о ЛС вносится в кадастровую карту. Под кадастровой картой понимается документ ЕГРНИ, содержащий графическое изображение территории соответствующего регистрационного округа, границ земельных участков, сервитутов, охранных зон, расположение капитальных строений на земельных участках, сведения о кадастровых номерах земельных участков и инвентарных номерах капитальных строений. Также кадастровая карта может содержать иную информацию в соответствии с законодательством Республики Беларусь. Основой кадастровых карт являются компьютерные топографические карты или ортофотокарты.

В результате осуществления процедур технической инвентаризации или проверки характеристик ЛС на них составляется технический паспорт. Правовая природа технической инвентаризации и проверки характеристик ЛС как неотъемлемой составляющей процесса государственной регистрации состоит в подтверждении соответствия фактического состояния ЛС проектной и исполнительной документации путем визуального обследования доступных элементов в натуре и проведения в установленном порядке необходимых замеров.

Вопросы осуществления процедур технической инвентаризации и проверки характеристик ЛС, ведения инвентарных дел и выдачи технических паспортов ранее уже были подробно рассмотрены автором [8–10] и не являются предметом настоящего исследования. Отметим лишь, что с точки зрения права важность технической паспортизации недвижимости состоит в обеспечении авторитета и устойчивости института государственной регистрации. Очевидно, что государственная регистрация как акт подтверждения права должна соответствовать действительному материальному положению дел. Следовательно, если свидетельство (удостоверение) о государственной регистрации капитального строения позволяет достичь определенности в вопросе о юридическом состоянии недвижимого имущества, то роль технического паспорта – сделать то же самое, но в отношении его технического состояния и эксплуатационных характеристик [8, с. 143].

По общему правилу документы ЕГРНИ оформляются единообразно на всей территории Республики Беларусь, а его сведения являются открытыми для ознакомления и совместимыми со сведениями других государственных информационных ресурсов. Информация ЕГРНИ считается достоверной, за исключением случаев,

если судом будет установлено иное, и находится под защитой государства от несанкционированного доступа, хищения, уничтожения.

Регистрационные книги, регистрационные дела и журналы регистрации заявлений относятся к документам постоянного хранения. Их уничтожение, а также изъятие из них каких-либо документов не допускаются. Для обеспечения сохранности документов, подлежащих постоянному хранению, в республиканской и территориальных организациях по государственной регистрации создаются архивы. Документы указанных архивов являются составной частью Национального архивного фонда Республики Беларусь (статья 23 Закона о регистрации).

Государственная регистрация создания ЛС осуществляется в случаях завершения их строительства, консервации при незавершенном строительстве, их раздела, слияния; государственная регистрация изменения ЛС – в случаях завершения дополнительного строительства, реконструкции, гибели или уничтожения части ЛС; государственная регистрация прекращения существования ЛС – в случаях их раздела, слияния, гибели или уничтожения.

Несмотря на специфику ЛС как объектов недвижимого имущества, государственная регистрация в отношении ЛС осуществляется в общем порядке с учетом лишь некоторых особенностей, обусловленных способами их формирования, то есть комплекса работ, необходимых для изготовления документов, являющихся основанием государственной регистрации их создания, изменения, прекращения.

Существует два способа формирования ЛС: как обособленного объекта недвижимого имущества или как части сложной недвижимой вещи. Будучи обособленным объектом недвижимого имущества, ЛС могут рассматриваться как обособленная вещь, как сложная вещь, как главная вещь и (или) как принадлежность к главной вещи. Также ЛС могут входить в состав предприятия как имущественного комплекса. Учитывая, что предприятие как имущественный комплекс не является вещью по определению, то вопросы формирования и государственной регистрации таких объектов недвижимого имущества остаются за рамками настоящего исследования.

ЛС, представляющие собой обособленные недвижимые вещи, формируются как самостоятельные объекты недвижимого имущества.

В случае, если ЛС представляют собой совокупность разнородных вещей, образующих единое целое и предполагающих их использование по общему назначению, то такие ЛС формируются как одна вещь (сложная вещь). В этом случае они состоят из двух и более относительно самостоятельных, но объединенных общим назначением объектов недвижимого имущества.

ЛС как главная вещь и (или) как принадлежность к главной вещи формируются при наличии между ними общего назначения. Различие же заключается в том, что главная вещь может использоваться по назначению и без принадлежности, в то время как принадлежность по этому общему для них назначению использоваться без главной вещи не может в силу наличия хозяйственной либо иной зависимости. Принадлежность в рамках каждой из них приобретает сугубо подчиненное, обслуживающее по отношению к главной вещи значение.

Вещь, предназначенная для обслуживания другой (главной) вещи и связанная с ней общим назначением (принадлежностью), следует судьбе главной вещи, если договором не предусматривается иное (статья 135 ГК). ЛС в качестве принадлежности главной вещи могут быть признаны недвижимым имуществом, если они отвечают соответствующим признакам, однако, они не подлежат государственной регистрации как самостоятельные объекты недвижимости.

При формировании ЛС как обособленных объектов недвижимого имущества в отношении их составляется итоговый технический документ в соответствии с действующим законодательством. Если ЛС формируются как принадлежность к главной вещи или как часть сложной недвижимой вещи, то индивидуальное описание ЛС вносится в итоговый технический документ на объект недвижимого имущества, являющийся главной вещью или сложной недвижимой вещью соответственно.

На практике формирование ЛС в качестве сложной вещи, главной вещи или принадлежности основывается на положениях проектной документации, акта ввода ЛС в эксплуатацию и волеизъявления заказчиков работ по формированию при условии, что оно не противоречит представленным в процессе государственной регистрации документам.

Если ЛС сформированы как часть сложной недвижимой вещи или как принадлежность к главной вещи, то государственная регистрация таких ЛС осуществляется путем совершения регистрационных действий в отношении сложной недвижимой вещи или главной вещи соответственно. Государственная регистрация сделок, ограничений (обременений) в отношении обособленных вещей, входящих в состав сложных недвижимых вещей, не допускается.

Последовательность регистрационных действий определяется с учетом положений статьи 10 Закона о регистрации. Так, государственная регистрация изменения, прекращения существования ЛС, возникновения, перехода, прекращения прав на ЛС, государственная регистрация сделки с ЛС не осуществляются ранее государственной регистрации создания ЛС. Государственная регистрация перехода, прекращения

права на ЛС, возникновения, перехода, прекращения ограничения (обременения) права на ЛС не осуществляется ранее государственной регистрации возникновения соответствующего права. Государственная регистрация возникновения (перехода, прекращения права, ограничения (обременения) права на ЛС, основанием которых является сделка, подлежащая государственной регистрации, не осуществляется ранее государственной регистрации соответствующей сделки. Государственная регистрация возникновения, перехода, прекращения права, ограничения (обременения) права на ЛС, основанием которых является зарегистрированная сделка, осуществляется одновременно с государственной регистрацией возникновения, перехода, прекращения права, ограничения (обременения) права на земельный участок, на котором расположены эти ЛС.

ЛС относятся к категории режимобразующих объектов, что означает установление вдоль трасс ЛС зон с особым режимом землепользования (охранных зон), которые необходимы для безопасной эксплуатации ЛС. Поэтому ограничения (обременения) прав, устанавливаемые в отношении недвижимого имущества в связи с обслуживанием линий электропередачи, трубопроводов и иных инженерных сооружений подлежат обязательной государственной регистрации (подпункт 2.14 пункта 2 статьи 8 Закона о регистрации). Однако в данной области еще имеется целый ряд нерешенных проблем:

создание охранных зон ЛС, в отличие от территориальных единиц со специальным режимом использования, не подлежит государственной регистрации;

создание ЛС не является основанием для государственной регистрации ограничений (обременений) прав на недвижимое имущество (статья 55 Закона о регистрации);

исполнительные и распорядительные органы не принимают решений об ограничении прав пользования ранее предоставленными (переданными) ими земельными участками, что делает невозможным использование в качестве основания государственной регистрации ограничений (обременений) прав на недвижимое имущество решений государственных органов или органов местного управления и самоуправления;

в ЕГРНИ на плане участка должны отображаться все части участка, образованные пересечением тех или иных охранных зон границами участка, однако, ревизия планов земельных участков в землеустроительных делах, выполненных до введения в действие Закона о регистрации, не проводится, и у регистраторов попросту отсутствуют необходимые планы земельных участков, на основании которых они могут внести информацию в ЕГРНИ;

изменение правового режима земельных участков, прилегающих к ЛС, уменьшает их стои-

мость и наносит ущерб владельцам, что может повлечь за собой возможность требования в судебном порядке согласно статьям 11, 13, 15 ГК отмены этих ограничений и (или) компенсации причиненного ущерба [11, с. 196–201].

По нашему мнению, наиболее рациональным способом решения этих проблем является объединение всех ведомственных информационных систем учета недвижимого имущества и всех видов кадастра в единый государственный 3D-кадастр территории Республики Беларусь, состоящий из географического описания и пространственной привязки объектов учета. Туда же целесообразно вносить, предварительно выделив особым образом, и все запроюктированные в установленном порядке капитальные объекты недвижимого имущества на время действия разрешения органов власти на их строительство или консервацию. Предлагается факту внесения ЛС в единый 3D-кадастр территории Республики Беларусь придать статус основания для их последующей государственной регистрации. Такой подход позволит комплексно решать вопросы развития территорий, наладить действенный контроль за выполнением решений органов власти, расширить использование принципа «одно окно» в области земельного администрирования.

Как уже отмечалось, Законом о регистрации исключительное право совершать регистрационные действия, присваивать кадастровый и инвентарный номера объекту недвижимости, вносить изменения в ЕГРНИ предоставляется регистраторам республиканской и территориальных организаций по государственной регистрации.

Документы для осуществления государственной регистрации ЛС, прав на них и сделок с ними должны соответствовать требованиям Закона о регистрации и подаваться регистратору лицами, подписавшими заявление о государственной регистрации, и только в ходе их личного приема. Перечень документов определяется постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 21 ноября 2007 г. № 1578 «Об утверждении перечня административных процедур, осуществляемых Государственным комитетом по имуществу и подчиненными ему организациями в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, и внесении изменений в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 8 июня 2004 г. № 689».

Государственная регистрация ЛС, прав на них и сделок с ними осуществляется платно и в срок не более семи рабочих дней с момента предоставления всех необходимых документов. В соответствии с пунктами 3, 4 статьи 35 Закона о регистрации регистратор имеет право приостановить совершение регистрационных действий на срок не более одного месяца при необходимости истребования дополнительных доку-

ментов или сведений, проведения технической инвентаризации и проверки характеристик ЛС, экспертизы подлинности документов, представленных для осуществления государственной регистрации, при наличии заявления заинтересованного лица, желающего обратиться в суд для оспаривания сделки, права или ограничения (обременения) права, о государственной регистрации которых просит другое заинтересованное лицо, а также если в соответствии с законодательством Республики Беларусь регистратор обязан убедиться в отсутствии у заинтересованных лиц возражений против совершения этих действий.

Согласно статье 43 Закона о регистрации, если заинтересованное лицо считает, что регистратор своими действиями (бездействием) нарушает его гражданские права, он имеет право подать жалобу на действия (бездействие) регистратора в суд либо в течение одного года обратиться с заявлением в соответствующую территориальную или республиканскую организацию по государственной регистрации. В этом случае в регистрационную книгу незамедлительно вносится отметка о поступлении соответствующего заявления.

Независимость регистратора обеспечивается тем, что в своей деятельности он подчиняется только требованиям законодательства Республики Беларусь и ему запрещается совершать регистрационные действия, представляющие для него имущественный интерес, каким-либо образом заниматься коммерческой деятельностью и принимать вознаграждения.

Особенность государственной регистрации в отношении ЛС заключается в том, что в силу своего линейно-протяженного характера они обычно располагаются на территории более чем одного регистрационного округа. В этом случае документы на государственную регистрацию подаются регистратору в республиканскую организацию по государственной регистрации (ГУП «Национальное кадастровое агентство»). Последующие этапы регистрационного действия совершаются регистраторами территориальных организаций по государственной регистрации согласно указаниям регистратора республиканской организации. Решения регистраторов разных территориальных организаций по государственной регистрации должны быть одинаковыми и приниматься одновременно. Моментом государственной регистрации считаются время и дата приема представленных для осуществления государственной регистрации документов, которые внесены в журнал регистрации заявлений регистратором республиканской организации по государственной регистрации.

Итогом совершения регистрационного действия является выдача заявителю удостоверения (свидетельства) о произведенной государственной регистрации создания, изменения, прекра-

щения существования ЛС, возникновения, перехода, прекращения права, ограничения (обременения) права на ЛС.

На практике вследствие высокой затратности процесса создания и сложности порядка использования ЛС вещными правами на них обладают исключительно юридические лица. Исходя из статьи 44 ГК, юридическое лицо обязано иметь обособленное имущество и самостоятельный баланс или смету. Все хозяйственные операции юридического лица подлежат регистрации на счетах бухгалтерского учета, который является источником юридически значимой информации об имуществе и экономической активности субъекта хозяйствования.

В соответствии с общегосударственным классификатором Республики Беларусь «Основные средства и нематериальные активы», утвержденным постановлением Комитета по стандартизации, метрологии и сертификации при Совете Министров Республики Беларусь от 27 сентября 2002 г. № 48, Временным республиканским классификатором «Основные средства и нормативные сроки их службы», утвержденным постановлением Министерства экономики Республики Беларусь от 21 декабря 2001 г. № 186, и Инструкцией по бухгалтерскому учету основных средств, утвержденной постановлением Министерства финансов Республики Беларусь от 12 декабря 2001 г. № 118, ЛС должны приниматься юридическим лицом к бухгалтерскому учету в качестве основных средств.

По окончании капитальных вложений и приемы ЛС в эксплуатацию, но до момента государственной регистрации вещных прав на них они отражаются в бухгалтерском учете на отдельном субсчете к счету 01 «Основные средства». Факт государственной регистрации создания ЛС и вещных прав на них является основанием для включения ЛС в состав собственных основных средств юридического лица, отражаемых на счете 01 «Основные средства» [12, пункт 53]. Согласно статье 185 Налогового кодекса Республики Беларусь с этого момента ЛС считаются в собственности, владении, хозяйственном ведении или оперативном управлении субъекта хозяйствования и признаются объектами налогообложения налогом на недвижимость.

Аналогичный порядок ведения бухгалтерских операций установлен и в Российской Федерации. В период от ввода объекта в эксплуатацию до проведения государственной регистрации прав на него объект отражается на счете 08 бухгалтерского учета «Капитальные вложения», и на сумму стоимости объекта:

- не начисляется и не поступает в бюджет налог на имущество;
- предприятие не может зачесть в бюджет налог на добавленную стоимость, уплаченный поставщикам и подрядчикам.

Принятие объектов недвижимости (построенных или приобретенных) к бухгалтерскому учету в качестве основных средств осуществляется только после государственной регистрации прав и получения соответствующего свидетельства [13, с. 21].

Заключение

В Республике Беларусь создана логически связанная, целостная и упорядоченная нормами права система государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним, имеющая комплексное экономико-правовое значение и являющаяся неотъемлемой частью выработанного порядка проведения финансово-хозяйственных операций. Она представляет собой сочетание традиционных систем регистрации недвижимости, а именно системы регистрации сделок (англо-американской) и системы регистрации прав (романо-германской), дополненных уникальным элементом – регистрацией непосредственно самих объектов недвижимого имущества.

Процессы генерации информации о недвижимом имуществе детально регламентированы, направляются выверенными правовыми нормами, а сама информация характеризуется высоким качеством, достоверностью и находится под надежной охраной государства. Третьим лицам обеспечивается возможность беспрепятственного получения потенциально необходимой для оценки активов информации о правовом и техническом состоянии недвижимого имущества. Таким образом, можно утверждать о наличии в Республике Беларусь предпосылок для эффективной трансформации имеющихся активов в реальный капитал, его защиты со стороны государства в условиях рыночной экономики.

Вместе с тем действующая в Республике Беларусь система государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним помимо явных достоинств обладает и рядом недостатков, обуславливающих необходимость ее дальнейшего совершенствования. Так, по мнению автора, существенным недостатком является распространение общепринятых норм и правил на регистрацию вещных прав в отношении ЛС. Богатое видовое разнообразие ЛС, их высокая материальная и социальная значимость для общества, наличие естественных ограничений возможности применения, значительной административной составляющей в правовом режиме не учитываются при конструировании норм и правил регистрации ЛС, прав на них и сделок с ними.

Думается, в отношении индустриального недвижимого имущества в целом и ЛС в частности необходимо ограничить действие принципа ча-

стной инициативы государственной регистрации и принудительный характер государственной регистрации закрепить в Законе о регистрации, дополнив Главу 1 «Общие положения» статьей следующего содержания: «Индустриальное недвижимое имущество, под которым понимаются капитальные производственные здания и сооружения, сооружения промышленной, транспортной и коммунальной инфраструктуры, хранилища, полигоны и прочие, подлежит государственной регистрации в срок не позднее одного месяца с момента ввода его в эксплуатацию в соответствии с законодательством Республики Беларусь». Следует отметить, что подобный порядок уже действует на протяжении длительного периода времени в отношении государственной регистрации транспортных средств, доказав на практике свою правовую целесообразность и экономическую состоятельность.

Ввиду наличия специфических отличительных особенностей, присущих сооружениям промышленной, транспортной и коммунальной инфраструктуры, считаем необходимым выделить их учет в отдельный регистр, дополнив структуру ЕГРНИ самостоятельным регистром «Инженерные сооружения» наподобие того, как это сделано в отношении объектов специального назначения и предприятий как имущественных комплексов.

Линейно-протяженный характер ЛС делает невозможным использование общепринятой системы адресации ЕГРНИ для идентификации местоположения ЛС на территории Республики Беларусь. Предлагается местоположение ЛС идентифицировать путем перечисления как совокупности кадастровых номеров земельных участков, через которые проходят ЛС, так и координат характерных точек ЛС в привязке к этим участкам. Очевидно, что это не породит проблем при использовании компьютерных технологий обработки данных, но позволит с высокой точностью описывать местоположение не только наземных участков ЛС, но и их подземных и надземных частей.

В настоящий момент единственным документом, отражающим истинное расположение ЛС, является исполнительная геодезическая съемка, составляемая в установленном порядке по факту строительства либо реконструкции ЛС. Она представляет собой план ЛС с указанием их поворотных и характерных точек, координат и расстояний между ними. Поэтому, насколько верно она будет составлена, настолько точно акт государственной регистрации будет соответствовать действительному материальному положению дел.

Существующие технические нормативные правовые акты не определяют правовой статус исполнительной геодезической съемки, а лишь раскрывают ее содержание и правила проведения, тем самым, по нашему мнению, создаются

предпосылки для нарушения этих правил, отсутствия полноты, достоверности и однозначности баз данных государственного учета сооружений промышленной, транспортной и коммунальной инфраструктуры, что в свою очередь приводит к принятию неправильных управленческих решений, техногенным авариям и экономическим потерям. Считаем целесообразным, во-первых, дополнить статью 1 Закона Республики Беларусь от 5 июля 2004 г. № 300-З «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь» дефиницией: «Исполнительная геодезическая съемка – документ, разрабатываемый на основе определения в установленном порядке фактических координат характерных точек построенных зданий и сооружений, проведения вычислительных и графических работ, обеспечивающий контроль над соответствием объектов строительства строительному проекту», во-вторых, выделить статьи в Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях и в Уголовном кодексе Республики Беларусь соответственно о проступках и преступлениях в сфере топографо-геодезических работ.

В случае создания единого 3D-кадастра территории Республики Беларусь целесообразно

признать, что одним из оснований для обязательной государственной регистрации индустриального недвижимого имущества является факт его внесения в 3D-кадастр. Это позволит в конечном итоге упорядочить учет объектов инженерной инфраструктуры, расширить использование принципа «одно окно» при осуществлении административных процедур, повысить качество планирования и развития территорий [14, с. 40].

Согласно положениям главы 11 Инвестиционного кодекса Республики Беларусь деятельность, связанная с использованием ЛС, может выступать предметом концессий, однако, в законодательстве не предусматривается возможность регистрации прав в отношении ЛС за концессионером. Предлагается статью 8 Закона о регистрации дополнить пунктом 5 следующего содержания: «5. Государственной регистрации подлежит возникновение, переход, прекращение права временного пользования недвижимым имуществом в связи с заключением концессионного договора в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь.». Это, безусловно, позволит усилить обеспечение охраны прав инвесторов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Де Сото, Э. Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире / Э. де Сото. – М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2001. – 272 с.
2. Степанов, С.А. Система объектов недвижимого имущества в гражданском праве: теоретические проблемы: автореф. ... дис. д-ра юрид. наук: 12.00.03 / С.А. Степанов; Уральск. гос. юрид. акад. – Екатеринбург, 2004. – 53 с.
3. Свитин, В.А. Государственная регистрация недвижимости как важный экономико-правовой механизм становления рыночных отношений: аналит. обзор / В.А. Свитин. – Минск: Белорус. науч. ин-т внедрения новых форм хозяйствования в АПК, 2004. – 56 с.
4. Покровский, И.А. Основные проблемы гражданского права / И.А. Покровский. – М.: Статут, 1998. – 286 с.
5. Рабочее совещание по использованию защитных механизмов в процессе создания рынков недвижимости: защита прав / Европейская экономическая комиссия. Комитет по населенным пунктам. Рабочая группа по управлению земельными ресурсами. Мадрид, 28–29 сент. 2000 г. Документ НВР/WR.7/2000, ноябрь 2000 г. – 16 с.
6. Государственная регистрация недвижимого имущества в Республике Беларусь: отчет за 2010 год / ГУП «Национальное кадастровое агентство» // Земля Беларуси. – 2011. – № 2. – С. 11–18.
7. Лукьянцева, Н.В. Правовые основы учета и регистрации инженерных сооружений / Н.В. Лукьянцева // Беларусь в современных геополитических условиях: политико-правовые и социально-экономические аспекты устойчивого развития: материалы респ. науч.-практ. конф., Минск, 20 марта 2009 г.: в 2 т. / Академия МВД Респ. Беларусь. – Минск, 2009. – Т. 1. – С. 51.
8. Лукьянцева, Н.В. Правовой режим технического паспорта на объект недвижимого имущества в Республике Беларусь / Н.В. Лукьянцева // Право.by. – 2010. – № 4. – С. 141–147.
9. Лукьянцева, Н.В. Правовое регулирование технической инвентаризации недвижимого имущества / Н.В. Лукьянцева // Устойчивый рост национальной экономики: инновации и

конкурентоспособность: материалы II междунар. науч.-практ. конф., Минск, 24–25 нояб. 2010 г. / Белорус. гос. эконом. ун-т; редкол.: Г.А. Короленок и [и др.]. – Минск, 2010. – С. 164–166.

10. Лукьянцева, Н.В. Правовые вопросы технической инвентаризации и проверки характеристик инженерных сооружений / Н.В. Лукьянцева // Материалы XIV межвузовской науч. конф. студентов и аспирантов, Минск, 20 апр. 2011 г. / Гос. ин-т управл. и соц. технологий Белорус. гос. ун-та; редкол.: Ф.П. Витко [и др.]. – Минск, 2011. – С. 148–149.

11. Шавров, С.А. Государственная регистрация недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним: в 3 т. / С.А. Шавров, А.С. Козлова, Ю.В. Гудкова. – Минск: Тонпик, 2005. – Т. 1. – 260 с.

12. Об утверждении Инструкции о порядке определения стоимости объекта строительства в бухгалтерском учете: постановление Мин-ва архитектуры и строительства Респ. Беларусь, 14 мая 2007 г., № 10: в ред. постановления Мин-ва архитектуры и строительства Респ. Беларусь от 27 мая 2011 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.

13. Шмелева, Д.Н. О регистрации права собственности на специфичные объекты недвижимости в топливно-энергетическом комплексе / Д.Н. Шмелева, В.Л. Девятков // Нефтяное хозяйство. – 2001. – № 12. – С. 21–23.

14. Лукьянцева, Н.В. Принцип «одно окно» в системе государственной регистрации недвижимого имущества: организационно-правовой анализ / Н.В. Лукьянцева // Земля Беларуси. – 2010. – № 2. – С. 35–41.

Дата поступления статьи в редакцию 13.10.2011

УДК 347.441.836

ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ СУЩНОСТИ НЕДЕЙСТВИТЕЛЬНОЙ СДЕЛКИ

ЛОМАКО А.Ю.,ассистент кафедры международного экономического права факультета права
Белорусского государственного экономического университета, магистр юридических наук

Статья посвящена рассмотрению научных подходов к определению сущности недействительной сделки. Автором обобщаются идеи и определяются основные представления по данной проблеме. Анализируются научные взгляды, высказываются критические замечания и доказательственные аргументы. В результате автор присоединяется к точке зрения, согласно которой конструкция «недействительная сделка» имеет право на существование, и делает вывод о том, что назрела необходимость введения легального определения рассматриваемой правовой конструкции.

The article is dedicated to scientific reviews of approach to invalid transactions definition. The author generalizes ideas and defines main conceptions regarding the article. Scientific aspects are analyzed, critical comments and probative arguments are stated. As a result, the author adheres to the point of view, according to which the construction «invalid transaction» has the right to exist and also concludes that a necessity of legal definition of discussed juristic construction introduction appeared.

Введение

Проблема недействительных сделок в настоящее время проходит фазу активного обсуждения и анализа, что предопределено неоднозначностью их влияния на многие социальные и правовые процессы в обществе. В свою очередь, эффективность совершенной сделки зависит от ее законности и правильности оформления. Вопросы, связанные с недействительностью сделок, в настоящее время находятся в зоне пристального внимания исследователей.

Вопросы специфики правовой природы недействительных сделок затронуты в трудах таких ученых-цивилистов, как М.М.Агарков, С.С.Алексеев, О.С.Иоффе, Д.И.Мейер, И.Б.Новицкий, Г.Ф.Шершеневич и др. Многие проблемы недействительных сделок проанализированы и такими современными цивилистами, как М.И.Брагинский, В.А.Витушко, О.В.Гутников, Е.М.Денисевич, Д.А.Колбасин, Е.А.Суханов, Д.О.Тузov, В.Ф.Чигир и др.

Несмотря на значительное количество работ, посвященных глубокому научно-правовому анализу недействительных сделок, ряд теоретико-правовых вопросов нуждается в дальнейшем изучении.

Целями настоящей работы являются изучение специфики правовой природы недействительной сделки как гражданско-правового института, выработка однозначной формулировки понятия «недействительная сделка».

Основная часть

Значимость гражданско-правовых сделок для прогрессивного развития общества предопределила пристальное внимание цивилистов к институту недействительности сделок.

Недействительной сделкой называют действие (юридический факт), направленное на возникновение, изменение или прекращение гражданско-правового отношения, которое не порождает правовых последствий, желаемых сторонами, а влечет иные негативные для сторон последствия [1, с. 494].

Рассматривая вопросы, связанные с недействительностью сделок, необходимо отметить, что в юридической литературе существуют различные мнения об обоснованности применения термина «недействительная сделка».

Для уяснения правовой природы недействительной сделки важным считаем решение вопроса о том, является ли недействительная сделка сделкой вообще. Представляется, что недействительная сделка, которая не соответствует требованиям законодательных и иных нормативных правовых актов, в целом является сделкой, поскольку с ее совершением закон связывает наступление определенных, в том числе негативных, для сторон юридических последствий, хотя по своей природе такая сделка представляет собой, скорее, правонарушение.

Обязательным признаком сделки является правомерность действия, составляющего ее суть. В основе же недействительной сделки лежат действия, не дозволенные законодательством и потому не приводящие, как правило, к тем правовым последствиям, на которые они были направлены, а наоборот, вызывающие отрицательный правовой эффект.

В то же время не все недействительные сделки совершаются виновно. Следует отметить, что традиционное определение правонарушений как виновных противоправных деяний участников общественных отношений в нашем случае не столь актуально, поскольку в соответствии с действующим белорусским законодательством гражданско-правовые санкции применяются и при отсутствии умысла или неосторожности. На этом основании аргументированно полагаем, что и в случае отсутствия вины при наличии объективной противоправности стоит относить указанные недействительные сделки к правонарушениям.

Сделками признаются действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей [2, ст. 154]. В то же время действующее законодательство Республики Беларусь не дает понятия недействительной сделки. Общее правило о недействительности сделок содержится в статье 167 Гражданского кодекса Республики Беларусь (далее – ГК), согласно которой сделка является недействительной по основаниям, установленным ГК либо иными законодательными актами, в силу признания ее таковой судом (оспоримая сделка) либо независимо от такого признания (ничтожная сделка).

По сравнению с современностью в римском праве не существовало понятия «недействительность сделки», а сущность сделки виделась в волеизъявлении сторон. При этом римские юристы различали правомерные и неправомерные акты (деяния). Правомерные, говорили они, производят эффект, соответствующий воле лица. Неправомерные – эффект противоположный, ухудшающий правовую ситуацию как для лица, его совершившего, так и для других участников правового общения. Следовательно, можно заключить, что, с точки зрения римских юристов, сделки могут быть как правомерными, когда волеизъявление признается правопорядком, так и неправомерными, когда волеизъявление составляет, по сути, гражданское правонарушение и задачей государства является пресечение действия правонарушителя [3, с. 119].

И.Пухан и М.Поленак-Акимовская указывают, что в зависимости от «степени недействительности» договоры делились на:

несуществующие договоры (*negotium nullum*), к которым относились договоры с невозможной преемственностью (действие в обязательстве, которое должен был предпринять должник

на основании требования кредитора) и с пороками формы. Такие договоры не признавались юридически действительными;

абсолютно недействительные договоры (*negotia irrita*) с недостатками, которые судья обязан был принимать во внимание по своей должности (например, договоры, заключаемые неправомочными лицами, по недопустимому предмету и так далее) и которые также не могли иметь юридической силы, пока существовали причины их абсолютной недействительности;

относительно недействительные или нарушенные договоры (*negotia rescindibilia*) с недостатками, за которые судья не обязан был их аннулировать, если этого требовало заинтересованное лицо (например, договоры, заключенные по ошибке) [4, с. 235–236].

Несколько иную классификацию недействительных сделок дает Д.Д.Гримм: «Недействительной или ничтожной – *negotium nullum* – называется юридическая сделка, которая не приводит к тому объективному правовому результату, который при нормальных условиях связан со сделкой данного типа... Оспоримой называется сделка, которая сама по себе хотя и приводит к связанному со сделками ее типа правовому результату, но при которой этот результат по требованию той или другой стороны или третьего заинтересованного лица может быть опять уничтожен» [5, с. 74].

В ходе развития учение о сделках в национальных правовых системах трансформировалось в самостоятельный правовой институт. В настоящее время это один из основных институтов гражданского и торгового права стран континентальной и англо-американской правовых систем. Не является исключением в данном отношении и белорусское гражданское право.

По мнению М.М.Агаркова, «уже в конце XVIII и начале XIX веков русская юридическая мысль, разрешая вопрос о системе юридических фактов, отчетливо противопоставляла вопрос правонарушения и волеизъявления (сделки) и различала одностороннюю сделку и договор. Выделение учения о сделке в составе общей части гражданского права стало впоследствии традиционным в русской цивилистической науке» [6, с. 42]. Однако стоит сказать, что автор возражал против законодательного деления сделок на действительные и недействительные, а также деления последних на ничтожные и оспоримые, считая его неудачным. Недействительные сделки он назвал недействительными волеизъявлениями или «не сделками», утверждая, что сделка не может быть ничтожной, таковым является только волеизъявление [6, с. 46–50].

И.Б.Новицкий называл сделкой правомерное юридическое действие, совершаемое одним или несколькими дееспособными лицами, вы-

ступающими в качестве субъектов имущественных (гражданских) прав, направленное на установление, изменение или прекращение гражданских правоотношений [7, с. 17]. Недействительная сделка хотя и не приводит к тем правовым последствиям, на достижение которых была рассчитана, но порождает некоторые другие последствия, например передачу полученного по сделке в доход государства. В том случае, если воля выражена и направлена на определенный результат (установление, изменение или прекращение правоотношений), этот факт наступил и ненаступившим являться не может. Факт может быть безразличен с точки зрения права, но недействительным быть не может [7, с. 66–67].

Д.И.Мейер полагал, что недействительная сделка не соответствует существенным принадлежностям сделки, определяемым законодательством. Недействительность сделки представляется в трех видах: или сделка недействительна от самого начала своего существования (ничтожность), или становится недействительной впоследствии, тогда как сначала была действительностью, или она сама по себе действительна, но может быть опорочена по определению суда. При этом Д.И.Мейер отмечает, что если не наступают последствия сделки, которые бы она влекла за собой, будучи действительной, то это еще не значит, что сделка лишена всякого юридического значения: факт, что сделка совершена, существует и может влечь за собой другие юридические последствия [8, с. 165–171].

Г.Ф.Шершеневич говорил о том, что «недействительная сделка не производит таких юридических последствий, которых предполагалось достигнуть совершением ее... Так как сделка недействительна, то все должно быть восстановлено в том положении, в каком находилось до совершения сделки» [9, с. 113].

Н.Растеряев так определял общий признак недействительности для всех недействительных сделок: «Некоторый желаемый результат не происходит или если и происходит, – не в желаемом объеме». Недействительность сделки, по его мнению, является «недостатком сделки, неспособностью произвести определенный юридический эффект, вследствие чего сделку надо понимать как юридически неправильную, недействительную» [10, с. 4–6].

Немалое количество русских цивилистов считало, что, несмотря на то, что недействительная сделка не производит те правовые последствия, на которые была направлена, она приводит к другим юридическим последствиям. Факт, что сделка совершена, имеет место быть. Поэтому недействительная сделка фактически существует.

В отечественной истории правоведения древнего периода института недействительности сделок не существовало. В XIV–XV веках на

территории современной Беларуси начинает развиваться государственное законодательство, которое к концу XV века становится основным источником права.

В истории феодального права Беларуси первоочередное значение имеют статуты Великого Княжества Литовского (далее – ВКЛ) 1529, 1566, 1588 годов. В указанных документах содержится законодательное закрепление не только отдельных видов наиболее распространенных договоров, но и намечающаяся необходимость выделения самостоятельного института недействительности сделок. Так, Статут 1529 года гарантировал, что опекун не вправе продать или растратить имение детей, полученное в наследство. В противном случае дети, достигнув совершеннолетия, могут требовать от него возвращения по суду своего имения [11, р. 5, п. 5], иными словами, имеют право доказать недействительность совершенной опекуном сделки.

Аналогичным образом признаются недействительными, не имеющими юридической силы: сделка брата, который передал одному из своих братьев или сестер, минуя остальных, всю часть своего имения, наследственного по отцовской или материнской линии; сделка по передаче в наследство имущества, которым потенциальный наследодатель еще не владеет [11, р. 5, пп. 12–13]. Однако представляется очевидным, что законодательное определение недействительных сделок на тот момент не было зафиксировано.

Образование Союза Советских Социалистических Республик (далее – СССР) привело к возникновению новой правовой системы – права союзного государства, тесно взаимосвязанного с правовыми системами союзных республик. Что касается Белорусской ССР (далее – БССР) в этот период, используя российскую законодательную базу, постановлениями высших органов власти БССР на ее территории вводят в действие законодательные акты Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (далее – РСФСР). Так, постановлением Президиума Центрального Исполнительного Комитета БССР от 2 февраля 1923 г. Гражданский кодекс РСФСР (далее – ГК РСФСР) был введен в действие на территории Беларуси с 1 марта 1923 г.

ГК РСФСР освещал и конкретизировал различные виды договоров, в него были включены статьи, напрямую посвященные не только сущности, классификации и форме сделок, но и их недействительности.

Впервые для Беларуси на законодательном уровне было закреплено понятие сделки. Статья 26 данного документа гласила: «Сделки, то есть действия, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских пра-

воотношений, могут быть односторонними и взаимными (договоры)» [12]. Более того, глава IV содержала ряд норм, определяющих некоторые основания недействительности сделок, а также их правовые последствия.

Недействительными признавались сделки: приводящие к ограничению правоспособности или дееспособности (статья 10); с несоблюдением требуемой законом формы, а именно простой, засвидетельствованной или нотариальной (статьи 27–29); совершенные с целью, противной закону или в обход закона, направленные к явному ущербу для государства (статья 30); совершенные лицом, лишенным дееспособности или временно находящимся в таком состоянии (статья 31); совершенные по соглашению сторон лишь для вида и без намерения породить юридические последствия (статья 34) [12].

До принятия и вступления в силу ГК РСФСР был принят Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 22 мая 1922 г. «Об основных частных имущественных правах, признаваемых РСФСР, охраняемых ее законами и защищаемых судами РСФСР», где содержались положения об основаниях недействительности договоров, а также прослеживалась попытка классифицировать недействительные сделки в зависимости от оснований на ничтожные и оспоримые [13].

В Гражданском кодексе БССР прослеживается очевидное выделение оспоримых сделок наряду с абсолютно недействительными (ничтожными) сделками. Так, лицо, совершившее сделку под влиянием обмана, угроз, насилия, или вследствие злонамеренного соглашения его представителя с контрагентом, или вследствие заблуждения, имеющего существенное значение, может требовать по суду признания сделки недействительной полностью или в части [12, статья 32]. Кроме того, если лицо под влиянием крайней нужды вступило в явно невыгодную для себя сделку, суд по требованию потерпевшей стороны или государственных органов и общественных организаций может признать сделку недействительной [12, статья 33].

Это свидетельствует об отсутствии на тот период единой теории недействительности сделок, но установление ответственности за нарушение общих требований к заключению сделки доказывает объективную необходимость формирования института недействительности сделок.

Оживленные споры вызывает следующий вопрос: является ли недействительная сделка юридическим фактом? При этом основным аргументом противников признания недействительных сделок является тезис о том, что юридический факт – это факт реальной действительности, с которым закон связывает наступление определенных юридических последствий. Поскольку недействительная сделка юридических

последствий не вызывает, то считать ее юридическим фактом нет никаких оснований [14, с. 30–31].

С.Ф.Кечекьян отмечал, что недействительная сделка не вызывает правовых последствий и, следовательно, не может быть отнесена к числу юридических действий [15, с. 177].

Отрицает значение юридического факта по отношению к сделке и ряд современных авторов. В частности, Д.О.Тузов пишет, что «недействительность есть отрицание юридической значимости, правового смысла. Недействительная сделка – это отсутствие юридического факта, действие для права безразличное» [16, с. 6].

Н.В.Рабинович полагал, что недействительная сделка является сделкой по той причине, что является волевым действием, выраженным в определенной форме, направленным на установление, изменение или прекращение правоотношений [17, с. 11–12].

Традиционно сложившаяся терминология и в теории, и в законодательстве под определением «сделка» подразумевает лишь действие лица, направленное на возникновение определенного юридического отношения. В науке гражданского права закрепился термин «недействительная сделка» как сделка, не влекущая за собой тех юридических последствий, на которые была направлена воля сторон.

Заключение

Проанализировав представленные точки зрения, автор приходит к выводу, что следует проводить различие между недействительными сделками как правоотношениями и недействительными сделками как юридическими фактами. Недействительная сделка является юридическим фактом, поскольку с ее совершением закон связывает наступление определенных (пусть и «отрицательных») юридических последствий [14, с. 462]. Но бывают ситуации, когда такие «отрицательные» последствия желаемы стороной и при заключении сделки специально допускается наличие порока с целью признать в случае необходимости такую сделку недействительной.

Понятие сделки не обязательно должно быть связано с наступлением надлежащих правовых последствий. Законодатель дает определение сделки, под которой следует понимать действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей [2, статья 154]. Причем указание на качество правовых последствий сделки отсутствует.

Каждое сознательное действие должно быть направлено на определенный результат, но будет ли он достигнут – неизвестно. Отметим, что в отдельных случаях даже действительная

сделка как юридический факт не влечет тех правовых последствий, на которые была направлена воля участников.

Таким образом, аргументированно придерживаемся позиции, что недействительность — ненаступление тех юридических последствий, которые стороны желали вызвать своими действиями. При недействительности имеет место не просто отсутствие правовых последствий у сделки, а отрицание тех последствий, которые при нормальном развитии событий должны были наступить и наступили, но в силу тех или иных причин не имеют правового значения. Фактически сделка существует и результат ее либо уже имеет место быть, либо подразумевается и заранее известен. Но результат этой сделки в силу объективных причин не может существовать юридически. Однако невозможно отрицать факт существования такой сделки.

Считаем, что недействительность следует относить к последствиям (результату) сделки, которая в данном случае должна рассматриваться как юридический факт.

Недействительность не означает, что сделка лишена всякого юридического значения, однако возникающие в связи с недействительностью сделки последствия являются иными, чем те, которые сделка влекла бы за собой, будучи действительной. Они не являются в большинстве

своим желаемыми для сторон. В строгом смысле такие последствия являются последствиями не самой сделки, а ее недействительности.

Полагаем, что сделка, последствия которой недействительны, — это юридический факт, а именно сделка, которая не производит такие юридические последствия, которые предполагалось достигнуть в результате надлежащего ее совершения.

На основании вышеизложенного, проанализировав и изучив различные подходы к концепции термина «недействительная сделка», предлагаем изложить пункт 1 статьи 167 Гражданского кодекса Республики Беларусь в следующей редакции: «1. Недействительными сделками признаются действия физических и юридических лиц, хотя и направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей, но не создающие этих последствий в силу несоответствия совершенных действий требованиям законодательства, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом либо иными законодательными актами. Сделка является недействительной по основаниям, установленным настоящим Кодексом либо иными законодательными актами, в силу признания ее таковой судом (оспоримая сделка) либо независимо от такого признания (ничтожная сделка).».

ЛИТЕРАТУРА

1. Гражданское право: в 3 т.: учеб. / А.В. Каравай [и др.]; под ред. В.Ф. Чигира. — Минск: Амалфея, 2008. — Т. 1. — 864 с.
2. Гражданский кодекс Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 7 дек. 1998 г., № 218-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 3 июля 2011 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.
3. Дождев, Д.В. Римское частное право. Учебник для вузов / Д.В. Дождев; под ред. В.С. Нерсесянца. — М.: Норма, Инфра-М, 1996. — 704 с.
4. Пухан, И. Римское право (базовый учебник) / И. Пухан, М. Поленак-Акимовская; под ред. В.А. Томсинова; пер. с макед. В.А. Томсинова, Ю.В. Филиппова. — М.: ИКД ЗЕРЦАЛО-М, 2003. — 448 с.
5. Гримм, Д.Д. Лекции по догме римского права / Д.Д. Гримм. — М.: ИКД ЗЕРЦАЛО-М, 2003. — 496 с.
6. Агарков, М.М. Понятие сделки по советскому гражданскому праву / М.М. Агарков // Сов. гос-во и право. — 1946. — № 3. — С. 42–50.
7. Новицкий, И.Б. Сделки. Исковая давность / И.Б. Новицкий. — М.: Госюриздат, 1954. — 70 с.
8. Мейер, Д.И. Русское гражданское право. Чтения, изданные по запискам слушателей / Д.И. Мейер; под ред. А.И. Вицина, А.Х. Гольмстена. — СПб.: Изд. Д.В. Чичинадзе, 1897. — 779 с.
9. Шершеневич, Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.) / Г.Ф. Шершеневич. — М.: «СПАРК», 1995. — 556 с.
10. Растеряев, Н. Недействительность юридических сделок по русскому праву. Догматическое исследование / Н. Растеряев. — СПб.: Тип. товарищества «Общественная польза», 1901. — 382 с.
11. Статут 1529 г. // Средневековые исторические источники Востока и Запада [Электронный ресурс]. — 2011. — Режим доступа: <http://vostlit.narod.ru/Texts/Dokumenty/litva.htm>. — Дата доступа: 10.09.2011.

12. О введении в действие Гражданского кодекса РСФСР: постановление Всерос. Центрального Исполнит. Комитета от 11 нояб. 1922 г. // История гражданского права России [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: <http://civil-law.narod.ru/wist/gk22/vved.html>. – Дата доступа: 14.09.2011.

13. Об основных частных имущественных правах, признаваемых РСФСР, охраняемых ее законами и защищаемых судами РСФСР: Декрет Всерос. Центрального Исполнит. Комитета от 22 мая 1922 г. // Библиотека нормативно-правовых актов Союза Советских Социалистических Республик [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1330.htm. – Дата доступа: 14.09.2011.

14. Гутников, О.В. Недействительные сделки в гражданском праве. Теория и практика оспаривания / О.В. Гутников. – М: Бератор-Пресс, 2003. – 576 с.

15. Кечекьян, С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе / С.Ф. Кечекьян. – М: Изд-во АН СССР, 1958. – 185 с.

16. Тузов, Д.О. Реституция в гражданском праве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Д.О. Тузов. – Томск, 1999. – 211 л.

17. Рабинович, Н.В. Недействительность сделок и ее последствия / Н.В. Рабинович. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1960. – 171 с.

Дата поступления статьи в редакцию 01.10.2011

РАСПОРЯЖЕНИЕ СЕКРЕТОМ ПРОИЗВОДСТВА (НОУ-ХАУ) ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

ЛЕВКИНА Е.А.,

аспирант Белорусского государственного экономического университета

В статье анализируются права обладателя секрета производства (ноу-хау), которые включают в себя возможность распоряжаться правом использования и раскрыть секрет производства (ноу-хау). Автор излагает свою точку зрения относительно природы прав на секрет производства (ноу-хау).

The article examines the problem of competence of the trade secrets (know-how) holder which includes the right to use, the opportunity to deal with this right and the opportunity to disclose the trade secrets (know-how). The author gives the main points of view on the nature of the rights of the trade secrets (know-how).

Введение

Исследование проблемы распоряжения секретом производства (ноу-хау) в настоящее время представляется важной теоретической задачей, которая комплексно не изучалась белорусскими учеными-юристами. Актуальность исследования обусловлена существующими экономическими предпосылками: возрастанием роли наукоемких отраслей производства, увеличением числа заключаемых договоров о передаче секретов производства (ноу-хау).

Вопросы правового регулирования отношений в области передачи и распоряжения секретом производства (ноу-хау) рассматривали российские ученые-правоведы В.А.Дозорцев, И.А.Зенин, С.В.Лопатин, В.В.Погуляев, О.А.Рузакова и др. В белорусской науке гражданского права проблему распоряжения секретом производства (ноу-хау) изучал С.С.Лосев.

Основная часть

Анализируя существующий механизм правового регулирования отношений в области распоряжения секретом производства (ноу-хау), зарубежный опыт их регулирования, необходимо отметить, что на данном этапе в Республике Беларусь существуют теоретические и правоприменительные пробелы.

Законодательство Республики Беларусь в части распоряжения секретом производства

(ноу-хау) не носит целостный характер. Отдельные нормы, относящиеся к секрету производства (ноу-хау), содержатся в различных нормативных правовых актах, некоторые из них неоднозначны и требуют дополнительной трактовки.

Рассмотрим права обладателя секрета производства (ноу-хау) и подробно изучим проблему распоряжения секретом производства (ноу-хау) по законодательству Республики Беларусь.

Вопросы правовой охраны секрета производства (ноу-хау), ответственность за нарушение прав обладателя освещены в пятом разделе Гражданского кодекса Республики Беларусь (далее – ГК) [1] и Положении о коммерческой тайне, утвержденном постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 6 ноября 1992 г. № 670. Охрана информации в качестве секрета производства (ноу-хау) позволяет владельцу сохранять конфиденциальность, а также в случае передачи получать прибыль от использования другими лицами. Обладатель секрета производства (ноу-хау) также имеет право на сообщение сведений третьим лицам. В.А.Дозорцев, рассматривая права обладателя секрета производства (ноу-хау), выделяет право использовать, возможность распорядиться этим правом использования и возможность раскрыть секрет производства (ноу-хау) [2].

В действующем законодательстве четко не называются права обладателя секрета произ-

водства (ноу-хау), но они следуют из некоторых положений закона. В пункте 4 статьи 1011 ГК говорится, что лицо, самостоятельно и правомерно получившее информацию, вправе использовать ее независимо от прав обладателя соответствующей нераскрытой информации. Таким образом, согласно ГК существует право на использование секрета производства (ноу-хау). В статье 1010 ГК отмечается только право на защиту информации от незаконного использования. Второе право заключается в возможности распорядиться правом использования (в отличие от использования объектом распоряжения является уже не сам секрет производства (ноу-хау), а именно право на него). Согласно пункту 2 статьи 1010 ГК существует право обладателя секрета производства (ноу-хау) на защиту от незаконного использования, возникающее независимо от выполнения в отношении этой информации каких-либо формальностей (регистрации, получения свидетельств и т.п.). Существуют две формы распоряжения:

1. передача права, когда право у прежнего правообладателя прекращается и возникает у нового;

2. предоставление права использования, то есть разрешение использовать, осуществляемое в виде выдачи лицензии (при заключении лицензионного договора), когда весь объем прав, остающихся за рамками лицензии, сохраняется у правообладателя – лицензиара.

Третье право основано на специфическом условии предоставления охраны именно секретам производства (ноу-хау): на требовании необщественности. Данное право заключается в возможности раскрыть сведения о секрете производства (ноу-хау) третьим лицам. Оно имеет две формы:

1. правообладатель может сообщить эти сведения определенному лицу или лицам на условиях сохранения конфиденциальности, не сделав их доступными неопределенному кругу лиц, например при выдаче им лицензии;

2. правообладатель может распространять эти сведения среди неопределенного круга лиц, раскрыть их, сделав общедоступными.

В первом случае секрет производства (ноу-хау) продолжает охраняться и может сочетаться с правом распоряжения, а во втором случае право на секрет производства (ноу-хау) прекращается, информация становится общедоступной.

Каждый получивший сведения, составляющие секрет производства (ноу-хау), имеет право самостоятельно и независимо от другого осуществлять принадлежащие ему права, а также может распорядиться принадлежащим ему правом. Правообладатель может самостоятельно и независимо от других опубликовать сведения о

секрете производства (ноу-хау), хотя это уже приведет к прекращению не только его собственного права, но и прав всех обладателей на тот же объект.

Получить новый секрет производства (ноу-хау) представляется возможным при осуществлении самостоятельной творческой деятельности, в ходе которой чужой секрет производства (ноу-хау), полученный по гражданско-правовому договору, был переработан (улучшен, усовершенствован). Данный способ получения нового секрета производства (ноу-хау) следует также признать законным. Таким образом, право на секрет производства (ноу-хау) возникает с момента его создания и сохраняется за его обладателем на всем протяжении существования секрета производства (ноу-хау) при условии, что обладатель секрета производства (ноу-хау) стал таким на законных основаниях. Законным способом приобретения права на секрет производства (ноу-хау) также является приобретение при прекращении юридического лица путем правопреемства (слияния, присоединения, разделения, преобразования), в состав имущественного комплекса которого входило право на секрет производства (ноу-хау). Приобретение права на секрет производства (ноу-хау) в порядке наследования предприятия как единого имущественного комплекса, в состав которого входит право на секрет производства (ноу-хау), тоже представляется законным способом приобретения права на секрет производства (ноу-хау).

При разработке Закона Республики Беларусь «О коммерческой тайне» представляется важным предусмотреть, что обладатель секрета производства (ноу-хау) имеет право:

1. требовать от лица, получившего доступ к секрету производства (ноу-хау) в результате случая или ошибки, соблюдать режим конфиденциальности, в том числе требовать судебного принуждения к соблюдению режима конфиденциальности указанным лицом;

2. требовать денежную компенсацию за использование секрета производства (ноу-хау) третьим лицом в своих интересах при условии, что секрет производства (ноу-хау) получен третьим лицом в результате случая (ошибки) или передан данному лицу без соответствующей санкции правообладателя, и он не имел возможности пресечь такое использование.

В науке гражданского права преобладает представление о том, что в отношении нераскрытой информации может действовать лишь фактическая монополия владельца, которая выражается в возможности устанавливать режим доступа к составляющим ее сведениям, а также принимать меры к недопущению их разглашения. Соответственно, право на нераскрытую информацию может быть определено только через

запрет на раскрытие этой информации. В связи с этим *правовая охрана секрета производства (ноу-хау) должна обеспечиваться путем закрепления за его обладателем не исключительного права, а права на неразглашение составляющих ее сведений с запретом их получения третьими лицами незаконными способами.* Реализация указанного подхода потребует одновременно с принятием специального закона, регулирующего вопросы охраны секрета производства (ноу-хау), внесения изменений в ГК, уточняющих систему объектов гражданских прав и определяющих место секрета производства (ноу-хау) в этой системе.

Рассмотрим проблему распоряжения секретом производства (ноу-хау), осуществляемую по лицензионному договору.

В соответствии со статьей 1012 ГК лицо, обладающее нераскрытой информацией, может передать все или часть сведений, составляющих содержание этой информации, другому лицу по лицензионному договору. Статья 985 ГК определяет содержание и виды лицензионного договора.

Лицензионный договор для передачи секрета производства (ноу-хау) наиболее широко распространен, так как больше других договоров соответствует характеру отношений, возникающих между владельцем секрета производства (ноу-хау) и лицом, приобретающим его. Применение лицензионного договора имеет свою специфику. Договорные отношения, связанные с секретом производства (ноу-хау), основаны не на акте передачи прав на использование секрета производства (ноу-хау), а на раскрытии информации о его сущности [3]. Следовательно, предметом договора является передача не права на использование секрета производства (ноу-хау), а самого секрета производства (ноу-хау) как совокупности охраняемой информации. В статье 985 ГК названы два вида лицензионных договоров:

1. исключительная лицензия. Предполагает предоставление лицензиату права использования объекта с сохранением за лицензиаром права его использования в части, не передаваемой лицензиату;

2. неисключительная (простая) лицензия. Предполагает предоставление лицензиату права использования объекта с сохранением за лицензиаром права его использования и права выдачи лицензий другим лицам.

Исходя из специфики предмета договора, а также особенностей обязательств сторон лицензионный договор о передаче секрета производства (ноу-хау) выделен в самостоятельный договорной тип, в отношении которого правила о лицензионном договоре применяются лишь в той части, в которой они не противоречат природе секрета производства (ноу-хау) [4].

В лицензионном договоре существенными являются условия о предмете и сроке, на который заключается договор. Особенность данного договора состоит в том, что наряду с обязательствами, предусмотренными самим лицензионным договором, закон возлагает на лицензиата обязанность принимать надлежащие меры к охране конфиденциальности полученной по договору информации (часть 2 статьи 1012 ГК). К инициативным условиям следует отнести: о территории использования секрета производства (ноу-хау); об установлении ограничений по видам и сферам использования секрета производства (ноу-хау), по объему производства; разрешение на заключение sublicензионных договоров о передаче секрета производства (ноу-хау); о коммерческих предпосылках, направленных на обеспечение реализации продукции.

Лицензионный договор – самостоятельное договорное обязательство, он не может быть отнесен ни к одной группе договорных обязательств. Лицензионный договор о передаче секрета производства (ноу-хау) носит самостоятельный характер, так как он временный, то есть имеет определенный срок, а объекты, в отношении которых осуществляется распоряжение, характеризуются нематериальной природой. Предоставление использования информации, составляющей секрет производства (ноу-хау) и являющейся предметом договора, не зависит от целей использования.

Можно предложить определение лицензионного договора о передаче секрета производства (ноу-хау) как договора, по которому одна сторона – обладатель секрета производства (ноу-хау) – обязуется предоставить другой стороне – его приобретателю – секрет производства (ноу-хау) и передать для этого сопутствующую информацию, опыт, знания, а приобретатель – получить секрет производства (ноу-хау), сохранить его конфиденциальность на протяжении всего срока действия договора и вносить правообладателю за него соответствующие платежи, обусловленные договором, если им не предусмотрено иное.

При заключении лицензионного договора о передаче секрета производства (ноу-хау) обладатель секрета производства (ноу-хау) не может дать исчерпывающую информацию относительно предмета договора, в то время как получатель не желает оплачивать неизвестную технологию или информацию. Создается тупиковая ситуация, наиболее приемлемым выходом из которой следует считать заключение предварительного договора (опционного соглашения), с помощью которого проверяется добросовестность сторон. Получателем секрета производства (ноу-хау) вносится платеж, который при заключении основного договора учитывается как составная часть оплаты по основному договору.

Опционное соглашение должно предусматривать последующее заключение лицензионного договора. Если получающая сторона отказывается от сделки, она выплачивает оговоренную сумму (опционную премию). Кроме того, соглашение накладывает на обе стороны определенные обязательства по сохранению конфиденциальности и предусматривает соответствующие санкции в случае их нарушения. Опционное соглашение является определенной страховкой, которая снижает риск обеих договаривающихся сторон.

Таким образом, предлагается *определить условия о конфиденциальности в качестве существенного условия лицензионного и предварительного договоров*, что позволит защитить информацию на всех этапах: до, во время, а также после передачи (на этой стадии интересы сторон совпадают – для каждой из них становится выгодным сохранить информацию конфиденциальной).

Лицензионный договор о передаче секрета производства (ноу-хау) должен быть заключен в письменной форме, несоблюдение которой влечет его недействительность. Лицензионный договор о передаче секрета производства (ноу-хау) является консенсуальным, двусторонним и возмездным.

Особенностью лицензионного договора также является и то, что в его отношении предусмотрена процедура регистрации, требования которой содержатся в постановлении Совета Министров Республики Беларусь от 21 марта 2009 г. № 346 «О регистрации лицензионных договоров, договоров уступки прав на объекты права промышленной собственности и договоров комплексной предпринимательской лицензии (франчайзинга)» [5]. Определены договоры, которые подлежат регистрации в Государственном реестре лицензионных договоров, договоров уступки и договоров залога прав на объекты интеллектуальной собственности.

Регистрация договоров в указанном реестре осуществляется государственным учреждением «Национальный центр интеллектуальной собственности». Договоры при отсутствии их регистрации в патентном органе не считаются действительными. Сведения о зарегистрированных договорах публикуются в официальном бюллетене патентного органа. Регистрация договоров осуществляется в течение месяца с момента поступления в патентный орган всех необходимых документов.

Регистрация договора на передачу секрета производства (ноу-хау) не определяется как государственная. Статья 165 ГК предусматривает обязательную регистрацию только сделок с недвижимостью, а также содержит оговорку о том, что законодательством может быть установлена регистрация сделок с движимым имуществом определенных видов. Статья 130 ГК определяет, что к категории движимого имущества относятся только вещи. В статье 128 ГК вещи и охра-

няемая информация названы в качестве отдельных объектов гражданских прав, в связи с чем секрет производства (ноу-хау) как разновидность нераскрытой информации не может быть отнесен к категории имущества. Таким образом, несоблюдение требования регистрации лицензионного договора о передаче секрета производства (ноу-хау) не порождает его юридическую недействительность.

Многие специалисты считают, что государственная регистрация лицензионного договора не соответствует правовой природе секрета производства (ноу-хау), поскольку процедура регистрации в патентном ведомстве предполагает разглашение сути секрета производства (ноу-хау), а это сразу лишает его требования конфиденциальности, неизвестности третьим лицам [6].

Передача секрета производства (ноу-хау) может быть частью других сделок: договора поставки продукции, оказания услуг, уступки патента или патентной лицензии и т.п. Такие договоры являются смешанными. В части, относящейся к секрету производства (ноу-хау), они регулируются нормами статей 985, 1010–1012 ГК.

В отношении вопроса передачи секрета производства (ноу-хау) в рамках договоров о выполнении научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ законодатель установил специальные правила. В соответствии со статьей 726 ГК стороны таких договоров имеют право использовать результаты работ, в том числе способные к правовой охране, в пределах и на условиях, предусмотренных договором. Заказчик имеет право использовать переданные ему исполнителем результаты работ, а исполнитель вправе использовать полученные им результаты работ для собственных нужд. В отношении секрета производства (ноу-хау) договором можно установить принадлежность права на использование. Данное право может принадлежать двум сторонам, если иное не определено договором.

У лицензионного договора много общего с патентно-лицензионным договором, однако ряд особенностей.

Несмотря на значимость и самостоятельность лицензионного договора как гражданско-правового обязательства, его правовому регулированию посвящено всего несколько статей ГК (статьи 985, 1010–1012). Неопределенность регулирования целого ряда вопросов, возникающих между сторонами лицензионного договора, а также, в ряде случаев, слишком общие формулировки закона по-прежнему оставляют почву для противоречий как в теории, так и в практике заключения и исполнения лицензионного договора. Проблемными остаются вопросы видовой характеристики лицензионных договоров, применения норм о регистрации лицензионного

договора, об ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение сторонами согласованных в лицензионном договоре условий, вопросы защиты прав лицензиата и др.

Существует и точка зрения, что в отношении передачи секрета производства (ноу-хау) нецелесообразно применять конструкцию лицензионного договора. Предметом лицензионного договора выступает патентоспособное решение, которое в силу ряда причин не было запатентовано. При этом основным обязательством по лицензионному договору является негативное обязательство не препятствовать применению и использованию изобретения. Однако предмет договора о передаче секрета производства (ноу-хау) намного шире, а следовательно, и сам договор не совпадает по содержанию с лицензионным. Вместо негативного обязательства, наиболее важного в таком договоре, выступает позитивное обязательство передать информацию противоположной стороне, которая начнет использовать эту информацию в своих целях [7].

Существующего объема норм явно недостаточно для обеспечения состояния правовой защищенности сторон договора о передаче секрета производства (ноу-хау). Ряд авторов, в том числе и Г.Штумпф [8], предлагают применять по аналогии нормы других гражданско-правовых договоров. Однако договор о передаче секрета производства (ноу-хау) имеет много схожих условий с другими гражданско-правовыми договорами, такими как договоры купли-продажи, возмездного оказания услуг, подряда, простого товарищества и некоторыми другими.

Следует разграничить лицензионный договор и договор франчайзинга, предмет которого составляют обязательства о передаче нераскрытой информации, с которым часто сравнивают лицензионный договор в юридической литературе. Сторонами договора франчайзинга могут выступать исключительно коммерческие организации и индивидуальные предприниматели. Договор франчайзинга должен быть заключен в письменной форме и также подлежит государственной регистрации. Незарегистрированный договор считается недействительным.

Отмечено, что договор франчайзинга, имеющий особый предмет и цель заключения, не рассматривается как разновидность лицензионного договора, но в то же время может быть отнесен вместе с лицензионным договором к одной группе договоров на предоставление использования исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности [9].

Также в литературе высказывается мнение о необходимости регулирования правоотношения в области передачи секрета производства (ноу-хау) не по модели договора купли-продажи или лицензионного договора, а соглашением особого рода [7]. При этом правовое регулирование

должно происходить таким образом, чтобы защитить интересы обеих сторон договора.

Исходя из изложенного, следует отметить, что ситуация, сложившаяся в настоящее время в области распоряжения секретом производства (ноу-хау), является достаточно сложной как для обладателей секретов производства (ноу-хау), так и для лиц, желающих получить его. На доктринальном уровне предпринимаются определенные попытки систематизировать знания в области передачи секрета производства (ноу-хау): осуществляется поиск определения секрета производства (ноу-хау), которое отвечало бы сущности самого явления, ведется работа по оптимизации условий различных типов договоров и соглашений, приспособив их для передачи секрета производства (ноу-хау). Если будет сформулировано четкое понятие секрета производства (ноу-хау), мы сможем ясно представлять себе предмет договора о передаче секрета производства (ноу-хау).

Развитие экономики страны, приоритетных направлений позволяет сделать прогноз, что правоотношения в области передачи, технологий и секретов производства (ноу-хау) будут приобретать все большее значение.

Выводы

1. *Право использования, право распоряжения*: выдать лицензию на секрет производства (ноу-хау), предполагающую сообщение секрета производства (ноу-хау) определенному лицу на условиях сохранения его в тайне, *право разгласить секрет производства (ноу-хау)* неопределенному кругу лиц, тем самым прекратив право, *закрепляют за обладателем секрета производства (ноу-хау)*. Таким образом, распоряжение секретом производства (ноу-хау) включает также возможность разглашения составляющих его сведений. Третьи лица не могут без согласия обладателя секрета производства (ноу-хау) знакомиться с содержанием, раскрывать другим и применять его в практической деятельности.

2. Законным способом получения нового секрета производства (ноу-хау) следует также признать создание в результате переработки (улучшения, усовершенствования) чужого секрета производства (ноу-хау), полученного по гражданско-правовому договору, так как в этом случае лицом осуществляется творческая деятельность.

3. Обладатель секрета производства (ноу-хау) имеет право:

1) требовать от лица, получившего доступ к секрету производства (ноу-хау) в результате случая или ошибки, соблюдать режим конфиденциальности, в том числе требовать судебного принуждения к соблюдению режима конфиденциальности указанным лицом;

2) требовать денежную компенсацию за использование секрета производства (ноу-хау)

третьим лицом в своих интересах при условии, что секрет производства (ноу-хау) получен третьим лицом в результате случая (ошибки) или передан данному лицу без соответствующей санкции правообладателя и он не имел возможности пресечь такое использование.

4. *Правовая охрана секрета производства (ноу-хау) должна обеспечиваться путем закрепления за его обладателем не исключительного права, а права на неразглашение составляющих сведений, с запретом их получения третьими лицами незаконными способами.* На практике это будет осуществимо с принятием Закона Республики Беларусь «О коммерческой тайне», который будет регулировать вопросы охраны секрета производства (ноу-хау). Также потребуются внесение изменений в ГК, уточняющих систему объектов гражданских прав и определяющих место секрета производства (ноу-хау) в этой системе.

5. В Республике Беларусь наиболее распространенной формой распоряжения секретом производства (ноу-хау) является лицензионный договор, который имеет два вида: исключительную и неисключительную (простую) лицензии. Лицензионный договор о передаче секрета производства (ноу-хау) в силу особенностей предмета, прав и обязанностей сторон носит самостоятельный характер, так как он временный, имеет определенный срок, а объекты, в отношении которых осуществляется распоряжение, характеризуются нематериальной природой.

6. Предложено определение лицензионного договора о передаче секрета производства (ноу-хау) как договора, по которому одна сторона – обладатель секрета производства (ноу-хау) – обязуется предоставить другой стороне – его приобретателю – секрет производства (ноу-хау) и передать для этого сопутствующую информацию, опыт, знания, а приобретатель – получить секрет производства (ноу-хау), сохранить его конфиденциальность на протяжении всего срока действия договора и вносить правообладателю за него соответствующие платежи, обусловленные договором, если им не предусмотрено иное.

7. Предлагается определить условия о конфиденциальности в качестве существенного условия лицензионного и предварительного договоров, что позволит защитить информацию на всех этапах: до, во время, а также после передачи (на этой стадии интересы сторон совпадают – для каждой из них становится выгодным сохранить информацию конфиденциальной).

8. Регистрация лицензионного договора в патентном органе не должна носить обязательный характер, так как она не соответствует правовой природе секрета производства (ноу-хау), поскольку процедура регистрации в патентном ведомстве предполагает разглашение сути секрета производства (ноу-хау), а это сразу лишает его требования конфиденциальности, неизвестности третьим лицам.

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 по состоянию на 15 янв. 2011 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
2. Дозорцев, В.А. Понятие исключительного права / В.А. Дозорцев // Проблемы современного гражданского права: сб. ст. – М., 2000. – С. 293–303.
3. Погуляев, В.В. Еще раз о ноу-хау / В.В. Погуляев // Интеллектуальная собственность. Промышленная собственность. – 2004. – № 5. – С. 15–21.
4. Лосев, С.С. Правовая охрана ноу-хау / С.С. Лосев // Юрист. – 2007. – № 5. – С. 46–50.
5. О регистрации лицензионных договоров, договоров уступки прав на объекты права промышленной собственности и договоров комплексной предпринимательской лицензии (франчайзинга): постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 21 марта 2009 г., № 346 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2009. – № 79. – 5/29473.
6. Лосев, С.С. Лицензионный договор / С.С. Лосев // Право интеллектуальной собственности. Библиотека газеты «Белорусский рынок». – 2003. – Вып. 2. – С. 18–30.
7. Акоюн, А.А. Гражданско-правовое регулирование отношений в области передачи ноу-хау: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / А.А. Акоюн; Всерос. гос. налоговая акад. М-ва финансов Рос. Федерации. – М., 2008. – 158 с.
8. Штуппф, Г. Договор о передаче ноу-хау / Г. Штуппф. – М.: Изд-во «Прогресс», 1976. – 376 с.
9. Шуваев, В.А. Гражданско-правовое регулирование лицензионного договора на использование результата интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / В.А. Шуваев; Рос. гос. гуманит. ун-т. – М., 2009. – 29 с.

Дата поступления статьи в редакцию 16.01.2012

УДК 347.191(476)

ТЕОРИЯ РЕОРГАНИЗАЦИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА СОВЕТСКОЙ ШКОЛЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА

ВОЙТОВИЧ Г.И.,аспирант Белорусского государственного экономического университета,
магистр юридических наук

В статье автор подвергает системному анализу теорию, выработанную советской школой гражданского права, согласно которой реорганизация представляет собой прекращение юридического лица. Упомянутая теория анализируется как с точки зрения соответствия действующему законодательству, так и с позиции правовой науки. Проведя исследование, автор делает вывод о том, насколько рассматриваемая теория отражает правовую природу процесса реорганизации юридических лиц.

In the article the author exposes the systematic analysis of the theory as developed by the Soviet school of civil law, under which the reorganization is the termination of the legal entity. The above-mentioned theory is analyzed both in terms of compliance with current legislation and from a position of legal science. After some investigation the author concludes that, as far as this theory reflects the legal nature of the process of reorganization of legal entities.

Введение

Согласно общепринятому в юридической сфере мнению, реорганизация юридических лиц как самостоятельный гражданский правовой институт формируется в 60-х годах прошлого века. Правовая же регламентация данного процесса в отдельных его формах, а также практические примеры реорганизации имели место гораздо раньше. Однако до сегодняшнего дня законодатель так и не выработал единообразного подхода к пониманию и определению рассматриваемого института. Вместе с тем определить понятие реорганизации юридических лиц представляется задачей весьма актуальной, так как это позволит раскрыть сущность исследуемого явления, определить его роль, место, содержание, а также качественное своеобразие (видовые отличия). Сегодня исследователи выдвигают несколько основных подходов к пониманию реорганизации и ее сущности. Однако наиболее распространенной, на наш взгляд, остается теория, выработанная советской школой гражданского права, в соответствии с которой реорганизация юридического лица представляет собой прекращение его деятельности. Таким образом, целями настоящей статьи являются анализ и оценка теории

реорганизации как прекращения юридических лиц. В рамках указанных целей перед автором стоят следующие задачи: выделить основные концептуальные положения рассматриваемой теории; проанализировать данные положения, указав их положительные и отрицательные стороны; сделать вывод о том, насколько рассматриваемая теория отражает правовую природу процесса реорганизации юридических лиц.

Сущность теории

Сущность рассматриваемой теории заключается в том, что реорганизация юридических лиц представляет собой разновидность прекращения юридического лица. В частности, по мнению М.И.Брагинского, реорганизация означает прекращение юридического лица с переводом прав и обязанностей. Указанный способ прекращения юридического лица предполагает, что его деятельность продолжают другие лица [1, с. 18]. Е.А.Суханов утверждает, что реорганизация юридических лиц есть их прекращение, влекущее, однако, переход прав и обязанностей ранее существовавших юридических лиц к другим юридическим лицам, то есть правопреемство [2, с. 156]. По мнению К.Т.Трофимова, «реоргани-

зация – прекращение коммерческой организации, связанное с изменением ее имущественного комплекса (или организационно-правовой формы), направленное на достижение цели, для которой организация создавалась» [3, с. 19]. В.С.Мартемьянов считает, что реорганизация означает только прекращение существования предприятия в его прежнем виде (путем слияния, разделения, присоединения, преобразования в иную организационно-правовую форму) без прекращения его дел и имущества на основе правопреемства [4, с. 68]. Сторонниками данной позиции также являются такие исследователи, как Б.Б.Черепяхин [5], С.С.Вабищевич [6], Я.И.Функ [7] и др. В настоящее время взгляд на реорганизацию как на прекращение юридических лиц является, пожалуй, доминирующим и в учебно-методических изданиях [8].

В юридической литературе выделяют несколько способов прекращения юридических лиц. В частности, в зависимости от того, по чьей инициативе прекращается юридическое лицо – органов государственной власти или самого юридического лица, С.Н.Братусь различает распорядительный (в отношении государственных учреждений и предприятий), принудительный и добровольный (в отношении кооперативных и общественных организаций) способы прекращения юридических лиц [9, с. 213].

Законодательная регламентация

На определенном этапе развития отечественного гражданского законодательства подход, согласно которому реорганизация понимается как прекращение деятельности субъекта права, был закреплен законодательно. Так, статья 39 ныне утратившего силу Гражданского кодекса Республики Беларусь 1964 года определяла реорганизацию наряду с ликвидацией как вид прекращения юридического лица [10].

Современное же законодательное отношение к сущности реорганизации юридических лиц несколько неоднозначно. С одной стороны, анализ действующего Гражданского кодекса Республики Беларусь (далее – ГК) [11], в том числе его структурного построения, позволяет предположить, что он не акцентирует внимание на данном признаке и рассматривает реорганизацию и ликвидацию, скорее, как самостоятельные правовые явления, а не как две отдельные формы прекращения юридического лица. Отметим, что аналогичный подход отражен и в гражданских кодексах некоторых стран постсоветского пространства, в частности, в статье 57 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. [12], статье 63 Гражданского кодекса Республики Армения от 17 июня 1998 г. [13], статье 45 Гражданского кодекса Республики Казахстан от 27 декабря 1994 г. [14]. На осно-

вании вышесказанного можно предположить, что законодатель наметил отход от категоричного и безусловного понимания реорганизации как вида прекращения деятельности. С другой стороны, данный вывод не поддерживается некоторыми нормативными правовыми актами. В частности, согласно статьям 17, 18 Закона Республики Беларусь от 9 декабря 1992 г. № 2020-ХП «О хозяйственных обществах» (в редакции Закона Республики Беларусь от 10 января 2006 года) (далее – Закон о хозяйственных обществах) присоединение и выделение определяются как прекращение деятельности хозяйственного общества [15]. Пункт 120 примерного устава колхоза (сельскохозяйственного производственного кооператива), утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 2 февраля 2001 г. № 49 «О некоторых вопросах организационно-правового обеспечения деятельности колхозов», прямо указывает, что реорганизация есть прекращение деятельности колхоза [16].

Сущность понятия «прекращение юридического лица»

Реорганизация юридических лиц зачастую влечет за собой прекращение организации. Однако детальное исследование данного вопроса требует обратить пристальное внимание на сущность такого понятия, как «прекращение юридического лица».

Более глубокое исследование правовой сущности прекращения юридических лиц позволяет говорить о том, что данная категория включает в себя такие составляющие, как прекращение деятельности юридического лица и непосредственное прекращение самого лица (его юридическое исчезновение как субъекта права). Изучение прекращения юридического лица в контексте его дифференциации на составляющие имеет значение именно при исследовании реорганизации. При ликвидации данный вопрос не содержит в себе ни практического, ни научного интереса, так как представляется абсолютно ясным, что ликвидация подразумевает тотальное прекращение как деятельности, так и самого лица. В частности, А.Ю.Слоневская определяет ликвидацию коммерческой организации как «один из видов прекращения коммерческих организаций, при котором исчезает субъект права, прекращаются его правоспособность, а также права и обязанности без возникновения правопреемства» [17]. Что же касается реорганизации, то прекращение в данном случае имеет свою специфику, которая предопределена наличием реорганизационного правопреемства.

Рассмотрим более детально вопрос о прекращении деятельности юридического лица. В самом общем виде деятельность можно предста-

вить как работу, занятие в какой-либо области, форму активного взаимодействия с окружающим миром. Применительно к коммерческим организациям чаще употребляется понятие «предпринимательская деятельность», определение которого закреплено в статье 1 ГК. Предметом предпринимательской деятельности являются конкретные осуществляемые ею виды деятельности. Правопреемство, имеющее место при реорганизации, позволяет передать вновь создаваемым лицам права и обязанности, связанные с осуществлением конкретного вида деятельности. Иными словами, реорганизация в большинстве случаев не влечет за собой прекращения деятельности юридического лица, так как сама деятельность будет продолжена его правопреемниками на основании полученных прав и обязанностей. Полагаем, что это и есть основные цели реорганизации – модернизировать и усовершенствовать осуществление того или иного направления деятельности. Таким образом, на наш взгляд, реорганизация по общему правилу не влечет полного прекращения деятельности юридического лица, так как его деятельность продолжается его правопреемниками. Так, Д.В.Жданов отмечал, что «прекращение юридического лица отнюдь не означает прекращение той деятельности, для осуществления которой данное лицо было образовано» [18, с. 37]. В.А.Рясенцев и Н.П.Волошин также считали, что в случае реорганизации деятельность юридического лица не прекращается [19, с. 70]. При этом вполне допустимым, на наш взгляд, является частичное прекращение деятельности, когда вновь возникшие при реорганизации лица отказываются от дальнейшего осуществления неких отдельных видов деятельности.

Иным образом стоит понимать прекращение юридического лица как субъекта права. Момент прекращения существования юридического лица пункт 8 статьи 59 ГК связывает с датой внесения соответствующей записи в Единый государственный регистр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (далее – ЕГР). Вместе с тем указанное регистрационное действие нельзя понимать в качестве сущности такого юридического факта, как прекращение юридического лица. Внесение записи в ЕГР можно рассматривать как конечную стадию процесса ликвидации, которая закрепляет и придает юридическую значимость данному факту. Сущность прекращения лица как субъекта права, на наш взгляд, заключается в прекращении его правосубъектности лица, под которой обычно понимают наличие у юридического лица качеств субъекта права, то есть правоспособности и дееспособности. Сделанный вывод поддерживается, в частности, И.Ш.Файзутдиновым [20, с. 86]. Отсутствие у лица правоспособности и

дееспособности (включая деликтоспособность) приводит в свою очередь к тому, что подобный субъект перестает обладать основными признаками юридического лица, к которым традиционно относят организационное единство, выступление в гражданском обороте и в любом суде от своего имени, имущественную обособленность, самостоятельную имущественную ответственность по своим обязательствам. Учитывая изложенное, полагаем, что реорганизация (за исключением выделения) влечет прекращение реорганизуемого лица (его юридическое исчезновение).

Таким образом, рассматривая реорганизацию с точки зрения прекращения юридических лиц, необходимо понимать, что сущность прекращения лица при реорганизации и при ликвидации различна. На это обстоятельство обращает внимание А.А.Власов, который с точки зрения последствий прекращения юридических лиц различает относительное прекращение (реорганизацию) и абсолютное прекращение (ликвидацию) [21, с. 65].

Проведенный анализ показывает, что реорганизацию и ликвидацию не стоит рассматривать как два разных способа достижения единого конкретного результата (прекращение (деятельности) юридического лица). Важно понимать, что реорганизация и ликвидация – это два самостоятельных, независимых друг от друга, института. Осознание данного положения приводит нас к выводу о некорректности мнений отдельных специалистов о том, что реорганизация в некоторых формах влечет ликвидацию реорганизуемого лица [22, с. 54]. Реорганизация не может являться основанием ликвидации, так как последняя согласно статье 57 ГК по общему правилу влечет прекращение деятельности юридического лица без перехода прав и обязанностей в порядке правопреемства к другим лицам. Реорганизация же всегда подразумевает правопреемство. Иными словами, реорганизация влечет прекращение юридического лица, но не может быть причиной ликвидации данного субъекта.

Анализ теории

Анализируя теорию реорганизации как прекращения юридического лица, отметим, что она в некоторой степени отражает сущность рассматриваемого процесса, однако делает это лишь частично. Полагаем, что понимание природы реорганизации и выработанное на ее основе определение должны носить комплексный, всеохватывающий характер и быть абсолютно универсальными в отношении всех существующих форм и проявлений реорганизации. Вместе с тем нельзя не заметить, что прекращение деятельности не характерно для такой формы реорганизации, как выделение. На это обстоятельство, в частности, обращает внимание А.В.Коро-

вайко: «Это определение не является всеобъемлющим и не включает такой вид реорганизации, как выделение, влекущее не прекращение, а наоборот, возникновение нового субъекта права» [23, с. 79–80].

Можно предположить, что корни рассматриваемой теории, а также причины ее широкого распространения в советский период исходят из того, что выделение как самостоятельная форма реорганизации появилась только в середине 60-х годов XX века, то есть относительно поздно. Становление теории реорганизации и первоначальное осмысление ее правовой природы происходили в условиях отсутствия данной формы. Таким образом, все существующие в то время формы реорганизации неизбежно влекли прекращение реорганизуемого лица, что, надо полагать, сыграло решающую роль при формировании правовой природы зарождающегося правового явления. Становление данной теории в свое время было вполне оправданным. В результате она была также воспринята и поддержана законодателем. Однако на современном этапе развития в условиях существования пяти форм реорганизации данная концепция представляется несколько устаревшей и требует определенной корректировки.

Выводы

Теория реорганизации как прекращения юридического лица не способна охватить весь объем правоотношений, который имеет место

при реорганизации, так как заостряет внимание лишь на одном аспекте данного явления (процесса). Недостаток указанного подхода в излишнем упрощении природы реорганизации, которая, на самом деле, представляет собой весьма сложное и многогранное явление, в результате которого по общему правилу происходит как прекращение реорганизуемого лица, так и возникновение новых лиц. Кроме того, реорганизация также может стать причиной изменения юридического лица (при присоединении и выделении). Иными словами, реорганизация юридических лиц направлена не просто на прекращение, но на изменение субъектного состава в хозяйственном обороте (одни субъекты хозяйствования заменяются другими, создаваемыми и действующими на основании имущества, включая имущественные права и обязанности первых). Еще одним минусом исследуемой теории является недостаточное внимание, уделяемое правопреемству, которое «проходит красной нитью» через реорганизацию во всех ее формах. Таким образом, полагаем, что реорганизация представляет собой не просто прекращение юридического лица, но является относительным прекращением (изменением) реорганизуемых и (или) возникновением новых юридических лиц, которые сопровождаются передачей имущественных прав и обязанностей между этими юридическими лицами (от прекращающего деятельность лица к его правопреемнику или возникающему лицу от его правопреемника) в порядке общего или частного правопреемства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Брагинский, М.И. Юридические лица / М.И. Брагинский // Хоз-во и право. – 1998. – № 3. – С. 11–20.
2. Суханов, Е.А. Реорганизация акционерных обществ и других юридических лиц / Е.А. Суханов // Там же. – 1996. – № 1. – С. 156–160.
3. Трофимов, К.Т. Реорганизация и ликвидация коммерческих организаций: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / К.Т. Трофимов; Ин-т зак-ва и сравнит. правовед. при Правительстве Рос. Федерации. – Владивосток, 1995. – 24 с.
4. Мартемьянов, В.С. Хозяйственное право. Том I. Общие положения. Курс лекций / В.С. Мартемьянов. – М.: Изд-во БЕК, 1994. – 312 с.
5. Черепяхин, Б.Б. Правопреемство по советскому гражданскому праву / Б.Б. Черепяхин. – М.: Госюриздат, 1962. – 162 с.
6. Вабищевич, С.С. Предпринимательское (хозяйственное) право Республики Беларусь / С.С. Вабищевич. – Минск: Молодежное, 2003. – 436 с.
7. Функ, Я.И. Курс бизнес-права: гражданско-правовые основы организации предпринимательской деятельности: в 3 кн. / Я.И. Функ. – Минск: Амалфея, 2005. – Кн. 1: Коммерческие организации (корпоративные формы организации предпринимательской деятельности). – 544 с.
8. Правовое регулирование хозяйственной деятельности: учеб. / В.А. Витушко [и др.]; под общ. ред. В.А. Витушко. – 2-е изд., перераб. – Минск: Книжный дом, 2009. – 832 с.
9. Братусь, С.Н. Субъекты гражданского права / С.Н. Братусь. – М.: Гос. изд. юрид. лит.: Тип. «Красный пролетарий», 1950. – 368 с.

10. Гражданский кодекс Республики Беларусь: принят третьей сессией Верховного Совета шестого созыва 11 июня 1964 г. // Ведомости Верхов. Совета Респ. Беларусь. – 1995. – № 17. – Ст. 183.
11. Гражданский кодекс Республики Беларусь: принят Палатой представителей 28 окт. 1998 г.: одобрен Советом Респ. 19 нояб. 1998 г.: с изм. и доп. // Ведомасці Нац. сходу Рэсп. Беларусь. – 1999. – № 7-9. – Ст. 101.
12. Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 21 окт. 1994 г.: с изм. и доп. // Собр. зак-ва Рос. Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
13. Гражданский кодекс Республики Армения: принят Нац. собранием Респ. Армения 5 мая 1999 г.: с изм. и доп. // Ведомости Верхов. Совета Респ. Армения. – 1999. – № 49. – Ст. 326.
14. Гражданский кодекс Республики Казахстан: принят Парламентом Респ. Казахстан 27 дек. 1994 г.: с изм. и доп. // Ведомости Верхов. Совета Респ. Казахстан. – 1994. – № 23-24.
15. О хозяйственных обществах: Закон Респ. Беларусь, 9 дек. 1992 г., № 2020-ХП: в ред. Закона Респ. Беларусь от 10 янв. 2006 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 18. – 2/1197.
16. О некоторых вопросах организационно-правового обеспечения деятельности колхозов: Указ Президента Респ. Беларусь, 2 февр. 2001 г., № 49 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2001. – № 15. – 1/2020.
17. Слоневская, А.Ю. Ликвидация коммерческих организаций: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / А.Ю. Слоневская; С.-Петербург. ун-т МВД России. – СПб., 2004. – 29 с.
18. Жданов, Д.В. Реорганизация акционерных обществ в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Д.В. Жданов. – М., 2001. – 150 с.
19. Гражданское право: учеб. / отв. ред. В.А. Рясенцев, Н.П. Волошин. – М.: Юрид. лит., 1969. – 533 с.
20. Гражданское право. Т. I: учеб. / под ред. д-ра юрид. наук, проф. О.Н. Садикова. – М.: Юрид. фирма «КОНТРАКТ»: ИНФРА-М, 2006. – 493 с.
21. Власов, А.А. Гражданское право. Краткий курс: учеб. / А.А. Власов, В.З. Гущин, Н.Г. Кутьин. – М.: ООО «Изд. дом «Буквоед», 2007. – 545 с.
22. Аксенова, Е.В. Реорганизация юридических лиц по законодательству Российской Федерации: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Е.В. Аксенова. – М., 2006. – 162 с.
23. Коровайко, А.В. Реорганизация юридических лиц: проблемы правового регулирования / А.В. Коровайко // Хоз-во и право. – 1996. – № 11 (238). – С. 69–80.

Дата поступления статьи в редакцию 23.12.2011

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И ПОНЯТИЕ ЗАЛОГА ИМУЩЕСТВЕННЫХ ПРАВ

МАРКОВНИК Н.Р.,

преподаватель кафедры гражданского права юридического факультета
Белорусского государственного университета

В статье проанализированы основные взгляды на правовую природу и понятие права залога в целом и залога имущественных прав в частности. Обосновывается положение о различной правовой природе залога вещей (вещное право) и залога иного имущества, не являющегося вещами, в том числе имущественных прав (обязательственное право). На этой основе даются общее понятие права залога и понятие права залога имущественных прав.

The present article analyses main approaches to legal nature of pledge in general and particularly the pledge of property rights. Different legal nature of pledge of res (right in rem) and other property, which is not res, including property rights (right in personam) is substantiated. On this basis the general notion of pledge, as well as notion of pledge of property rights is given.

Введение

Проблема правовой природы залога дискутировалась среди исследователей римского права, немецких и русских цивилистов XIX и XX веков. Продолжает оставаться дискуссионной она и в наше время. Достичь единой точки зрения на проблему правовой природы залога ученым до настоящего времени не удалось.

Статья основана на исследованиях таких российских и западноевропейских представителей науки гражданского права XIX – начала XX века, как А.С.Звоницкий, Г.Ф.Шершеневич, К.Н.Анненков, В.И.Синайский, Д.И.Мейер, Л.А.Кассо, Ф.Дыдынский, В.Стругов, Ю.Барон и так далее, а также ученых советского и современного периодов (В.К.Райхер, Д.А.Медведев, В.С.Ем, А.Н. Романович, Л.Г.Русак и др.).

В статье проведен анализ основных теорий правовой природы права залога, обоснована позиция автора в отношении правовой природы залога вообще и залога имущественных прав в частности, а также сформулировано понятие залога имущественных прав.

Основная часть

Большинство исследователей анализирует правовую природу залога в системе вещных и обязательственных правоотношений.

Анализ различных взглядов на природу залога позволяет выделить два уровня в данной дискуссии: к первому относится вопрос, является

ли право залога вещи вещным или обязательственным, ко второму – вопросы, связанные с возможностью залога имущественных прав, правовой природой залога имущественных прав, вопросы единства правовой природы права залога.

Многие авторы, исходя из априорного взгляда на единство правовой природы залога независимо от его предмета, не анализируют отдельно правовую природу залога вещей и залога имущественных прав. Мы, принимая во внимание комплексный характер дискуссии о правовой природе залога, исследуем отдельно правовую природу залога вещей и правовую природу залога имущественных прав. При анализе различных точек зрения на правовую природу залога вещей опустим из аргументного ряда сторонников обязательно-правовой природы залога довод о том, что, поскольку предметом залога может выступать имущественное право, не являющееся вещью, залог не может признаваться вещным правом. К детальному же анализу залога имущественных прав, взглядам на единство или двойственность правовой природы залога мы обратимся отдельно.

Таким образом, рассмотрим основные доводы исследователей по вопросу определения правовой природы залога вещей.

Точка зрения о вещно-правовой природе залога распространена в юридической литературе [1, с. 134; 2, с. 181; 3, с. 244; 4, с. 182; 5, с. 520; 6, с. 336; 7, с. 225–226; 8, с. 805; 9, с. 8]. Залог при-

знается вещным правом в гражданском законодательстве Германии [13, с. 300–333], Швейцарии [14] и других государств.

Выделим основные аргументы сторонников данной позиции. Во-первых, залогу присуще право следования, залог как и иные вещные права следует за вещью, любой собственник заложенной вещи является обязанным по залоговому обязательству [6, с. 337; 3, с. 244; 5, с. 520; 12, с. 118; 7, с. 225–226]. Во-вторых, залогодержатель обладает преимущественным перед иными кредиторами правом на удовлетворение обеспеченных требований из заложенной вещи [4, с. 182; 2, с. 177–179; 5, с. 520; 7, с. 225]. В-третьих, залогодержатель имеет право на применение виндикационных и негаторных исков для защиты своего права против третьих лиц, в том числе и против собственника [5, с. 521; 12, с. 118].

В то же время многие авторы указывают на особенность залога, не свойственные другим вещным правам, основные из которых: акцессорность (от лат. *accessione* – придаток), то есть залог является зависимым от обеспечиваемого обязательства правом и существует только при наличии и действительности обеспечиваемого права [3, с. 244; 5, с. 520; 1, с. 134]; способность влечь прекращение права собственности на вещь у залогодателя – все другие ограниченные вещные права подчинены праву собственности, только залог в определенных случаях может оказаться сильнее права собственности и повлечь прекращение этого права у собственника [3, с. 244; 1, с. 134]; исчерпаемость однократным актом – все иные ограниченные вещные права рассчитаны на длительное действие, залог же рассчитан на однократное применение, то есть исчерпывается однократным актом, обращением взыскания [1, с. 134].

Отмеченные особенности права залога дали жизнь другой точке зрения на природу залога как обязательственного права [15, с. 30–32; 2, с. 212; 16, с. 305; 17, с. 439; 18; 19, с. 332; 20, с. 41; 21, с. 329; 22, с. 501–502; 23, с. 313–314].

Сторонники точки зрения на залог как на обязательственное право обращают внимание на особенности залога, отличающие его от права вещного, на которые обращали внимание и сторонники вещно-правовой природы залога. В подтверждение того, что залог не является правом вещным, приводятся следующие доводы:

1. Право следования свойственно не только вещным правам. Как пример приводится аренда, которая, являясь правом обязательственным, сохраняется при смене собственника вещи [2, с. 188; 19, с. 332]. Принцип следования не свойственен залогам товаров в обороте [20, с. 41], возможно его ограничение в отдельных случаях при добросовестности нового собственника [18]. Следование залога за вещью некото-

рые сторонники данной концепции объясняют принципом, согласно которому должником является каждый держатель заложенной вещи. Вещь является тем медиумом, через который обязательство связывается со своим должником [21, с. 329; 22, с. 498].

2. Принцип преимущественного удовлетворения не соблюдается в процедуре банкротства и в некоторых иных случаях [2, с. 188; 22, с. 502; 20, с. 41].

3. Предъявление виндикационного и негаторного исков имеет свои особенности, связанные с тем, что залогодержатель имеет право не на саму вещь, а лишь на ее стоимость. В результате чего залогодержатель может не виндигировать саму вещь, а лишь обратиться на нее взыскание [2, с. 190; 23, с. 313–314]. Так, Д.И.Мейер полагает, что залог не является вещным правом, поскольку вещное право «является вырезком из права собственности в пользу другого лица: в праве собственности содержится право на отчуждение, но не это право принадлежит залогопринимателю, а ему принадлежит только право требовать, чтобы надлежащее присутственное место подвергло заложенное имущество продаже» [17, с. 439]. Вместе с тем отдельные сторонники обязательственно-правовой природы залога признают, что обязательственному праву залога присущи определенные черты права вещного [16, с. 305].

Анализ взглядов на залог вещей показывает, что более убедительной является вещно-правовая концепция залога. Почти все доводы, приводимые сторонниками обязательственно-правовой концепции, можно объяснить особенностями залога как вещного права или же исключениями из общего правила, не влияющими на его правовую природу. Исключение составляет аргумент, что при залоге залогодержатель имеет право не на саму вещь, а лишь на ее стоимость. Из данного аргумента вытекает также, что залогодержатель не имеет вещного права на распоряжение вещью, а имеет обязательственное право требовать реализации вещи, что не является «вырезком из права собственности» [17, с. 439].

На указанный аргумент мы можем возразить следующее. Во-первых, ценность (стоимость) неотделима ни от вещи, ни от имущественного права, являющихся ее носителями: невозможно иметь право на стоимость вещи, не имея никаких прав на вещь. Во-вторых, если проследить историю залога со времен Древнего Рима, следует отметить, что право залогодержателя не всегда сводилось лишь к «требованию по реализации заложенного имущества». Во времена Древнего Рима залогодержатель мог получить право собственности на вещь в случае неисполнения обеспеченного обязательства (*lex commissoria*). Однако затем подобного рода сделки были объ-

явлены императором Константином ничтожными (IV век н.э.) [21, с. 350]. Причиной отмены данного права явились злоупотребления залогодержателей, ущемлявших таким образом права залогодателей, поскольку при получении вещи в собственность залогодержатель не обязан был уплачивать залогодателю разницу между стоимостью вещи и суммой обеспеченной задолженности. В последующем соответствующее правило перекочевало в большинство современных гражданских кодексов.

Данный пример показывает, что изначально у залогодержателя было право обратиться вещь в свою собственность, то есть он имел право на саму вещь, а не на ее стоимость. Именно это право и проистекает из базовой идеи залога – «вещь отвечает за долг». Ограничение, введенное императором Константином, никоим образом не изменило указанный выше принцип и тем более правовую природу залога. Установление определенного механизма реализации права залогодержателя, в том числе установление ограничения на получение залогодержателем вещи в собственность, направлено исключительно на недопущение возможных злоупотреблений и не более того. Именно подобное уравнивание взаимных прав и обязанностей залогодателя и залогодержателя дало основание для идеи о том, что залогодержатель имеет право не на вещь, а на ее ценность или стоимость.

Таким образом, довод о том, что залогодержатель имеет право не на саму вещь, а на ее стоимость, не может свидетельствовать об обязательственно-правовой природе залога вещей.

В то же время ни одна из попыток сторонников залога как права обязательственного объяснить право следования и преимущественное право при обращении взыскания на заложенную вещь не была удачной. Таким образом, имеются все основания для того, чтобы встать на позицию авторов, считающих залог вещей ограниченным вещным правом.

Рассмотрим второй блок вопросов, обозначенных в начале статьи, связанный с возможностью залога имущественных прав, правовой природой залога имущественных прав и проблемой единства правовой природы права залога.

Возможность залога имущественных прав явилась серьезной проблемой для сторонников вещно-правовой концепции залога и весомым аргументом в пользу сторонников обязательственно-правовой природы, поскольку многие исследователи исходили из единой природы права залога вне зависимости от его предмета.

В литературе предлагались следующие способы решения проблемы залога имущественных прав в свете единства правовой природы залога: (1) залог имеет единую обязательственно-правовую природу, поскольку возможен залог имущественных прав; (2) залог имеет единую вещную

природу, а залог имущественных прав залогом не является и объясняется посредством иных правовых конструкций; (3) залог имеет двойственную природу, сочетая в себе вещно-правовые и обязательственно-правовые элементы; (4) залоговое право не является ни вещным, ни обязательственным, а особым видом права, относимым к абсолютным правам; (5) залог может быть или вещным, или обязательственным правом в зависимости от того, что является предметом залога: вещь или имущественное право.

Рассмотрим указанные точки зрения подробнее.

1. Залог имеет единую обязательственно-правовую природу, поскольку возможен залог имущественных прав. Основные доводы сторонников данной точки зрения исследовались выше, повторим лишь основные тезисы: (1) залог как акцессорное право зависит от права обязательственного; (2) залог имеет существенные отличия от других ограниченных вещных прав; (3) залог распространяется не на саму вещь, а на ее стоимость. Возможность залога имущественных прав можно считать дополнительным весомым доводом в защиту мнения об обязательственно-правовой природе залога, принимая во внимание правовое единство залога как правового института, из которого исходили многие исследователи.

В качестве обоснования правового единства залога прав и вещей в литературе приводится не много доводов. Многие авторы полагают, что это само собой разумеющееся. Так, А.С.Звоницкий указывает, что отрицание единства природы залогового права равносильно отрицанию залога как юридического института [2, с. 212]. В качестве одного из аргументов в пользу единства права залога приводится предусмотренная Германским гражданским уложением способность залога имущественного права трансформироваться в залог вещи и наоборот [18]. Некоторые авторы делают выбор в пользу обязательственно-правовой природы залога, руководствуясь принципом «от противного». Так, А.С.Звоницкий, придя к выводу о возможности залога прав, исходя из необходимости сохранения единства залога, указывает, что «вещный характер залога не принадлежит к понятию о праве залога», «только таким путем можно достигнуть единства этого понятия» [2, с. 212].

Полагаем, что признание залога обязательственно-правовым институтом не может в полной мере объяснить те свойства, которые приобретает залог, когда его предметом является вещь. Необходимость признания единой природы залога вещей и имущественных прав на основании представленных доводов не кажется очевидной. Существует значительно больше поводов говорить об отсутствии внутреннего единства залога: различный правовой режим вещей и имущественных прав. Из этого вытекает следующее:

набор прав и обязанностей сторон в залоговом обязательстве будет различным в зависимости от того, что выступает предметом залога.

2. Залог имеет единую вещную природу, а залог имущественных прав залогом не является и объясняется посредством иных правовых конструкций. Сторонники данной точки зрения выработали несколько подходов к решению проблемы залога имущественных прав. (а) При залоге имущественного права вещное право залога направлено не на само заложенное право, а на предмет долга по этому заложенному праву [2, с. 193]. (б) По теории условной цессии [2, с. 204; 24, с. 173–175] залог прав есть условная цессия: с момента просрочки исполнения обеспеченного залогом обязательства заложенное право оказывается цедированным в пользу залогодержателя. (в) Теория ограниченной цессии [2, с. 204; 24, с. 176], согласно которой залог прав есть ограниченная цессия: с момента заключения договора залогодержатель получает в отношении закладываемого требования часть прав и как цессионарий, ограничен в осуществлении своих прав целями залога. (г) Теория конститутивной сукцессии, согласно которой залог права создает частичное преемство залогодержателя, который становится сокредитором по заложенному требованию. Несостоятельность данных теорий (а–г) была убедительно доказана еще в конце XIX – начале XX века В.Струкговым [24, с. 176–192], А.С.Звоницким [2, с. 193–209], Ф.Дыдынским [15, с. 235–238]. (д) Теория «фикции вещности залогового права на имущественные права» была предложена уже в наше время Д.А.Медведевым [11]. Согласно данной теории «для создания единой модели залога и упрощения юридических конструкций можно ввести фикцию «вещности» залога прав требования и иных имущественных прав» [11]. Полагаем, что подобный подход является не попыткой решения, а, скорее, уходом от проблемы, связанной с залогом имущественных прав. Основным же возражением, на которое обращал внимание и сам автор теории, является нарушение общего принципа – «никто не может передать больше, чем имеет сам». Отступление от данного принципа автор объяснял теоретическим значением данного правила, а также примерами такового в законодательстве. Мы полагаем, что основная проблема предложенной теории заключается даже не в том, что в этом случае залогодателем передается залогодержателю больше прав, чем залогодержатель имеет сам, а то, что предметом вещного права залога будет являться нематериальный объект – имущественное право. Несмотря на то, что автор говорит не о реальной вещности, а о фиктивной, полагаем, что данная теория не может быть приемлема для решения проблемы правовой природы залога.

Таким образом, следует сделать вывод, что многочисленные попытки объяснения вещной природы залога при условии сохранения единства данного института потерпели неудачу.

3. Залог имеет двойственную природу, сочетая в себе вещно-правовые и обязательственно-правовые элементы. Следует отметить, что данная позиция получила широкое распространение недавно. Указанная точка зрения практически не встречалась в дореволюционной литературе. Особенно же широкое распространение она получила в современной юридической литературе.

Сторонники данной точки зрения указывали, что в залоговых правоотношениях имеются признаки как вещных, так и обязательственных прав, что, по их мнению, является основанием для признания двойственной природы залогового права.

Теоретическую основу такой позиции заложил еще В.К.Райхер, который доказывал, что во всех ограниченных вещных правах есть относительный элемент, вытекающий из взаимосвязи обладателя ограниченного вещного права и собственника [18]. На этом основании сторонники двойственной природы залога признают, что в нем есть два уровня отношений: отношения между залогодателем и залогодержателем (обязательственные), а также отношения между залогодержателем и третьими лицами по поводу предмета залога (вещные).

Полагаем, что рассмотрение залога как права с двойственной природой не решает проблемы его правовой природы. Наличие обязательственно-правовой связи между собственником и обладателем права на чужую вещь имеется практически во всех ограниченных вещных правах. Если на этом основании признавать все ограниченные вещные права имеющими двойственную природу, это будет означать отрицание ограниченных вещных прав как таковых. Сторонники рассматриваемой позиции допускают смешение права залогодержателя в отношении предмета залога с комплексом правоотношений, возникающих между залогодержателем и залогодателем. Основной проблемой исследования является именно определение правовой природы права залогодержателя на предмет залога, а не иных прав залогодержателя к залогодателю, вытекающих из договора или законодательства. Сторонники анализируемой позиции не дают ответа, какая правовая природа у права залогодержателя на предмет залога. Если согласно данной концепции в залоге всегда присутствует вещный элемент, то куда он исчезает, когда предметом залога является имущественное право? На данный вопрос сторонники двойственной природы залога не отвечают. Таким образом, указанная точка зрения также не может быть признана приемлемой для решения

проблемы залога в целом и залога имущественных прав в частности.

4. Залоговое право не является ни вещным, ни обязательственным, а особым видом права, относимым к абсолютным правам. Как указывал Л.А.Кассо, дихотомическая система разделения всех прав на вещные или обязательственные серьезно устарела и не отвечает современным потребностям гражданского права, поэтому от нее следует отказаться и рассматривать все права в системе абсолютных и относительных прав [25, с. 173]. Л.А.Кассо, предлагая указанное разделение прав, исходил из того, что право залога является абсолютным, то есть предоставляет абсолютную защиту против любого его нарушителя независимо от предмета залога [25, с. 174–175], чем достигается единство природы залога.

Вместе с тем, как было убедительно доказано еще А.С.Звоницким, указанный подход вовсе не решает проблемы залога имущественных прав, поскольку в настоящее время общепризнано, что деление прав на абсолютные и относительные не заменяет, а дополняет собой деление прав на вещные и обязательственные.

К сторонникам данной позиции также можно отнести В.И.Синайского, который считал, что право залога не относится ни к вещным, ни к обязательственным правам, а входит в самостоятельную группу абсолютных прав – «прав присвоения» [26, с. 288–289]. Помимо права залога, к правам присвоения В.И.Синайский относил также право выкупа (право преимущественной покупки) и право на ископаемые. Данная концепция подвергалась критике советскими учеными с точки зрения классового подхода [10, с. 249].

По мнению автора, отнесение права залога наряду с правом выкупа и правом на ископаемые к правам присвоения весьма условно. В этом случае в одну группу объединяются три совершенно разных права, причем различий между этими правами значительно больше, чем объединяющих черт. В случае залога право присвоения проявляется в обеспечении исполнения обязательства, в случае преимущественного права покупки – как необходимость первоочередного предложения заключения договора купли-продажи лицу, обладающему таким правом. Если же рассматривать право на полезные ископаемые, то в этом случае речь идет о возникновении права собственности на вещь, которой до этого не существовало. Не имеем сведений, относил ли В.И.Синайский к правам присвоения право на обращение в собственность общедоступных для сбора вещей или право лица, нашедшего клад, на находку, однако исходя из логики В.И.Синайского данные права также можно признать правами присвоения.

Таким образом, по мнению автора, выделение прав присвоения в качестве отдельной группы

абсолютных прав, как это предложено В.И.Синайским, нецелесообразно, поскольку в эту группу включаются различные по правовым природе и режиму права. Неочевидно и теоретическое значение выделения прав присвоения в отдельную группу. В.И.Синайский не отвечает на вопрос, как соотносятся права присвоения с правами вещными и правами обязательственными. Поэтому данную точку зрения нельзя рассматривать в качестве решения проблемы правовой природы залога.

Следует признать, что попытки обосновать правовую природу залога на основании единства его правовой природы потерпели неудачу. Поэтому следует согласиться с исследователями, которые считают, что правовая природа залога зависит от его предмета: в случае, если предметом залога является вещь, ему свойственны черты ограниченного вещного права, если же предметом залога выступает имущественное право, тогда он имеет обязательственно-правовую природу. Рассмотрим изложенную точку зрения подробнее.

5. Залог может быть или вещным, или обязательственным правом в зависимости от того, что является предметом залога: вещь или имущественное право. Данная позиция представлена в юридической литературе [1, с. 134; 24, с. 199; 12, с. 118–119]. В частности, отмечается, что залог вещей является ограниченным вещным правом, а залог имущественных прав в силу непризнания их вещами является обязательственным правом. При этом отсутствие единства правовой природы залога сторонников данной точки зрения не смущает. Как писал Г.Дернбург, «залог в обширном смысле характеризуется своею целью и, подобно дарению или даче приданного, представляет только общий характер, который могут принимать разнообразные по своему значению сделки» [2, с. 202].

Против идеи объединения залога в один институт по признаку цели выступали Р.Зом, А.С.Звоницкий, полагавшие, что сравнение залога с дарением некорректно, поскольку при дарении отношения между сторонами распространяются только на момент совершения сделки, тогда как отношения сторон при залоге носят длительный характер [2, с. 203].

Автор полагает, что приведенный аргумент основывается на рассмотрении дарения как исключительно реальной сделки, что не находит отражения в современном законодательстве, допускающем консенсуальный договор дарения (ст. 543 Гражданского кодекса Республики Беларусь [27]). В этом случае отношения между дарителем и одаряемым также могут носить длительный характер. В данном случае мы видим, как различные по правовой природе действия объединяются в единый институт на основании цели: увеличить состав имущества одаряемого за счет уменьшения имущества дарителя.

То есть объединение различных видов залога: вещного и обязательственного – в один правовой институт по цели не является новым в гражданском праве.

Таким образом, право залога имеет двойственную природу. Однако, в отличие от авторов, которые считают, что залог одновременно сочетает в себе признаки вещного и обязательственного права, по мнению автора настоящей статьи, двойственность природы проявляется в способности залогового права быть или вещным, если предмет залога является вещь, или обязательственным, если предмет залога не является вещью. Подобная двойственность наиболее полно соответствует основной цели залога – обеспечению исполнения обязательств должником. Именно вещное право залога в случае, когда предмет залога выступает вещь, позволяет залогодержателю при наступлении соответствующих оснований обратиться с иском на заложенную вещь независимо от того, кто является ее обладателем. Вещное право дает залогодержателю возможность преимущественного перед другими кредиторами удовлетворения из заложенной вещи.

Несмотря на двойственную природу, залог является единым правовым институтом, поскольку и имущественные права, и вещи входят в категорию «имущество» и обладают едиными признаками (объективной экономической ценностью, способностью принадлежать определенному лицу). Кроме того, залог вещей и имущественных прав преследует одну и ту же цель – предоставить залогодержателю право обратиться с иском на заложенный имущественный объект, в результате чего присвоить ценность данного объекта в размере обеспеченного залогом требования.

Вместе с тем авторы, признающие различную правовую природу залога вещей и имущественных прав, исходят прежде всего из дихотомической системы имущества, включающей в себя вещи и имущественные права. Подобный подход противоречит общему понятию имущества, вытекающему из положений Гражданского кодекса Республики Беларусь, которое не исчерпывается вещами и имущественными правами. Развитие общественных отношений, в том числе в сфере компьютерных технологий, уже приводит к тому, что предметом сделок является виртуальное имущество – те или иные объекты, существующие исключительно в электронно-цифровом виде, которые нельзя отнести к информации, исключительным или иным имущественным правам.

С появлением новых имущественных объектов, не относящихся ни к вещам, ни к имущественным правам, дихотомическая система залога потребует ревизии. Таким образом, залог следует разделять на залог вещей и залог имущественных прав, а не на залог вещей и иных имущественных объектов, не являющихся вещами. При этом первый является вещным по правовой природе, а второй – обязательственным.

С учетом изложенного, а также предложенных в юридической литературе дефиниций право залога можно определить как акцессорное, осуществимое при определенных обстоятельствах право залогодержателя обратиться с иском на заложенный имущественный объект (вещь, имущественное право, иное имущество) в целях удовлетворения не исполненного должником требования, обеспеченного залогом.

Под залогом имущественных прав следует понимать акцессорное, осуществимое при определенных обстоятельствах обязательственное право залогодержателя обратиться с иском на заложенное имущественное право с последующей реализацией его на публичных торгах, осуществления взыскания по нему либо перевода его на себя в целях удовлетворения не исполненного должником требования, обеспеченного залогом.

Заключение

Залоговое обязательство имеет различную правовую природу в зависимости от предмета залога: оно является вещным в случае, когда предметом залога выступает вещь, в случае же когда предметом залога является имущественное право или иной имущественный объект, не являющийся вещью, оно имеет обязательственную природу. Общее понятие залога не содержит указания на его правовую природу и определяет общую цель любого залога – обременение чужого имущественного объекта в целях обеспечения исполнения обязательства.

Понятие залога имущественных прав как обязательственного права наиболее полно раскрывает его сущность как акцессорного права залогодержателя обратиться с иском на заложенное имущественное право в целях удовлетворения не исполненного должником требования, обеспеченного залогом.

ЛИТЕРАТУРА

1. Барон, Ю. Система римского гражданского права. Владение. Кн. 3. Вещные права / Ю. Барон; пер. Л. Петражицкого. – 3-е изд., испр. – СПб.: Склад изд. в книжн. маг. Н.К. Мартынова, 1908. – 174 с.

2. Звоницкий, А.С. О залоге по русскому праву / А.С. Звоницкий. – Киев: Изд. книжн. маг. Н.Я. Оглобина, 1912. – 401 с.
3. Шершеневич, Г.Ф. Учебник русского гражданского права / Г.Ф. Шершеневич. – Казань: Типо-лит. Императ. ун-та, 1894. – 608 с.
4. Васьковский, Е.В. Учебник гражданского права / Е.В. Васьковский. – СПб.: Изд. юрид. книжн. маг. Н.К. Мартынова, 1896. – Вып. 2: Вещное право. – 190 с.
5. Победоносцев, К.П. Курс гражданского права: в 3 ч. / К.П. Победоносцев; под ред. проф. В.А. Томсинова. – М.: Изд-во «Зерцало», 2003. – Т. 1. – 722 с.
6. Покровский, И.А. История римского права / И.А. Покровский. – М.: Статут: КонсультантПлюс. Классика российской цивилистики, 2004. – 538 с.
7. Синайский, В.И. Русское гражданское право / В.И. Синайский. – Изд. 2-е, испр. и доп. – Киев: Типолит. «Прогресс», 1917. – Вып. 1: Общая часть. Вещное право. Авторское право. – 258 с.
8. Гражданское право: учеб.: в 3 т. / А.В. Каравай [и др.]; под ред. В.Ф. Чигира. – Минск: Амалфея, 2008. – Т. 1. – 864 с.
9. Русак, Л.Г. Залоговое право / Л.Г. Русак. – Минск: Литдайджест, 1995. – 187 с.
10. Новицкий, И.Б. Общее учение об обязательстве / И.Б. Новицкий, Л.А. Лунц. – М.: Гос. изд. сов. юрид. лит., 1950. – 416 с.
11. Медведев, Д.А. Российский закон о залоге / Д.А. Медведев // Правоведение. – 1992. – № 5. – С. 13–21.
12. Гражданское право / В.В. Витрянский [и др.]; отв. ред. Е.А. Суханов. – М.: Волтерс Клувер, 2004. – Т. 2: Полутом 1. – 704 с.
13. Гражданское уложение Германии (Deutsches Bürgerliches Gesetzbuch) / науч. ред. А.Л. Маковский [и др.]. – М.: Волтерс Клувер, 2004. – 728 с.
14. Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.gesetze.ch/sr/210/210_074.htm. – Date of access: 09.12.2010.
15. Дыдынский, Ф. Залог по римскому праву / Ф. Дыдынский. – Варшава: Тип. С. Ольгебранда, 1872. – 279 с.
16. Анненков, К.Н. Система русского гражданского права: в 6 т. / К.Н. Анненков. – 3-е изд. пересмотр. и доп. – СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1910. – Т. 1: Введение и общая часть. – 703 с.
17. Мейер, Д.И. Русское гражданское право / Д.И. Мейер. – 3-е изд., испр. – М.: КонсультантПлюс: Статут, 2003. – 829 с.
18. Райхер, В.К. Абсолютные и относительные права (к проблеме деления хозяйственных прав). В особенности применительно к советскому праву / В.К. Райхер // КонсультантПлюс: Россия. Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2011.
19. Вильнянский, С.И. Лекции по советскому гражданскому праву. Часть первая / С.И. Вильнянский. – Харьков: Изд-во Харьковск. Ордена Трудового Красного Знамени гос. ун-та им. А.М. Горького, 1958. – 339 с.
20. Сорокина, С.Я. Способы обеспечения исполнения гражданско-правовых обязательств между социалистическими организациями / С.Я. Сорокина. – Красноярск: Изд-во Красноярск. гос. ун-та, 1989. – 97 с.
21. Хвостов, В.М. Система римского права / В.М. Хвостов. – М.: Спарк, 1996. – 522 с.
22. Брагинский, М.И. Договорное право: в 4 кн. / М.И. Брагинский, В.В. Витрянский. – Изд. 3-е, стер. – М.: Статут, 2001. – Кн. 1: Общие положения. – 848 с.
23. Бабаев, А.Б. Система вещных прав / А.Б. Бабаев. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 390 с.
24. Струков, В. О закладе долговых требований / В. Струков. – Изд. 2-е, доп. и перераб. – СПб.: Типолит. Р. Голике, 1891. – 332 с.
25. Кассо, Л.А. Понятие о залоге в современном праве / Л.А. Кассо. – М.: Статут, 1999. – 284 с.
26. Синайский, В.И. Русское гражданское право / В.И. Синайский. – Киев: Типогр. Р.К. Лубовского, 1914. – Вып. 1: Общая часть. Вещное право. – 330 с.
27. Гражданский кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 7 дек. 1998 г., № 218-З: принят Палатой представителей 28 окт. 1998 г.: одобрен Советом Республики 19 нояб. 1998 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.

Дата поступления статьи в редакцию 15.12.2011

УДК 247.726

ОБРАЗОВАНИЕ САДОВОДЧЕСКОГО ТОВАРИЩЕСТВА

САДКОВИЧ Е.И.,аспирант Белорусского государственного университета,
адвокат юридической консультации Фрунзенского района г. Минска

Статья посвящена исследованию процесса образования такого юридического лица, как садоводческое товарищество. Анализируются нормы действующего законодательства, регламентирующие процесс образования садоводческого товарищества, основные этапы его образования, а также рассматривается территориальный принцип его создания.

The article investigates the process of the formation of such legal entity as a gardening company. The norms of the current legislation regulating the process of the formation of a gardening company, the main stages of the formation and the territorial principle of its creation are analyzed in the article.

Введение

Настоящая работа посвящена процессу образования садоводческого товарищества, который не прост, поскольку основан на распределении земли между лицами, желающими вести коллективное садоводство.

Проблемы функционирования садоводческого товарищества неоднократно исследовались учеными, в частности Покровским И.Ф., Сосипатровой Н.Е., Чикильдиной А.Ю. В Республике Беларусь вопросы деятельности садоводческого товарищества становились предметом исследований Станкевич Н.Г., Задирана С.В.

Однако в юридической литературе ни основные этапы образования садоводческого товарищества, ни правоотношения, их характеризующие, не становились предметом серьезного исследования. В связи с этим цели нашего исследования заключаются в анализе этапов образования садоводческих товариществ, и, учитывая то, что многие товарищества ликвидированы, а в действующих имеются свободные участки, в решении вопроса о целесообразности создания новых садоводческих товариществ на территории Республики Беларусь.

Основная часть

Процесс образования садоводческого товарищества регламентируется действующим законодательством Республики Беларусь, которое с целью увеличения числа садоводческих товариществ на территории Республики Беларусь упростило процедуру их создания.

Типовой устав садоводческого товарищества, утвержденный постановлением Совета Министров Белорусской ССР от 30 января 1989 г. № 55 (далее – Типовой устав) (утратил силу) [1] закреплял два принципа образования садоводческого товарищества: производственный и территориальный.

Н.Г.Станкевич отмечала, что, как правило, садоводческое товарищество образовывалось по производственному принципу и объединяло работников определенных предприятий [2, с. 5].

В отдельных случаях садоводческое товарищество создавалось по территориальному признаку – при соответствующем исполнительном комитете районного либо городского Совета депутатов.

Таким образом, согласно ранее действующему законодательству лица, желающие получить земельный участок для ведения коллективного садоводства, должны были подать заявление в исполнительный и распорядительный орган по месту жительства или по месту работы (юридическому лицу), который обеспечивал создание садоводческого товарищества.

Согласно действующему законодательству образование садоводческого товарищества допускается лишь по территориальному принципу, который существенно отличается от принципа, установленного ранее действующим законодательством. Теперь лица, желающие получить земельный участок для ведения коллективного садоводства, должны подать заявление в местный районный исполнительный комитет, на территории которого учредители желают осуществлять коллективное садоводство, а не по месту

своего жительства, как устанавливалось ранее действующим законодательством.

Садоводческое товарищество образуется по инициативе учредителей после получения в местном исполнительном и распорядительном органе документа, подтверждающего возможность размещения товарищества в предполагаемом месте, а затем подлжет государственной регистрации (пункт 7 Положения о садоводческом товариществе, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 28 января 2008 г. № 50 «О мерах по упорядочению деятельности садоводческих товариществ» (далее – Положение) [3]). Таким образом, установлен разрешительно-нормативный способ образования садоводческого товарищества.

Процесс образования садоводческого товарищества может быть разделен на три этапа: принятие решения о создании товарищества, принятие решения районным исполнительным комитетом о предоставлении земельного участка для ведения коллективного садоводства, государственная регистрация садоводческого товарищества.

Каждый из вышеуказанных этапов создания садоводческого товарищества порождает определенные правоотношения, вопрос о правовой природе которых является достаточно спорным и требует разрешения по существу.

Первый этап образования садоводческого товарищества заключается в том, что на собрании учредителей последние принимают решение о создании товарищества (пункт 4 Положения).

Согласно статье 39 Кодекса Республики Беларусь о земле (далее – КоЗ) [4] учредителями садоводческого товарищества могут быть только дееспособные граждане, зарегистрированные по месту жительства или по месту пребывания на территории Республики Беларусь, пожелавшие создать садоводческое товарищество.

Учредители садоводческого товарищества утверждают устав товарищества, образуют органы его управления (избирают их членов) в соответствии с утвержденным уставом, определяют размер и порядок внесения паевых взносов в товарищество, а также уполномочивают одного или нескольких учредителей на представление документов в регистрирующий орган. Решение собрания учредителей оформляется протоколом, который подписывают все учредители товарищества. Товариществом принимаются правила внутреннего распорядка, которые разрабатываются в соответствии с Типовыми правилами внутреннего распорядка садоводческих товариществ, утвержденными постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 21 июля 2008 г. № 1048 «О некоторых вопросах реализации Указа Президента Республики Беларусь от 28 января 2008 г. № 50» [5].

На первом этапе образования садоводческого товарищества складываются корпоративные гражданско-правовые отношения.

В науке гражданского права выделяют следующие конституирующие признаки гражданского правоотношения:

- волевое общественное отношение;
- разнообразный круг объектов и широкий круг субъектов гражданских правоотношений;
- стороны правоотношения – юридически равные субъекты;
- субъекты гражданского правоотношения выступают как самостоятельные, имущественно обособленные лица;
- стороны связаны взаимными гражданскими правами и обязанностями;
- содержание прав и обязанностей определяется не только нормами гражданского права, но и соглашением между участниками;
- особый порядок и специфические меры и способы защиты прав участников гражданского правоотношения.

Таким образом, на первом этапе образования садоводческого товарищества между учредителями товарищества складываются корпоративные гражданско-правовые отношения, поскольку отношения между ними установлены по воле сторон, учредители равны и независимы друг от друга, путем соглашения принимают решение о создании садоводческого товарищества.

Второй этап образования садоводческого товарищества – принятие районным исполнительным комитетом решения о предоставлении земельного участка для ведения коллективного садоводства.

После принятия решения о создании садоводческого товарищества учредители последнего обязаны обратиться в районный исполнительный комитет за подтверждением возможности размещения товарищества на территории района и предполагаемом месте такого размещения (часть третья пункта 7 Положения). Для этого учредители подают в соответствующий районный исполнительный комитет заявление о подтверждении возможности размещения садоводческого товарищества и предполагаемом месте размещения земельных участков для коллективного садоводства с приложением соответствующего протокола собрания учредителей, содержащего решение о создании садоводческого товарищества.

Поддача такого заявления порождает административно-правовые отношения. Районный исполнительный комитет обязан рассмотреть поданное заявление и принять соответствующее решение.

Если решение окажется положительным, местный исполнительный комитет вступает в ряд земельно-правовых отношений.

Для выбора места размещения земельного участка местный исполнительный комитет своим решением создает комиссию по выбору места размещения земельного участка, действующую на постоянной основе, определяет ее персональный состав, назначает председателя комиссии из числа заместителей председателя местного исполнительного комитета и утверждает регламент ее работы (пункт 13 Указа Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2007 г. № 667 «Об изъятии и предоставлении земельных участков» [6]).

Подготовка земельно-кадастровой документации, необходимой для работы комиссии, осуществляется организацией по землеустройству.

При подготовке земельно-кадастровой документации необходимо учитывать тот факт, что территория садоводческого товарищества делится на две зоны: земельные участки общего пользования и участки, предоставленные для ведения коллективного садоводства членам товарищества. Земельные участки общего пользования отводятся для общих нужд членов садоводческого товарищества и могут быть использованы для возведения зданий и сооружений общего пользования. Эти участки осваиваются за счет средств товарищества, а участки, предоставленные для ведения коллективного садоводства членам товарищества и находящиеся в границах товарищества, осваиваются за счет средств членов товарищества (пункт 8 Положения).

Комиссия по выбору места размещения земельного участка не позднее 5 рабочих дней со дня получения от организации по землеустройству земельно-кадастровой документации рассматривает эту документацию. Результаты работы комиссии оформляются актом выбора места размещения земельного участка, который подписывается всеми членами комиссии и ее председателем в день выбора места размещения этого участка и в течение 5 рабочих дней утверждается председателем местного исполнительного комитета.

Организация по землеустройству разрабатывает проект отвода земельного участка, который согласовывает с территориальным органом архитектуры и строительства (градостроительства) соответствующего местного исполнительного комитета. Согласованный проект отвода земельного участка и проект решения местного исполнительного комитета об изъятии и предоставлении этого участка в течение 3 рабочих дней со дня его оформления направляются организацией по землеустройству в соответствующую землеустроительную и геодезическую службу. Последняя в течение 5 рабочих дней со дня получе-

ния материалов об изъятии и предоставлении земельного участка рассматривает проект его отвода, при необходимости уточняет проект решения местного исполнительного комитета об изъятии и предоставлении земельного участка и вносит данный проект в местный исполнительный комитет для принятия необходимого решения по изъятию и предоставлению земельного участка.

Отметим, что в отличие от гражданских правоотношений административные правоотношения характеризуются неравным положением их участников, поскольку одним из них является орган, наделенный властными полномочиями и применяющий эти полномочия по отношению к другому участнику [7].

В науке административного права выделяют следующие черты административно-правовых отношений:

- возникают в процессе государственного управления (или в сфере государственного управления);
- имеют в качестве обязательного субъекта орган государственного управления (или орган исполнительной власти);
- характеризуются отношениями власти – подчинением и юридическим неравенством сторон;
- возникают для решения задач и осуществления функций управления в целях удовлетворения публичных или индивидуальных интересов по инициативе любого из субъектов этих отношений;
- имеют организующее начало, так как административно-правовые отношения – это форма, в рамках которой и происходит организующее воздействие государственного управления на соответствующие объекты управления;
- отличаются особым правовым режимом обеспечения законности и своей правовой защиты [8, с. 111–112].

Согласно статье 1 КоЗ земельные отношения – отношения, связанные с созданием, изменением, прекращением существования земельных участков, возникновением, переходом, прекращением прав, ограничений (обременений) прав на земельные участки, а также с использованием и охраной земель, земельных участков.

Профессор А.А.Рускол определил земельное право как отрасль права, которая регулирует общественные отношения, возникающие по поводу собственности на землю, ее распределения и хозяйственного использования [7, с. 3].

Таким образом, можно выделить следующие отличительные черты земельных правоотношений:

- это волевое общественное отношение, урегулированное нормами земельного законодательства;

- предмет земельных правоотношений – земля.

Рассмотрим вопрос о взаимодействии земельного права и административного права при регламентации отношений.

Н.Г.Станкевич справедливо отмечает, что при анализе институтов управления, в частности, в области использования и охраны земель одни и те же отношения регулируются нормами административного и земельного права [8, с. 31–32].

Таким образом, поскольку второй этап создания садоводческого товарищества – это действия государственных органов, наделенных властными полномочиями, в области использования и охраны земли, строго регламентированные законодательством, а предмет отношений, возникающих на втором этапе образования товарищества, – земля, то на данном этапе имеют место как административные, так и земельные правоотношения.

Третий этап образования садоводческого товарищества – государственная регистрация.

Государственная регистрация товарищества осуществляется в месячный срок со дня подачи всех необходимых для государственной регистрации документов районным исполнительным комитетом по месту нахождения земельных участков, предоставляемых для ведения коллективного садоводства (пункт 7 Положения). На основании решения о государственной регистрации регистрирующий орган вносит сведения о садоводческом товариществе в Единый государственный регистр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и выдает свидетельство о государственной регистрации установленного Советом Министров Республики Беларусь образца.

Садоводческое товарищество считается созданным со дня его государственной регистрации. Товарищество является зарегистрированным с даты проставления штампа на его уставе и внесения записи о государственной регистрации садоводческого товарищества в Единый государственный регистр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

На третьем этапе образования садоводческого товарищества имеют место административные правоотношения, так как отношения государственной регистрации товарищества регулируются нормами публичного, а не частного (гражданского) права и возникают между учредителями садоводческого товарищества и государственной организацией (местным районным исполнительным комитетом), между которыми нет равенства.

Однако возникает вопрос, есть ли необходимость в создании новых садоводческих товариществ на территории Республики Беларусь?

Фактически на территории многих районов Республики Беларусь уже длительный период

времени не создаются новые садоводческие товарищества. Основная масса садоводческих товариществ, действующих на территории Республики Беларусь, создана в 80-х годах XX века.

Так, в частности, до 1995 года созданы садоводческие товарищества, действующие на территории Городоцкого и Браславского районов Витебской области, Ельского и Петриковского районов Гомельской области, Мостовского района Гродненской области и Клецкого района Минской области.

В Ушачском районе Витебской области имеется одно садоводческое товарищество – товарищество «Дружба», которое создано в 1987 году, но на его территории имеется 15 свободных земельных участков.

В Лепельском районе Витебской области садоводческие товарищества не создаются с 1993 года. Так, на территории района зарегистрированы 4 товарищества, два из которых создано в 1988 году. Садоводческое товарищество «Здоровье» зарегистрировано в 1992 году, а товарищество «Боровинка» – в 1993 году. Кроме того, имеются 10 пустующих участков в садоводческом товариществе «Здоровье», 8 – в товариществе «Ремонтник», 7 пустующих участков – в товариществе «Боровинка».

На территории Смолевичского района Минской области фактически действуют 149 садоводческих товариществ, одно из которых создано в 2008 году. Однако в 12 товариществах имеются 911 свободных (пустующих) земельных участков для коллективного садоводства.

На территории Березовского района Брестской области зарегистрировано в установленном законодательством порядке 56 садоводческих товариществ, в 51 товариществе имеются от 1 до 5 процентов неиспользованных участков. В пяти садоводческих товариществах процент использования участков составляет около 50, в связи с неиспользованием земельных участков в 1998 году было ликвидировано 4 садоводческих товарищества, в 2000 году – 1 товарищество, в 2005 году – 1 товарищество, в 2008 году – 2 товарищества.

В Зельвенском районе Гродненской области не имеется садоводческих товариществ в связи с их ликвидацией.

В Слонимском районе Гродненской области имеются 64 садоводческих товарищества, но только 60 товариществ – действующие, 4 товарищества не осуществляют деятельности, 144 земельных участка являются пустующими. Новые товарищества на территории района не создавались в течение 16 лет.

В Лидском районе Гродненской области действуют 63 садоводческих товарищества, ряд товариществ прекратили свою деятельность, в частности, товарищество «Рамонак», «Изотрон».

Для уменьшения числа пустующих садовых участков в 2010 году на территории Лидского района Гродненской области 159 участков изъято и передано государственному лесохозяйственному учреждению «Лидский Лесхоз» под посадку леса, выписано 24 обязательных предписания по наведению порядка, 8 членов садоводческих товариществ привлечены к административной ответственности, за последние 5 лет у членов садоводческих товариществ за ненадлежащее использование земельных участков изъято 1895 участков.

Отметим, что в Республике Беларусь есть районы, на территории которых вообще не создавались садоводческие товарищества. Так, в результате неблагоприятной экологической обстановки, сложившейся из-за аварии на Чернобыльской АЭС, на пострадавших территориях не создавались садоводческие товарищества (в частности на территории Хойницкого и Брагинского районов).

Новые садоводческие товарищества не создаются в Оршанском районе Витебской области, поскольку на его территории имеется много невостребованных (пустующих) участков (по состоянию на 1 января 2010 г. 3000 пустующих земельных участков), количество которых с каждым годом увеличивается.

Таким образом, на территории многих районов Республики Беларусь не создаются новые садоводческие товарищества, некоторые товарищества ликвидированы, а в действующих товариществах имеются свободные участки.

Учитывая вышеизложенное, полагаем, что в настоящее время нет необходимости в создании новых садоводческих товариществ на территории Республики Беларусь.

Считаем, что сейчас необходимо не создавать новые товарищества, а искоренять проблему наличия свободных пустующих садовых участков.

Так, на территории Витебского района Витебской области большинство товариществ расположено на расстоянии 20 и более километров

от областного центра, отсутствуют асфальтированные дороги к товариществам, не налажено транспортное сообщение, водоснабжение товариществ.

В товариществах «Ягодка» и «Родничок», расположенных на территории Оршанского района Витебской области, не налажено электро- и водоснабжение, а в товариществе «Крыница» земельные участки не используются гражданами, так как оно расположено в пониженном месте, изрезано каналами.

Для выявления неблагоустроенных садовых участков на территории Республики Беларусь принято решение об обязательной регистрации прав на земельные участки членов садоводческого товарищества.

Полагаем, что проблема пустующих садовых участков требует принятия более радикальных мер, поскольку многие лица не желают надлежащим образом оформлять свои права на земельный участок в составе садоводческого товарищества.

Заключение

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы.

1. Процесс образования садоводческого товарищества может быть разделен на три этапа: принятие учредителями решения о создании товарищества, принятие решения районным исполнительным комитетом о предоставлении земельного участка для ведения коллективного садоводства, государственная регистрация товарищества. На первом этапе образования товарищества имеют место корпоративные гражданско-правовые отношения, на втором – складываются административные и земельные правоотношения, а на третьем – административные правоотношения.

2. Считаем необходимым прекратить создание новых садоводческих товариществ на территории Республики Беларусь.

ЛИТЕРАТУРА

1. Об утверждении Типового устава садоводческого товарищества: постановление Совета Министров Белорус. ССР, 30 янв. 1989 г., № 55 // Собр. законов Белорус. ССР, указов Президиума Верхов. Совета Белорус. ССР, постановлений Совета Министров Белорус. ССР. – 1989. – № 5. – Ст. 55.

2. Станкевич, Н.Г. Комментарий к Типовому уставу садоводческого товарищества / Н.Г. Станкевич. – Минск: Беларусь, 1993. – 144 с.

3. Положение о садоводческом товариществе: утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 28 янв. 2008 г., № 50 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.

4. Кодекс Республики Беларусь о земле: Кодекс Респ. Беларусь, 23 июля 2008 г., № 425-З: принят Палатой представителей 17 июня 2008 г.: одобрен Советом Респ. 28 июня 2008 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.

5. Типовые правила внутреннего распорядка садоводческих товариществ: утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 21 июля 2008 г., № 1048 // Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – 2008. – № 183. – 5/28041.

6. Об изъятии и предоставлении земельных участков: Указ Президента Респ. Беларусь, 27 дек. 2007 г., № 667 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.

7. Бахрах, Д.Н. Административное право: учеб. для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков; под ред. Д.Н. Бахрах. – М.: Норма, 2004. – 768 с.

8. Боголепов, Р.Д. Советское земельное право: учеб. для средн. юрид. школ / Р.Д. Боголепов, Н.М. Бороданов, А.А. Рускол; отв. ред. А.А. Рускол. – М.: Юрид. лит., 1965. – 240 с.

9. Станкевич, Н.Г. Земельное право: учеб. пособие / Н.Г. Станкевич. – Минск: Книжный дом, 2003. – 544 с.

Дата поступления статьи в редакцию 19.12.2011

УДК 347.65.68

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗАВЕЩАТЕЛЬНЫХ РАСПОРЯЖЕНИЙ ДЕНЕЖНЫМИ СРЕДСТВАМИ В БАНКАХ

КАФАРОВА Е.С.,

аспирант кафедры гражданского и трудового права Минского института управления,
магистр юридических наук

В статье исследованы проблемы, связанные с правовой природой завещательных распоряжений денежными средствами в банках, отменой и изменением данного распоряжения, порядком выдачи завещанных денежных вкладов после открытия наследства. Разработано и научно обосновано предложение о применении к завещательным распоряжениям общих правил отмены и изменения завещания, об исключении возможности выдачи наследникам завещанных денежных средств без постановления нотариуса.

In this article the issues concerning the legal nature of testamentary dispositions of the monetary rights for assets in banks, the annulment and alteration of such dispositions and the procedure of issue of the testate deposits after commencement of succession have been studied. The proposal relating to enforcement of general rules of annulment and alteration of testamentary dispositions, as well as to exception of the possibility of issue of the testate cash assets to the successors without the notary's order has been developed and scientifically substantiated.

При исследовании субинститута наследственного права завещательных распоряжений правами на денежные средства в банке или небанковских кредитно-финансовых организациях использованы труды советских ученых-цивилистов Б.С.Антимонова, К.А.Граве. Основу изучения данной области права составили в том числе публикации последних лет таких авторов, как Л.Ю.Грудцына, В.Ф.Чигир, С.В.Мощук, а также положения и выводы, содержащиеся в трудах зарубежных авторов (Э.Лаасик, П.С.Никитюк).

В научной литературе по гражданскому праву имеются нерешенные вопросы относительно правовой природы завещательных распоряжений, оформления и удостоверения банковскими служащими таких распоряжений граждан, порядка их отмены и изменения, соблюдения интересов обязательных наследников, кредиторов наследодателя при выдаче завещанных денежных средств со вклада в банке без предоставления правоустанавливающего документа. Эти и другие проблемы обуславливают необходимость в исследовании данного субинститута наследственного права.

Целями исследования являются комплексный и системный анализ правовых аспектов и научных положений, выявление проблемных вопросов, связанных с порядком совершения и удостоверения завещательных распоряжений и

наследования завещанных денежных средств, находящихся во вкладе (на счете) в банке, и разработка на этой основе правовых норм, обеспечивающих регулирование общественных отношений в данной сфере.

По законодательству Республики Беларусь граждане могут распорядиться на случай смерти правами на денежные средства, внесенные в банковский вклад (депозит) или находящиеся на банковском счете, путем совершения завещания, удостоверенного нотариусом либо иным уполномоченным законом лицом, также завещательного распоряжения, удостоверенного банковским служащим непосредственно в банке, в котором находится соответствующий вклад (счет). Как пишет В.Ф.Чигир, «завещательное распоряжение в банке в отношении счета, которого оно касается, имеет силу нотариально удостоверенного завещания» [1, с. 594].

Ранее действовавшее законодательство предусматривало возможность завещать денежные средства, размещенные во вкладе. При этом завещанные денежные средства в состав наследства не входили и на них не распространялись нормы наследственного права. В связи с этим после смерти наследодателя денежные средства в соответствии с завещательным распоряжением выдавались указанным в нем наследникам без предъявления свидетельства о праве на на-

следство, не включались в долю наследников по закону и по завещанию, не засчитывались при определении размеров обязательной доли, не учитывались при удовлетворении претензий кредиторов наследодателя. Если же распоряжение завещателя о судьбе вклада не было совершено, то денежные средства наследовались в соответствии с нормами наследственного права. В связи с этим Э.Лаасик отмечает, что при наследовании вкладов в общем порядке особенностью является то, что «вклад выплачивается наследникам только на основании свидетельства о праве на наследство» [2, с. 563]. Исходя из изложенного можно сделать вывод о том, что существовал специальный порядок наследования завещанных денежных вкладов.

В юридической литературе дискуссионным является вопрос о правовой природе завещательных распоряжений правами на денежные средства в банках. Одни ученые-цивилисты, такие как Б.С.Антимонов, К.А.Граве, полагают, что завещательное распоряжение – «договор в пользу третьего лица на случай смерти. Поэтому право третьего лица на вклад в этом случае не возникает до смерти вкладчика, а заявление третьего лица о желании воспользоваться вкладом, сделанное сберегательной кассе при жизни вкладчика, лишено юридического значения» [3, с. 92]. Данное мнение основывается на том, что ранее на завещательные распоряжения вкладом не распространялись нормы наследственного права. Другие авторы приходят к выводу, что такое распоряжение представляет собой упрощенную форму завещания. Как полагает П.С.Никитюк, наиболее важным «свидетельством в пользу признания распоряжения вкладом на случай смерти завещанием, а получения его после умершего – наследованием является экономическая сущность этого приобретения как преемства в связи со смертью. При анализе правовых конструкций нельзя забывать, что в основе их лежат конкретные экономические отношения, имеющие первостепенное значение для определения правовой природы отношения и выбора того или иного метода и варианта его правового регулирования» [4, с. 135]. На сегодняшний день распространенной является точка зрения, в соответствии с которой завещательные распоряжения денежными средствами в банках являются специальным распоряжением завещателя.

В Республике Беларусь права на денежные средства, в отношении которых совершено завещательное распоряжение, входят в состав наследства и наследуются на общих основаниях в соответствии Гражданским кодексом Республики Беларусь (далее – ГК).

«Определением от 26 октября 2006 г. суда Минского района и г. Заславля Ф. была частично освобождена от уплаты государственной пошлины в размере 527 696 рублей при подаче

иска о признании права собственности по праву наследования на стройматериалы, вложенные в строительство дома. Из материалов дела видно, что оплате подлежала государственная пошлина в размере 620 696 рублей, а истица оплатила лишь 93 000 рублей. Освобождая ее от уплаты остальной части пошлины, суд исходил из того, что истица не работает, иных доходов не имеет. Однако каких-либо доказательств, достоверно подтверждающих затруднительное для уплаты пошлины материальное положение Ф., в деле не имелось. Более того, в судебном заседании истица пояснила, что работает главным бухгалтером ОДО «А.». Также из материалов дела известно, что ранее в нотариальной конторе она уже получила свидетельства о праве на наследство по закону на другое имущество, в том числе на несколько денежных вкладов с причитающимися процентами. При таких обстоятельствах суд поспешно предоставил истице указанную льготу» [5, с. 62].

Порядок оформления завещательного распоряжения денежными средствами в банках и выдачи вклада наследникам завещателя определяется ст. 1048 ГК и локальными нормативными правовыми актами банковских учреждений Республики Беларусь. Так, в ОАО «Сберегательный Банк Беларусбанк» данные правоотношения урегулированы Положением «О порядке совершения операций по вкладам физических лиц в АСБ «СБ Беларусбанк», утвержденным Правлением АСБ «СБ Беларусбанк» № 45.14 от 11 ноября 2003 г., с изменениями и дополнениями от 5 августа 2009 г. (далее – Положение). Исходя из изложенного можно сделать вывод, что в Республике Беларусь отсутствует специальный нормативный правовой акт, регулирующий порядок составления и удостоверения завещательных распоряжений вкладчика, также наследования завещанных вкладов.

ГК устанавливает определенные требования к оформлению завещательного распоряжения. В соответствии с п. 2 ст. 1048 ГК завещательное распоряжение правами на средства в банке или небанковской кредитно-финансовой организации должно быть собственноручно написано и подписано завещателем с указанием даты его составления и удостоверено служащим банка или небанковской кредитно-финансовой организации, имеющим право принимать к исполнению распоряжение клиента в отношении средств на его счете в порядке, определяемом законодательством. При этом запись завещательного распоряжения со слов завещателя с использованием технических средств (пишущая машинка, персональный компьютер и т.п.) не допускается, поскольку для такой записи необходимо в соответствии с п. 1 ст. 1045 ГК, регламентирующим требования, предъявляемые к нотариально удо-

стоверенному завещанию, присутствие свидетеля, что значительно усложняет порядок удостоверения завещательного распоряжения банковским служащим. В связи с этим банковские служащие вправе отказать в удостоверении завещательного распоряжения лиц, которые вследствие физических недостатков, болезни или неграмотности не в состоянии собственноручно его написать и подписать.

В завещательном распоряжении, помимо требований, применяемых к нотариально удостоверенному завещанию, должны быть указаны номер счета, на котором находятся денежные средства, наименование и номер филиала банковского учреждения. Как справедливо отмечает В.Ф.Чигир, «вкладчик вправе составить одно завещательное распоряжение по нескольким вкладным счетам, оформленным на его имя в данном структурном подразделении филиала» [1, с. 595]. Так, завещатель вправе составить завещательное распоряжение на денежные средства, размещенные на нескольких либо одном счете в банке.

На практике существуют проблемы, связанные с оформлением и удостоверением завещательного распоряжения. Как правило, в содержании завещательного распоряжения отсутствует указание на год рождения и место жительства завещателя. Встречаются случаи, когда в удостоверительной надписи имеется проверка личности лица, подписавшего завещательное распоряжение (например, личность подписавшего завещательное распоряжение установлена), но не указано на запись данного распоряжения собственноручно завещателем, что не соответствует требованию п. 2 ст. 1048 ГК. В удостоверительной надписи также могут отсутствовать отметка о проверке дееспособности завещателя, что не дает возможности удостовериться в его способности понимать значение своих действий и руководить ими при совершении данного распоряжения, и указание на разъяснение п. 5 ст. 1041, ст. 1048, ст. 1064, ст. 1050 ГК. Таким образом, завещательные распоряжения не всегда соответствуют требованиям законодательства Республики Беларусь.

В этом контексте нотариус при ознакомлении с завещательным распоряжением не может удостовериться в дееспособности завещателя, в соответствии распоряжения действительному его волеизъявлению. Дело в том, что согласно п. 58 Закона Республики Беларусь «О нотариате и нотариальной деятельности» для совершения нотариальных действий не принимаются документы, не соответствующие требованиям законодательства Республики Беларусь [6]. По смыслу из указанной нормы при ненадлежащем оформлении и удостоверении завещательного распоряжения банковским служащим нотариус вправе отказать в совершении нотариального действия

(в частности, в выдаче свидетельства о праве на денежные вклады). По данному вопросу сложилась нотариальная практика, которая исходит из того, что нотариус в соответствии с завещательным распоряжением, как правило, выдает свидетельство о праве на наследство. Следует отметить, что юридические последствия, связанные с совершением завещательного распоряжения, могут не наступить при установлении его недействительности в судебном порядке.

Дискуссионным является вопрос об обязанности банковского служащего разъяснить завещателю нормы ГК, регламентирующие порядок наследования банковских вкладов, и иные положения, связанные с совершением завещательного распоряжения. Как полагает П.С.Никитюк, следует, чтобы «все органы, удостоверяющие завещания, имели бланки завещаний с подробным и популярным изложением правил завещания вкладов. Это облегчило бы самостоятельное уяснение смысла закона завещателем, подготовило бы его к восприятию сообщений по этим вопросам должностного лица, удостоверяющего завещание» [4, с. 139]. Автор согласен с данной точкой зрения и считает, что разъяснение завещателю положений ГК о правах обязательных наследников, о порядке наследования завещанного имущества вызывает сложность для банковского служащего, уполномоченного удостоверить завещательное распоряжение. По мнению автора, в банковском учреждении должны размещаться сведения о правах завещателя и правовых последствиях, связанных с совершением завещательного распоряжения.

Проблемным является вопрос об отмене и изменении завещательного распоряжения, поскольку он не урегулирован ст. 1048 ГК, регламентирующей порядок удостоверения завещательного распоряжения и наследования завещанных денежных вкладов. При этом отдельные правила отмены и изменения завещательного распоряжения содержатся в Положении. В соответствии с п. 10.1.6 Положения для отмены завещательного распоряжения вкладчик должен оформить соответствующее заявление в адрес структурного подразделения филиала. На основании заявления ответственный исполнитель оформляет извещение ф. 0503150005 об отмене ранее составленного завещательного распоряжения и делает соответствующую отметку в карточке лицевого счета. В связи с этим отмена завещательного распоряжения осуществляется путем совершения соответствующей на нем отметки, что противоречит п. 1 ст. 1049 ГК, согласно которому завещание может быть отменено путем уничтожения всех его экземпляров завещателем или по письменному распоряжению завещателя – нотариусом. Автор полагает, что при отмене завещательного распоряжения следует руководствоваться общими правилами

ст. 1049 ГК, устанавливающей порядок отмены и изменения завещания.

В Положении отсутствует указание на осуществление нотариусом отмены или изменения завещательного распоряжения. Такая необходимость может возникнуть, когда завещатель по уважительной причине (болезни, инвалидности) не в состоянии обратиться в банк для осуществления данных действий. Мы считаем, что нотариус вправе удостоверить завещание, которое изменяет полностью или в части завещательное распоряжение, либо принять заявление о его отмене и направить в банк для уничтожения соответствующего распоряжения завещателя.

Исходя из вышеизложенного, на взгляд автора, для создания единой практики отмены и изменения завещательного распоряжения следует изменить и дополнить ст. 1048 ГК пунктом 4 следующего содержания: «4. При отмене и изменении завещательного распоряжения применяются правила, содержащиеся в статье 1049 настоящего Кодекса.».

Кроме того, для создания единого порядка совершения, удостоверения завещательных распоряжений, их отмены и изменения, выдачи завещанных денежных вкладов наследникам в Республике Беларусь должен быть принят специальный нормативный правовой акт, регулирующий данные правоотношения.

Выявление сведений и (или) документов, подтверждающих наличие либо отсутствие денежных средств, карт-счетов, компенсаций, а также завещательного распоряжения на имя умершего гражданина осуществляется нотариусом по обращению наследников путем направления письменных запросов в определенные банковские учреждения города Минска и Минской области, Республики Беларусь и зарубежных государств.

В настоящее время остается нерешенной проблема, связанная с соблюдением прав обязательных наследников, интересов кредиторов, супруга завещателя при выдаче завещанных вкладов наследникам по завещательному распоряжению. Дело в том, что согласно законодательству Республики Беларусь права на денежные средства, в отношении которых совершено завещательное распоряжение, входят в состав наследства и наследуются на общих основаниях. Как полагает Л.Ю.Грудцына, «за фразой «на общих основаниях» стоит необходимость соблюдения норм о праве на обязательную долю в наследстве» [7, с. 149]. То есть правила о выделении обязательной доли должны распространяться на завещанный вклад.

При этом в соответствии с п. 3 ст. 1048 ГК до представления банку или небанковской кредитно-финансовой организации свидетельства о праве на наследство наследникам, указанным в завещательном распоряжении, могут быть выданы со счета наследодателя средства, не пре-

вышающие в сто раз установленный законодательством размер базовой величины. Исходя из данного положения наследнику по завещательному распоряжению могут быть выданы денежные средства со вклада, не превышающие установленный законодательством размер базовой величины, без предоставления правоустанавливающего документа. Следует отметить, что постановления нотариуса о совершении такой выдачи также не требуется. В соответствии с п. 10.2.2 Положения если по каждому счету составлено отдельное завещательное распоряжение, то с каждого счета выплачивается сумма денежных средств, не превышающая в сто раз установленный законодательством Республики Беларусь размер базовой величины. В связи с этим ограничения при выплате денежных средств с каждого завещанного счета Положением не установлены. Постановления нотариуса о совершении такой выдачи не требуется. Исходя из изложенного делаем вывод: существует особый порядок правопреемства установленного ГК размера завещанных денежных средств, подлежащих выдаче наследникам.

В Республике Беларусь при предоставлении вкладов до истечения срока для принятия наследства интересы обязательных наследников, кредиторов наследодателя нарушаются. Кроме того, в соответствии с п. 1 ст. 259 ГК имущество, нажитое супругами во время брака, находится в их совместной собственности, если договором между ними не установлен иной режим этого имущества. Так, вклады в отделениях банковского учреждения и других кредитных учреждениях, внесенные супругами в период брака на имя каждого из них, представляют собой общую совместную собственность. При наследовании переживший супруг имеет право собственности на долю имущества, совместно нажитого в браке, в том числе долю вклада (вкладов). В случае определения судьбы завещателем всего вклада, в который денежные средства внесены в период брака, завещательное распоряжение признается недействительным в части распоряжения правом на долю денежных средств, принадлежащих пережившему супругу. В этом контексте при выдаче служащим банка денежного вклада до предоставления свидетельства о праве на наследство имущественные права пережившего супруга могут быть не соблюдены. Требовать восстановления нарушенного права обязательные наследники, кредиторы наследодателя, переживший супруг вправе только в судебном порядке.

Следует отметить, что вышеуказанное положение закона противоречит п. 2 ст. 1085 ГК, в соответствии с которым до получения наследниками свидетельства о праве на наследство требования о возмещении расходов на похороны наследодателя, связанные с охраной или управлением наследственным имуществом, могут

быть предъявлены к наследнику, принявшему наследство, или к исполнителю завещания. При отсутствии указанных лиц выплата необходимых сумм, в том числе из вклада (депозита) или со счета наследодателя, может быть произведена по решению нотариуса.

В случае распоряжения вкладом путем совершения завещания, удостоверенного нотариусом или лицом, уполномоченным в соответствии со ст. 1048 ГК, денежные средства со вклада в банке выдаются после получения наследником правоустанавливающего документа. Это свидетельствует о том, что существуют различные правовые последствия в зависимости от совершения завещания по распоряжению вкладом либо завещательного распоряжения. Как полагает П.С.Никитюк, «практика, очевидно, ищет пути преодоления противоречия между необходимостью стимулирования притока вкладов в сберегательные кассы и задачей охраны имущественных интересов семьи, несовершеннолетних и нетрудоспособных наследников, имеющих право на обязательные доли» [4, с. 138–139]. Автор считает, что несоблюдение прав обязательных наследников и иных лиц при выдаче вклада наследникам по завещательному распоряжению связано с привлечением вкладов в сберегательные банки. С.В.Моцук утверждает, что «второй экземпляр завещания остается у завещателя и на нем нотариус не делает никакой отметки, этот экземпляр может использовать наследник для последующего его предъявления в банк и получения денежных средств в размере до 100 базовых величин по аналогии с завещательным распоряжением» [8, с. 75]. По мнению автора, данное положение закона установлено в целях предотвращения неправомерного получения завещанных денежных средств по нотариально удостоверенному завещанию по распоряжению вкладом, которое завещателем отменено либо изменено.

Вероятно, завещанный вклад может быть выдан наследникам до предъявления свидетельства о праве на наследство по постановлению нотариуса для возмещения расходов, вызванных похоронами наследодателя, охраной или управлением наследственным имуществом, в пределах стоимости наследства в соответствии со ст. 1085 ГК в целях защиты прав и законных интересов обязательных наследников, кредиторов наследодателя.

Автор полагает, что для соблюдения прав и интересов обязательных наследников, удовлетворения требований кредиторов, преодоления

противоречий в законодательстве, предотвращения судебных споров необходимо внести изменения в п. 3 ст. 1048 ГК путем исключения из него предложения: «До представления банку или небанковской кредитно-финансовой организации свидетельства о праве на наследство наследникам, указанным в завещательном распоряжении, могут быть выданы с завещанного счета наследодателя средства, не превышающие в сто раз установленный законодательством размер базовой величины.».

На основании изложенного можно выделить следующие основные отличия завещательного распоряжения, совершенного в банке, от завещания вклада, удостоверенного нотариусом. Во-первых, распоряжение на случай смерти, совершенное в банковском учреждении, именуется завещательным распоряжением, а нотариально удостоверенное завещание – завещанием. Во-вторых, в завещательном распоряжении завещатель вправе определить судьбу только вклада, а в завещании – также иного имущества, имущественного права, принадлежащего гражданину на момент открытия наследства. В-третьих, завещательное распоряжение должно быть удостоверено служащим банка, а завещание по распоряжению вкладом – нотариусом. В-четвертых, не допускаются запись завещательного распоряжения с использованием технических средств, его удостоверение с выездом к месту нахождения завещателя. В-пятых, по завещательному распоряжению наследники вправе получить установленный ГК размер денежных средств до выдачи свидетельства о праве на наследство.

Таким образом, по мнению автора, завещательные распоряжения правами на средства в банке или небанковской кредитно-финансовой организации являются специальным распоряжением завещателя. Такие распоряжения вкладом должны быть совершены завещателем в соответствии с ГК, в том числе отменены и изменены согласно ст. 1048 ГК. Следует исключить возможность выдачи наследникам по завещательному распоряжению со счета наследодателя ГК размера завещанных денежных средств без предъявления постановления нотариуса для защиты прав и законных интересов обязательных наследников, кредиторов наследодателя.

ЛИТЕРАТУРА

1. Комментарий к Гражданскому кодексу Республики Беларусь с приложением актов законодательства и судебной практики (постатейный): 2-е изд.: в 3 кн. / отв. ред. В.Ф. Чигир. – Минск: Амаल्фея, 2006. – Кн. 3: Разд. V, VI, VIII. – 720 с.

2. Лаасик, Э. Советское гражданское право. Часть особенная: учеб. для юрид. фак. Тарт. гос. ун-та / Э. Лаасик; под ред. Э. Тынисмяэ. – Таллин: Валгус, 1980. – 572 с.
3. Антимонов, Б.С. Советское наследственное право / Б.С. Антимонов, К.А. Граве. – М.: Юрид. лит., 1955. – 264 с.
4. Никитюк, П.С. Наследственное право и наследственный процесс: проблемы теории и практики / П.С. Никитюк; АН МССР, Отд. филос. и права. – Кишинев: Штиинца, 1973. – 258 с.
5. О применении судами законодательства при рассмотрении дел о наследовании (по материалам обзора судебной практики) // Судовы весн. – 2008 – № 1. – С. 54–62.
6. О нотариате и нотариальной деятельности: Закон Респ. Беларусь, 18 июля 2004 г., № 305-З: принят Палатой представителей 22 июня 2004 г.: одобрен Советом Респ. 30 июня 2004 г.: в ред. Закона Респ. Беларусь от 15 июля 2009 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.
7. Грудцына, Л.Ю. Наследование в вопросах и ответах: комментарий к законодательству и практика его применения / Л.Ю. Грудцына. – М.: Эксмо, 2006. – 288 с.
8. Мощук, С.В. Проблемные вопросы наследования денежных средств на счетах в банках / С.В. Мощук // Юрид. мир. – 2010. – № 8 – С. 71–76.

Дата поступления статьи в редакцию 19.12.2011

УДК 34.01:338.436.33

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ И СОДЕРЖАНИЯ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА

МАЛКИНА И.В.,

начальник юридического управления Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь, кандидат юридических наук

В статье предлагается рассмотреть различные подходы к определению структуры и понятия агропромышленного комплекса. Представлен обзор научной литературы и законодательства по обсуждаемому вопросу, выявлены основные проблемы в правовом регулировании определения агропромышленного комплекса. В заключении автором предложено собственное видение структуры агропромышленного комплекса как правовой категории и дано его определение.

In the article it is proposed to examine different approaches to the definition of the structure and the conception of Agro-Industrial Complex. The review of scientific literature and legal documents concerning the discussed issue is done; the main problems of legal regulation of the definition of Agro-Industrial Complex are highlighted. In the conclusion the author proposes her personal view of Agro-Industrial Complex structure as a legal category as well as the definition of Agro-Industrial Complex.

Введение

В последнее время в белорусской юридической литературе не часто уделяется внимание вопросам совершенствования аграрного законодательства. С одной стороны, причина может скрываться в сложившейся практике правового регулирования отношений в сельском хозяйстве, с другой – в представлении о том, что все проблемы уже озвучены, пробелов как в законодательстве, так и в знаниях о нем почти не осталось. Вместе с тем формирование правовой базы агропромышленного производства требует пристального внимания и разрешения не только в научном, но и практическом аспектах.

Основная часть

Среди основных задач аграрно-правовой науки необходимо выделить обобщение и анализ накопленного опыта правового регулирования организации и функционирования различных звеньев агропромышленного комплекса как отечественного, так и зарубежного; анализ правового положения сельскохозяйственных организаций, совершенствование законодательства, направленного на повышение эффективности сельскохозяйственного производства, анализ

экономических проблем развития агропромышленного комплекса и выработку научных рекомендаций по дальнейшему совершенствованию законодательства в сфере планирования и государственного управления сельским хозяйством.

Разрешение поставленных задач напрямую зависит от четкого определения предмета правового регулирования. В этом смысле определение понятия «агропромышленный комплекс» приобретает не только научный, но и практический интерес.

В юридической литературе неоднократно обсуждалась проблема соотношения понятий «агропромышленное производство», «сельское хозяйство», «агропромышленный комплекс», которые нередко отождествляются как в экономической теории, так и в законодательной практике [1].

В Белорусской энциклопедии агропромышленный комплекс (АПК) определяется как совокупность связанных между собой общественным разделением труда отраслей экономики, обеспечивающих воспроизводство продуктов питания и промышленных предметов потребления из сельскохозяйственного сырья в соответствии с потребностями общества и спросом населения. Согласно такому подходу в составе АПК выделяются три основные сферы. Первая

включает отрасли, снабжающие сельское хозяйство и другие сферы комплекса средствами производства, вторая – собственно сельское хозяйство, в третью сферу входят отрасли, осуществляющие заготовку, транспортировку, переработку, хранение и сбыт конечной продукции отрасли. По мнению авторов словаря, в развитии АПК формируется четвертая сфера, включающая отрасли производственной, социальной, сервисной, научной, информационной и другой инфраструктуры, которые сами по себе не создают продукта, но необходимы для его создания и нормального эффективного функционирования АПК [2].

В Экономическом энциклопедическом словаре агропромышленный комплекс рассматривается как совокупность взаимосвязанных отраслей народного хозяйства, обеспечивающих производство продуктов питания, изделий из сельскохозяйственного сырья и реализацию их потребителям. Соответственно в АПК выделяют такие три сферы: отрасли промышленности, поставляющие сельскому хозяйству средства производства (тракторное и сельхозмашиностроение, производство минеральных удобрений, пестицидов и т.п.); сельское хозяйство (включая личное подсобное хозяйство) и лесное хозяйство; отрасли, занятые доведением сельскохозяйственной продукции до потребителя (заготовка, переработка, хранение, транспортировка и реализация). В составе каждой сферы важное место занимают отрасли инфраструктуры, обеспечивающие общие условия развития производства (дорожно-транспортное хозяйство, материально-техническое обеспечение, связь, складское хозяйство). К формирующим АПК отраслям относятся также сельскохозяйственная наука и система подготовки кадров для всех указанных сфер АПК [3].

Современный экономический словарь, употребляя термин «аграрно-промышленный комплекс» определяет его как совокупность отраслей экономики страны, включая сельское хозяйство и отрасли промышленности, тесно связанные с сельскохозяйственным производством, осуществляющие перевозку, хранение, переработку сельскохозяйственной продукции, поставку ее потребителю, обеспечивающие сельское хозяйство техникой, химикатами и удобрениями, обслуживающими сельскохозяйственное производство [4].

Таким образом, различные авторы едины во мнении, что понятие «агропромышленный комплекс» складывается из совокупности взаимосвязанных видов экономической деятельности и представляет комплексное явление.

При этом обращает на себя внимание тот факт, что агропромышленный комплекс рассматривается исключительно как экономическая категория. В юридических словарях этот

термин в большинстве своем не толкуется. Таким образом, применение термина «агропромышленный комплекс» в правовом смысле требует дополнительного анализа практики его употребления в различных правовых актах.

В 1994 году Кабинетом Министров Республики Беларусь было принято постановление о структуре агропромышленного комплекса, в которую включены составляющие его органы государственного управления, их территориальные органы, предприятия, объединения, организации и учреждения, а также зарегистрированные в Республике Беларусь субъекты хозяйствования независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности, основными видами деятельности которых являются:

- производство сельскохозяйственной продукции;
- заготовка, переработка и реализация (включая торговлю и фирменную торговлю) сельскохозяйственной продукции, производимой в Республике Беларусь;
- производство продуктов питания;
- лесохозяйственная деятельность;
- землеустройство и ведение земельного кадастра;
- подготовка кадров для отраслей агропромышленного комплекса;
- научное, техническое, производственно-техническое, агрохимическое, ветеринарное и транспортное обслуживание, материально-техническое обеспечение предприятий, объединений, организаций и учреждений агропромышленного комплекса, строительство и ремонт объектов производственного и непроизводственного назначения, изготовление и ремонт техники, оборудования и запасных частей для указанных юридических лиц [5].

Делая ссылку на столь устаревший акт, было бы справедливым отметить, что он является действующим, несмотря на неточности в части указания названий государственных органов и организаций.

В рамках реализации Программы совершенствования агропромышленного комплекса Республики Беларусь на 2001–2005 годы, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 14 мая 2001 г. № 256, предполагалась разработка законодательного акта, которым бы определялись основные направления государственного регулирования агропромышленного производства [6]. Аналогичное поручение содержалось в разделе «Правовое обеспечение Программы» Государственной программы возрождения и развития села на 2005–2010 годы, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 25 марта 2005 г. № 150 [7]. К сожалению, в силу своей нестыковки с международными актами в части уровня установления государственной поддержки селу и отчасти декларатив-

ности закон так и не был принят. Однако нас он интересует, прежде всего, с точки зрения подходов законодателя к определению понятия и структуры агропромышленного комплекса.

В этом смысле проект закона «Об агропромышленном производстве» содержит ряд противоречивых посылов [8]. Так, определяя термины и понятия, используемые в проекте, агропромышленный комплекс трактуется как совокупность отраслей экономики, связанных с агропромышленным производством. В свою очередь агропромышленное производство – это производство, закупка, переработка и реализация сельскохозяйственной продукции, включая сырье и продовольствие, осуществляемые сельскохозяйственными и перерабатывающими сельскохозяйственную продукцию организациями, а также обслуживание и материально-техническое обеспечение сельскохозяйственных организаций.

В самостоятельной статье, определяющей структуру агропромышленного комплекса, законодатель продублировал положения указанного выше постановления Кабинета Министров Республики Беларусь, тем самым расширил перечень отраслей, его формирующих (дополнительно включены лесное хозяйство, кадровое и научное обеспечение АПК).

В целом же в проекте речь идет не о регулировании агропромышленного производства, а о функционировании агропромышленного комплекса страны в целом.

Стоит отметить, что и в научной литературе термин «агропромышленный комплекс» используется неоднозначно. Нередко его используют в качестве синонима терминов «сельское хозяйство» и «агропромышленное производство», а в отдельных статьях высказывались мысли о том, что АПК представляет собой либо условную категорию, либо существовавшую в прошлом [9]. С таким мнением, автор полагает, трудно согласиться хотя бы потому, что на государственном уровне принята уже третья программа развития агропромышленного комплекса, позволяющая проследить положительную динамику развития отраслей комплекса.

Представляется, что обсуждаемую проблему необходимо рассматривать в ином ракурсе. Очевидно, что агропромышленный комплекс является многоотраслевой экономической системой, складывающейся из взаимосвязанных производственно-технологических стадий, каждая из которых имеет свою инфраструктуру. Признавая сам факт существования агропромышленного комплекса как полноценной и самодостаточной категории, изначально необходимо определить его структуру.

Российский академик В.А.Тихонов подчеркивал, что «совокупность стадий воспроизводства и постоянно возобновляемых взаимосвязей ме-

жду ними составляет основное экономическое содержание АПК. Следовательно, АПК есть экономическая категория, выражающая совокупность постоянно возобновляемых производственно-экономических отношений по поводу производства и реализации предметов потребления, изготовленных из продуктов земледелия». Опираясь на указанную точку зрения, академик В.А.Тихонов считает, что «само понятие АПК ориентирует на совершенно четкое определение его цели: производство продуктов питания, органических волокон сельскохозяйственного происхождения и продуктов его переработки. Это значит, что важнейшим комплексобразующим признаком АПК является использование в качестве средства производства земли и всей совокупности условий, составляющих естественно-биологическое содержание процесса воспроизводства незаменимых предметов потребления людей. Отсюда вытекает вывод о том, что основным связующим элементом АПК служит земледелие, в котором органически соединены две отрасли – растениеводство и животноводство» [10].

Поддерживая изложенную теорию, профессор М.И.Козырь отмечает, что вопрос определения отраслевого состава АПК не может быть разрешен до конца без воссоздания отраслевой системы государственного управления агропромышленным комплексом. При этом указывается, что одной из главных причин, обуславливающих кризисную ситуацию комплекса, является утрата управляемости происходящими процессами [1].

В Республике Беларусь, по мнению автора, отраслевое государственное управление имеет функциональную и иерархическую вертикаль, позволяющую надлежащим образом обеспечивать эффективную работу всего комплекса. В первую очередь в систему государственного управления входят Министерство сельского хозяйства и продовольствия, комитеты по сельскому хозяйству и продовольствию облисполкомов и управления сельского хозяйства и продовольствия райисполкомов, а также подчиненные им организации [11].

В проекте закона «Об агропромышленном производстве» в структуру агропромышленного комплекса включены также Министерство лесного хозяйства, Государственный комитет по имуществу (по вопросам землеустройства, учета и оценки земель), Белорусский республиканский союз потребительских обществ, Белорусский государственный концерн пищевой промышленности «Белгоспищепром» и подчиненные им (входящие в состав) организации. Полагаем, что такой подход ошибочен, поскольку включает органы, определяющие государственную политику в сфере лесохозяйственной деятельности и потребительской кооперации [8].

Определение структуры агропромышленного комплекса, по мнению автора настоящей статьи, должно корреспондироваться с концептуальными приоритетами в его развитии. В настоящее время в качестве первоочередных выделяют следующие направления:

- научное обеспечение аграрного комплекса в целом и каждой отрасли в отдельности, способствующее конкурентоспособному ведению хозяйства, использованию ресурсосберегающих технологий и применению прогрессивных методов хозяйствования;
- информатизация агропромышленного комплекса, означающая информационное и техническое обеспечение управленческих и технологических процессов, становление разветвленной системы экономической и технологической информации, доступной широкому кругу пользователей, формирование эффективных средств получения, обработки, передачи, накопления и использования информации;
- целевые программы производственного и социального назначения, финансируемые за счет республиканского и местных бюджетов;
- ресурсное обеспечение сельского хозяйства исходя из целевых программ и создание рациональной системы сервисного обслуживания. В связи с этим необходимо расширенное воспроизводство почвенного плодородия, усиление модернизации основных средств и увеличение фондооснащенности организаций;
- создание механизма оптимизации трудового потенциала (приведение затрат труда к обоснованным нормативам) и усиление стимулирования качества и интенсивности труда;
- расширение сферы и видов агросервиса агропромышленного комплекса;
- достижение сбалансированности производственных ресурсов и услуг;
- поддержание экологического равновесия сельскохозяйственного производства и недопущение ухудшения качества природной среды;
- усиление государственного экономического воздействия на аграрную экономику. В связи с этим важно расширение возможностей централизованного субсидирования сельскохозяйственного производства, льготного кредитования основных программ и налогообложения организаций;
- повышение эффективности функционирования аграрного комплекса, переход на интенсивные и ресурсосберегающие технологии, рост окупаемости ресурсов и производительности труда;
- достижение объемов и структуры производства, позволяющих обеспечить полную сбалансированность спроса и предложения в ос-

новных продуктах питания, загруженность перерабатывающих мощностей, увеличение экспорта продовольствия;

- развертывание сети снабженческо-обслуживающих организаций и приближение их непосредственно к сельскохозяйственному производству, формирование сбалансированного и доступного рынка средств производства и услуг;
 - создание многообразия форм переработки и сбыта сельскохозяйственной продукции;
 - определение целесообразных методов реформирования агропромышленного комплекса в связи с необходимостью предоставления товаропроизводителям полной свободы выбора форм хозяйствования и собственности;
 - формирование благоприятных условий для реализации принципов кооперации и сохранения крупного товарного производства как наиболее конкурентоспособного и производительного;
 - поддержание и развитие социальной инфраструктуры села, создание и реализация государственной программы ее функционирования;
 - объединение усилий государственных органов и сельскохозяйственных организаций в выработке и претворении мер многоаспектного развития деревни и устойчивого повышения качества жизни сельского населения. Установленные приоритеты в развитии агропромышленного комплекса позволяют опосредованно выделить и структурные его элементы. К таковым, по мнению автора, необходимо отнести:
 - непосредственно сельское хозяйство (производство сельскохозяйственной продукции);
 - сохранение и повышение плодородия почв, мелиорацию земель;
 - заготовку и переработку сельскохозяйственной продукции;
 - производство пищевых продуктов, включая обеспечение качества продовольственного сырья и пищевых продуктов;
 - рыбохозяйственную деятельность;
 - предоставление услуг в области растениеводства и животноводства;
 - поставку и ремонт машин и оборудования для сельского хозяйства (система агросервисного обслуживания), в том числе механизацию и электрификацию сельскохозяйственного производства;
 - подготовку кадров для отраслей агропромышленного комплекса;
 - научные исследования и разработки в области сельскохозяйственных наук [12].
- Из предложенных элементов структуры хотелось бы обратить особое внимание на рыбохозяйственную деятельность и обеспечение качества продовольственного сырья и пищевых про-

дуктов. Если первая из областей экономической деятельности всегда необоснованно умалчивалась в качестве элемента агропромышленного комплекса, то вторая является одной из основных целей в развитии сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности. В последнее время обеспечению продовольственной безопасности государства как элементу национальной безопасности уделяется большое внимание в нормативных правовых актах. Развитие агропромышленного производства в связи с этим является одним из стратегических направлений.

Таким образом, агропромышленный комплекс представляет собой совокупность отраслей экономики государства, включая сельское хозяйство и отрасли промышленности, осуществляющие заготовку и переработку сельскохозяйственной продукции, обеспечение качества продовольственного сырья и пищевых продуктов, а также обеспечивающие сельское хозяйство техникой и минеральными удобрениями, пре-

доставляющие услуги в этих областях, в том числе подготовку кадров и научное сопровождение агропромышленного комплекса.

Заключение

Формирование устойчивой правовой базы напрямую зависит от закрепления правовых критериев в определении исследуемого понятия. Агропромышленный комплекс как экономическая категория является многогранным явлением, а как правовая требует единообразного и четкого правового регулирования, в основу которого должны быть положены приоритеты и стратегические направления государственного регулирования в целом. Такими направлениями должны стать непосредственно сельское хозяйство, отрасли, перерабатывающие сельскохозяйственную продукцию и обслуживающие сельское хозяйство, а также обеспечивающие кадровое и научное сопровождение агропромышленного комплекса.

ЛИТЕРАТУРА

1. Козырь, М.И. Назревшие вопросы правового обеспечения развития агропромышленного комплекса (АПК) Российской Федерации / М.И. Козырь // Аграр. и зем. право. – 2010. – № 2 (62). – С. 4–19.
2. Беларуская энцыклапедыя. – Минск: Беларус. энцыкл. – 1996. – С. 82.
3. Кураков, Л.П. Экономический энциклопедический словарь / Л.П. Кураков, В.Л. Кураков, А.Л. Кураков. – М.: Вуз и школа, 2005. – С. 15.
4. Райзберг, Б.А. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – М.: Инфра-М, 2003. – С. 13.
5. О структуре агропромышленного комплекса: постановление Кабинета Министров Респ. Беларусь, 3 янв. 1996 г., № 4 // Собр. указов Президента и постановлений Кабинета Министров Респ. Беларусь. – 1996. – № 1. – Ст. 13.
6. О Программе совершенствования агропромышленного комплекса Республики Беларусь на 2001–2005 годы: Указ Президента Респ. Беларусь, 14 мая 2001 г., № 266 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2001. – № 47. – 1/2649.
7. О Государственной программе возрождения и развития села на 2005–2010 годы: Указ Президента Респ. Беларусь, 25 марта 2005 г., № 150 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2005. – № 52. – 1/6339.
8. Об агропромышленном производстве: проект Закона Респ. Беларусь // Мин-во сельск. хоз-ва и прод. Респ. Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.mshp.minsk.by. – Дата доступа: 17.11.2011.
9. Ивакин, В.И. Глобальный кризис и агропромышленный комплекс страны – правовые аспекты (обзор печатных и электронных российских СМИ) / В.И. Ивакин // Аграр. и зем. право. – 2009. – № 9. – С. 15–19.
10. Продовольственная программа: проблемы разработки и реализации. – М.: Наука. – 1983. – С. 37.
11. О некоторых вопросах Министерства сельского хозяйства и продовольствия: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 29 июня 2011 г., № 867 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2011. – № 78. – 5/34078.
12. О Концепции национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 10 марта 2004 г., № 252 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2004. – № 42. – 5/13930.

Дата поступления статьи в редакцию 17.11.2011

ПРАВОНАРУШЕНИЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ОСОБЕННОСТИ ИХ ДЕТЕРМИНАЦИИ

БАРАНОВСКИЙ Н.А.,

заведующий сектором социологии права и социальных девиаций Института социологии Национальной академии наук Беларуси, доктор социологических наук

На основе междисциплинарного социо-антропо-правового подхода и системной социально-детерминационной методологии с использованием данных уголовной статистики и криминологического эмпирического исследования рассматриваются особенности генезиса и детерминации правонарушений несовершеннолетних в современном белорусском обществе.

On the basis of interdisciplinary socio-anthropological approach and systematic social and determination methodology with the usage of data of penal statistics and criminological empirical study, this article reveals the peculiarities of the genesis and determination of juvenile delinquency in modern Belarusian society.

Современный этап в развитии белорусского общества – период постсоветского транзитивного развития, социальной модернизации и становления основ многоукладной государственно-рыночной экономики, социально ориентированного правового государства и демократического общества. Переходные периоды в развитии любого общества всегда связаны с социальными катаклизмами и кризисами, которые приносят существенные дезорганизующие изменения в систему общественных отношений, психологию, поведение и образ жизни населения. Наиболее восприимчивой и подверженной этим деструктивным влияниям является молодежь, у которой активизируются дезадаптационные процессы в социализации личности, формируются социально-негативные личностные качества и свойства, происходит значительная деформация системы ценностных ориентаций, мировоззрения и образа жизни. Все эти деструктивные социальные, культурные и психологические процессы обуславливают массовую распространенность среди молодежи различных *социальных девиаций* (аморальных поступков, уголовно-противоправных деяний (преступлений) и других административных, гражданских, семейных, трудовых правонарушений). Наиболее общественно опасными являются уголовно-противоправные деяния – *преступления*, предусмотренные Уголовным кодексом Республики Беларусь (1999 год), и *административные правонарушения*, предусмотренные Кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях (2003 год), которые образуют группу *правонарушений несовершеннолетних*.

Преступность и другие правонарушения несовершеннолетних в современной Беларуси, несмотря на некоторые позитивные количественные изменения, происходящие в последнее десятилетие и особенно в последние пять лет, продолжают оставаться серьезной социальной проблемой. С 1990 по 2010 год количество зарегистрированных преступлений среди несовершеннолетних сократилось на 36,2 % (с 7484 до 4777 преступлений). Вместе с тем тревогу вызывают достаточно высокий общий уровень криминальной активности несовершеннолетних (в 2010 году 114,6 преступления на 10 тыс. населения в возрасте 14–17 лет, для сравнения в 2001 году – 146,2, в 1990 году – 128,1), большое количество осужденных несовершеннолетних (2046 человек), лиц, отбывающих наказание в воспитательных колониях (306 человек), находящихся в специальных учебно(лечебно)-воспитательных учреждениях и на профилактическом учете ИДН (около 15 тыс. человек).

Важной особенностью преступности несовершеннолетних является то, что позитивные изменения ее количественных показателей не сопровождаются улучшением качественных, таких как структура и характер преступности. Отмечается устойчивый высокий удельный вес преступлений против собственности (преимущественно краж – соответственно 81,7 и 65,2 %), правонарушений, связанных с употреблением спиртных напитков в общественных местах, рецидивной (23,8 %) и групповой (41,9 %) преступности несовершеннолетних, лиц женского пола (10,3 %), неработающих и неучащихся (24,1 %),

совершивших правонарушения в состоянии алкогольного опьянения (31,9 %). Сохраняется высокий уровень латентной преступности и других правонарушений несовершеннолетних (по оценкам экспертов-криминологов, количество латентных преступлений примерно в два раза превышает показатель зарегистрированной преступности и других правонарушений несовершеннолетних). Практика назначения мер уголовной ответственности свидетельствует о тенденции гуманизации уголовной политики в отношении несовершеннолетних. В последние 10 лет снизилось количество и удельный вес назначения наказания в виде лишения свободы (в 2001 году – 1487 случаев (29,6 %), а в 2010 году – 306 (15,0 %), сохранилась положительная динамика расширения практики применения наказаний, не связанных с лишением свободы (штраф, ограничение свободы, арест и лишение права заниматься определенной деятельностью), а также принудительных мер воспитательного характера.

Изучение личности несовершеннолетних правонарушителей, социальных и культурных условий их жизни и воспитания показывает, что несовершеннолетние правонарушители – это преимущественно юноши в возрасте 15–16 лет, учащиеся общеобразовательного учебного заведения, имеющие невысокий уровень культурного развития, воспитывающиеся в семье с различными структурными и нравственно-психологическими деформациями, состоящие на учете в органах внутренних дел, имеющие дезорганизованное и антиобщественное ближайшее социальное окружение, ранее совершавшие правонарушения или аморальные поступки, а также имеющие устойчивые жизненные ценностные ориентации на материальное благополучие и потребительство, конформизм и эгоцентризм, которые выступают в качестве основных социальных и личностных факторов совершения правонарушений. Однако среди несовершеннолетних правонарушителей достаточно много подростков, которые характеризуются положительно, воспитываются в полных и благополучных семьях, но совершают правонарушения под влиянием конфликтных или проблемных конкретных жизненных ситуаций. Наиболее значимыми факторами, влияющими на процесс нравственно-психологической деформации личности и образа жизни несовершеннолетних правонарушителей, являются: неблагоприятные условия жизни и семейного воспитания; злоупотребление спиртными напитками и другой антиобщественный образ жизни членов семьи, школьного и досугового социального окружения подростков; употребление алкоголя, наркотиков и других психоактивных веществ самими несовершеннолетними; недостатки организации досуга и трудовой занятости; недостаточная эф-

фективность воспитательно-профилактической работы с несовершеннолетними правонарушителями, а также деятельности правоохранительных органов и ювенального правосудия.

Эффективная социально-практическая деятельность государственных органов и общественных организаций по предупреждению и снижению уровня правонарушений несовершеннолетних, а также их негативных социальных последствий, защите прав и законных интересов граждан, укреплению правопорядка обуславливают актуальную социальную потребность проведения теоретического и эмпирического криминологического исследования закономерностей и особенностей этиологии правонарушений несовершеннолетних, то есть их *генезиса* (происхождения и развития) и *детерминации* (обусловленности и причинности). Научно обоснованное знание всего комплекса факторов, причин и условий, которые в совокупности обуславливают правонарушения несовершеннолетних, позволит разработать теоретическую концепцию и научно-прикладную модель эффективной системы профилактической работы с несовершеннолетними правонарушителями в Республике Беларусь.

Национальное исследование эффективности профилактической работы с несовершеннолетними правонарушителями, проведенное в 2011 году Научно-практическим центром проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь совместно с Институтом социологии НАН Беларуси под эгидой ЮНИСЕФ в Беларуси, базируется на авторской криминологической *теории деструктивной личностно-социальной интеракции (взаимодействия)*. В соответствии с данной теорией в качестве первоосновы исследования этиологии правонарушений берется не общество (экономика, социальная структура, культура, право или другие компоненты социума), а личность как главный структурный компонент общества, а также система личностно-социальных взаимодействий. При этом именно личностно-социальное взаимодействие (интеракция), в котором реализуются сущностные и предметно-содержательные характеристики личности (система качеств и свойств, а также поведение и образ жизни) и общества (система социальных структур, институтов, субъектов, отношений и процессов), является главным первоисточником сложного процесса социальной детерминации правонарушений [1].

Личностно-социальная интеракция (взаимодействие), проявляемая в конкретном социально-историческом времени и пространстве, имеет место во всех сферах социальной жизни: экономике, политике, социальной сфере и культуре. Она реализуется на макросоциальном, мезосоциальном, микросоциальном, социально-си-

туативном, личностно-групповом и межличностном уровнях. Макросоциальный уровень составляют характер и особенности цивилизации, тип общества, уровень экономического, политического, социального и культурного развития, а также качество жизни населения. Мезосоциальный уровень – социально-классовая структура и другая социальная стратификация, социальные институты (государство, гражданское общество, культура, мораль, право, религия, нации и др.) и соответствующие социальные процессы. Микросоциальный уровень – социальные общности и институты (семья, школа и другие институты образования, трудовые коллективы, поселенческие и субкультурные общности и группы). Таким образом, изучение личностно-социальных взаимодействий не ограничивается уровнем межличностных и личностно-групповых отношений (как делают многие социологи и криминологи, исследующие личностно-социальные интеракции и социальное поведение, в том числе преступность и другие правонарушения), а рассматривается на всех уровнях и во всех сферах социальной жизни.

В контексте детерминации правонарушений особенно значимы следующие *характеристики социума*: в сфере экономики – уровень экономического развития, преобладающие формы собственности, социально-классовая структура и социальная стратификация, степень экономического неравенства, уровень жизни и др.; в сфере политики – тип государственного управления, уровень развития демократии и гражданского общества, авторитет органов государственной власти и доверие к ним населения, уровень бюрократизации и коррупции в системе государственной власти и правосудия и др.; в социальной сфере – уровень материальной обеспеченности и дифференциации, качество жизни, развитие системы образования, здравоохранения и социальной защиты, жилищно-бытовые условия, состояние здоровья, уровень бедности, пьянства, наркомании, преступности и др.; в сфере культуры – уровень образования, нравственно-правовой и общей культуры, степень культурного единства и различий, досуговые интересы и культура образа жизни, наличие антиобщественных криминальных субкультур и др.

Наиболее значимыми в системе детерминации правонарушений *характеристиками личности* являются: демографические особенности (пол, возраст, состояние здоровья и др.), социальный, профессиональный и культурно-образовательный статус, культурные потребности, интересы, ценности и мировоззрение, психологические и биогенетические особенности, поведение и образ жизни.

Личностно-социальная интеракция по своему характеру и соответствию интересам лично-

сти и общества, а также социальным нормам может быть двух типов: а) *гармоничная и социально-позитивная* (оптимальная и соответствующая уровню развития и основным потребностям и интересам личности и социума, а также нормам морали и права); б) *деструктивная и антиобщественная* (дисгармоничная, противоречивая и конфликтная, препятствующая развитию личности и общества, а также не соответствующая нормам морали и права).

С учетом деструктивности личностно-социального взаимодействия проведенное эмпирическое исследование показало, что *правонарушения несовершеннолетних – системное образование, которое комплексно и взаимосвязанно детерминируется*: а) *социумом* (системой социальных структур, институтов, отношений, процессов и конкретных жизненных ситуаций); б) *личностью правонарушителя и жертвы правонарушения* (системой их социально-демографических, социально-статусных, социокультурных, психологических и биогенетических свойств и качеств, а также особенностями поведения и образа жизни); в) *системой деструктивных личностно-социальных взаимодействий (интеракций)* несовершеннолетнего правонарушителя с другими людьми и социальной средой. Эти взаимодействия структурно и функционально интегрированы и составляют пять уровней детерминации:

- макросоциальную среду формирования и жизнедеятельности личности несовершеннолетних правонарушителей;
- уровень общностей и институтов микросоциальной среды жизнедеятельности и воспитания несовершеннолетних правонарушителей;
- социально-ситуационный уровень поведения несовершеннолетних правонарушителей;
- индивидуально-личностный и поведенческий уровень несовершеннолетних правонарушителей;
- уровень деструктивного личностно-социального взаимодействия несовершеннолетних правонарушителей с другими людьми и окружающей их социальной средой.

Таким образом, *социально-личностный детерминационный комплекс правонарушений несовершеннолетних* образуют факторы, причины и условия, относящиеся к области социальных отношений и среды, а также качества и свойства личности, взаимодействующей со средой. При этом нельзя абсолютизировать социальные детерминанты и игнорировать личностные или, наоборот, абсолютизировать биопсихологические и преуменьшать роль социальных детерминант. В системе детерминации правонарушений несовершеннолетних обязательно присутствуют и функционируют социальные и личностные детерминанты, которые взаимодейст-

вуют. И только в процессе такого взаимодействия формируется и реализуется противоправное поведение, являющееся, в конечном счете, результатом динамического деструктивного взаимодействия (интеракции) личности с природной, социальной и духовной средой. Следовательно, детерминация правонарушений несовершеннолетних представляет собой объективно-субъективный процесс функционирования системы социальных, личностных и личностно-социальных детерминант (факторов, причин и условий), которые комплексно и во взаимодействии обуславливают их генезис и развитие.

Общая панорама и иерархия всей совокупности социальных и личностных факторов правонарушений несовершеннолетних, по мне-

нию опрошенных 764 экспертов – работников субъектов профилактики, является следующей (см. таблицу).

Таким образом, в качестве *общих социальных детерминант правонарушений несовершеннолетних*, по мнению опрошенных экспертов, выступают следующие явления и процессы, которые в данной группе иерархически расположены по степени их детерминирующего влияния на генезис правонарушений:

- СМИ, кино и видеопродукция – индекс влияния 1,92;
- несовершенство законодательства, практики ответственности и наказания – индекс влияния 1,69;

Таблица

Индекс уровня влияния социальных и личностных факторов на генезис и детерминацию правонарушений несовершеннолетних (по шкале от 0 до 3, 3 – влияние фактора определяющее, 2 – значительное, 1 – незначительное влияние, 0 – отсутствие влияния)										
	ЭКСПЕРТЫ									
	адвокаты	судьи	прокуроры	ИДН	КДН	СУВУ	ВК	образование	здравоохранение и социальная защита	всего: индекс / ранг
Семейное воспитание, ситуация в семье	2,51	2,42	2,60	2,46	2,68	2,74	2,68	2,41	2,49	2,53 / 1
Окружение подростка вне дома (сверстники, друзья)	2,31	2,22	2,37	2,30	2,38	2,36	2,53	2,31	2,28	2,32 / 2
Особенности поведения и образа жизни правонарушителя	2,37	2,17	2,47	2,25	2,25	2,38	2,45	2,34	2,38	2,32 / 3
Распространенность пьянства и наркомании	2,34	2,18	2,34	2,21	2,26	2,20	2,62	2,25	2,30	2,27 / 4
Нравственно-психологические качества личности	2,51	2,23	2,15	2,09	1,99	2,14	2,40	2,21	2,08	2,17 / 5
Безнаказанность правонарушителей	1,76	1,72	1,68	2,17	2,14	2,18	2,10	2,08	1,92	2,01 / 6
Средства массовой информации, кино и видеопродукция	1,89	1,92	1,83	1,77	1,88	1,96	1,90	2,07	2,00	1,92 / 7
Возрастные психофизиологические особенности развития	1,86	1,83	1,91	1,89	1,98	1,73	2,08	1,87	1,81	1,88 / 8
Врожденные особенности подростков (наследственность)	1,57	1,80	1,66	2,07	1,96	1,92	1,97	1,85	1,90	1,88 / 9
Обстоятельства конкретной жизненной ситуации	1,97	1,88	1,77	1,67	1,84	1,94	2,05	1,91	1,97	1,87 / 10
Условия и организация досуга детей и подростков по месту жительства	1,63	1,78	1,77	1,79	1,79	1,93	2,13	1,85	1,98	1,84 / 11
Работа по предупреждению правонарушений	1,17	1,66	1,55	1,84	1,83	1,64	1,90	1,87	1,74	1,73 / 12
Несовершенство законодательства, практики ответственности и наказания	1,24	1,43	1,35	1,93	1,79	1,62	1,63	1,87	1,70	1,69 / 13
Воспитательная работа в учреждениях образования	1,41	1,66	1,43	1,66	1,75	1,55	1,82	1,81	1,79	1,68 / 14

	ЭКСПЕРТЫ									
	адво- каты	су- дьи	проку- роры	ИДН	КДН	СУВУ	ВК	образо- вание	здраво- охранение и социаль- ная защита	всего: индекс / ранг
Распространенность пре- ступности и криминаль- ная субкультура	1,50	1,45	1,38	1,66	1,61	1,75	1,82	1,77	1,85	1,66 / 16
Кризис и противоречи- вость системы духовных ценностей в нашем обще- стве	1,66	1,55	1,43	1,46	1,62	1,65	1,87	1,69	1,59	1,60 / 17
Индивидуалистическая направленность системы личностных ценностей	1,53	1,52	1,49	1,47	1,61	1,59	1,50	1,71	1,63	1,58 / 18
Работа по социальной реабилитации правонару- шителей	1,23	1,43	1,40	1,40	1,58	1,86	1,67	1,73	1,59	1,55 / 19
Отсутствие специальной системы правосудия в от- ношении несовершенно- летних	0,83	1,32	0,85	1,65	1,70	1,82	1,60	1,73	1,70	1,54 / 20
Социально-экономиче- ская ситуация в стране, регионе	1,66	1,50	1,50	1,39	1,48	1,49	1,50	1,65	1,57	1,53 / 21
Большое материальное расслоение в обществе и социальная несправедли- вость	1,60	1,38	1,35	1,29	1,44	1,52	1,46	1,49	1,47	1,44 / 22
Уровень безработицы	1,17	1,17	1,13	1,36	1,38	1,34	1,44	1,54	1,59	1,38 / 23
Недостаточное количест- во молодежных организа- ций	,91	1,16	1,00	1,27	1,19	1,27	1,35	1,23	1,69	1,25 / 24

- кризис и противоречивость системы духовных ценностей в обществе – индекс влияния 1,60;
- социально-экономическая ситуация в стране и регионе – индекс влияния 1,53;
- большое материальное расслоение в обществе и социальная несправедливость – индекс влияния 1,44;
- безработица – индекс влияния 1,38;
- неразвитость институтов гражданского общества, в частности недостаточное количество молодежных организаций, – индекс влияния 1,25.

Значимость в генезисе и детерминации правонарушений несовершеннолетних влияния СМИ, кино- и видеопродукции в наибольшей степени отмечают эксперты – работники образования (2,07), здравоохранения (2,00), работники СУВУ (1,96), судьи (1,92), работники воспитательной колонии (1,90); влияния несовершеннолетия законодательства, практики ответственности и наказания – сотрудники ИДН (1,93), работники образования (1,87), работники КДН (1,79); влияния кризиса и противоречивости системы духовных ценностей в обществе – работники воспитательной колонии (1,87), работники образования (1,69), адвокаты (1,66) и работники СУВУ (1,65).

На уровне детерминации правонарушений несовершеннолетних микросоциальной средой

в наибольшей степени оказывают влияние следующие обстоятельства ближайшего социально-го окружения подростков:

- семейное воспитание и обстановка в семье – индекс влияния 2,53;
- окружение подростка вне дома (сверстники, друзья) – индекс влияния 2,32;
- распространенность среди молодежи пьянства и наркомании – индекс влияния 2,32;
- безнаказанность правонарушителей – индекс влияния 2,01;
- условия и организация досуга детей и подростков по месту жительства – индекс влияния 1,84;
- работа по предупреждению правонарушений – индекс влияния 1,73;
- воспитательная работа в учреждениях образования – индекс влияния 1,68;
- распространенность преступности и криминальная субкультура – индекс влияния 1,66;
- работа по социальной реабилитации правонарушителей – индекс влияния 1,55;
- отсутствие специальной системы правосудия в отношении несовершеннолетних правонарушителей – индекс влияния 1,54.

Абсолютный приоритет детерминирующего влияния на правонарушения несовершеннолет-

них такого фактора, как семейное воспитание и обстановка в семье, признают практически все опрошенные группы экспертов (особенно работники СУВУ – 2,74, работники воспитательной колонии – 2,68 и работники КДН – 2,68). На значимость в генезисе и детерминации правонарушений несовершеннолетних влияния окружения подростка вне дома (сверстники, друзья) в наибольшей степени указывают работники воспитательной колонии (2,53), работники КДН (2,38), прокуроры (2,37) и работники СУВУ (2,36); распространенности среди молодежи пьянства и наркомании – работники воспитательной колонии (2,62), прокуроры (2,34), адвокаты (2,34), работники КДН (2,26) и работники образования (2,25).

Социально-ситуативный уровень детерминации правонарушений несовершеннолетних включает влияние криминогенных, как правило, социально неблагополучных, проблемных, фрустрационных и конфликтных ситуаций межличностного и группового взаимодействия. По мнению 68,4 % всех опрошенных экспертов, обстоятельства конкретной жизненной ситуации оказывают значительное влияние на совершение правонарушений несовершеннолетних (индекс влияния 1,87). Особенно влияние этого фактора на правонарушения несовершеннолетних отмечают работники воспитательной колонии (индекс влияния 2,05), адвокаты (1,97), работники здравоохранения и социальной защиты (1,97), работники СУВУ (1,94) и работники образования (1,91). В острой проблемной ситуации существует высокая вероятность деструктивного взаимодействия личности несовершеннолетнего с социальной средой. Наиболее остро оценивают и реагируют на проблемную ситуацию несовершеннолетние правонарушители, среди которых по данным опроса 68,4 % считают возможным совершить преступление для ее разрешения и нарушить уголовный закон (особенно подростки, отбывающие наказание в воспитательной колонии (81,1 %).

Индивидуально-личностный и поведенческий уровни детерминации правонарушений несовершеннолетних, как показывают результаты проведенного криминологического исследования, выражаются в преобладающем влиянии на генезис правонарушений несовершеннолетних особенностей поведения и образа жизни подростков (индекс влияния 2,32), нравственно-психологических качеств (индекс влияния 2,17), возрастных особенностей (индекс влияния 1,88), врожденных особенностей личности (индекс влияния 1,88) и правовой неграмотности подростков (индекс влияния 1,66). Криминогенную значимость особенностей поведения и образа жизни подростка особенно подчеркивают работники прокуратуры (2,47), работники воспитательной колонии (2,45), работники СУВУ (2,38), работники образования (2,38). На большое

криминогенное влияние нравственно-психологических качеств личности подростка в наибольшей степени указывают адвокаты (2,51), работники воспитательной колонии (2,40), судьи (2,23) и работники образования (2,21). Влияние возрастных особенностей на генезис правонарушений несовершеннолетних в наибольшей степени выделяют работники воспитательной колонии (2,08), работники КДН (1,98), работники прокуратуры (1,91), сотрудники ИДН (1,89) и работники образования (1,87). На криминогенную роль врожденных особенностей в генезисе правонарушений несовершеннолетних прежде всего указывают сотрудники ИДН (2,07), работники воспитательной колонии (1,97), работники КДН (1,96), работники СУВУ (1,92) и работники здравоохранения и социальной защиты (1,90).

Дополнительную информацию об особенностях генезиса и детерминации правонарушений несовершеннолетних можно получить, оценивая ответы опрошенных экспертов о социальных и личностных факторах, которые способствуют формированию нравственно устойчивой личности подростка. По их мнению, на процесс формирования нравственно устойчивой личности и законопослушного поведения несовершеннолетних в наибольшей степени влияют следующие социальные и культурные факторы: нравственно-психологический климат в семье (91,3 %), соблюдение взрослыми моральных и правовых норм при общении с подростками (63 %), организация досуга (52,8 %), материальное положение семьи (40,7 %), хорошие жилищно-бытовые условия (38,9 %), уровень эффективности воспитательного процесса в учебном заведении (38,4 %), средства массовой информации (27,1 %), религиозное воспитание (18,8 %) и качество образования (18,3 %). Следовательно, отсутствие или невысокий уровень влияния вышеперечисленных факторов, обеспечивающих формирование нравственно устойчивой и законопослушной личности подростка, которые, как показывают результаты опроса экспертов, относятся к микросоциальной среде воспитания и социальному окружению подростка, можно рассматривать как дополнительные криминогенные факторы противоправного поведения несовершеннолетних.

Проведенное исследование показало, что в системе взглядов, привычек, особенностей личности и образа жизни молодых правонарушителей сочетаются позитивные и негативные ценности, социальные стереотипы и привычки. Однако в отличие от законопослушной молодежи у несовершеннолетних правонарушителей большую личностную значимость имеют такие ценности, как умение легко зарабатывать деньги, бесцеремонность и физическая сила, беззаботная жизнь, изворотливость и скрытность. У несовершеннолетних правонарушителей отмеча-

ется девальвация трудолюбия и целеустремленности, доброты и отзывчивости, честности и товарищества, знаний и культурности. Для них характерны подозрительность, обидчивость, раздражительность, негативизм, ориентация на вербальную и физическую агрессивность.

Структурная иерархия, устойчивость и личностная значимость социокультурных качеств молодых правонарушителей имеют существенные особенности в плане их неразвитости, деформированности и преобладания жизненных ориентаций на материальное благополучие и потребительство, конформизм и эгоцентризм. В образе жизни доминирует социально отчужденное, аморальное и противоправное поведение. Ближайшее социальное окружение правонарушителей часто дезорганизовано, дисфункционально, конфликтно, аморально и противоправно, что позволяет говорить о наличии у молодых правонарушителей своеобразной *девиантной субкультуры*. При этом у молодых преступников по личностным качествам и характеристике ближайшего социального окружения степень деструктивности и дезорганизации значительно больше, чем у других несовершеннолетних правонарушителей. Развод родителей (который имел место у 46,9 % опрошенных несовершеннолетних правонарушителей), появление в семье отчима (мачехи) (у 33,5 % подростков), смерть одного из родителей (у 25,4 %), унижение и оскорбление в школе, в компаниях (у 14,8 %), лишение родительских прав (у 14,6 %), употребление наркотиков (у 6,5 %) или токсических веществ (у 12,1 %), наличие неполной (у 33,1 %) и материально недостаточно обеспеченной семьи (у 13,7 %), невысокий культурно-образовательный уровень родителей (у 6 %), дефекты семейного воспитания, особенно грубое воспитание мальчика отцом, недостаточный надзор и безразличное отношение родителей, атмосфера холодности и отчужденности, отсутствие согласия и конфликтность в семье (у 13,1 % в детстве и у 17,6 % непосредственно до совершения правонарушения), аморальный образ жизни родителей (у 17,6 % отец и у 10,5 % мать злоупотребляли спиртными напитками; у 5,5 % отец и у 6,3 % мать не работали; у 4,2 % отец и у 2,2 % мать состояли на учете в милиции; у 5,3 % отец и у 1,8 % мать совершили преступление; у 6,7 % отец и у 1,9 % мать отбывали наказание в колонии), антиобщественное приятельское социальное окружение (у 32,8 % приятели и друзья злоупотребляли спиртными напитками; у 10,9 % – употребляли наркотики; у 16,1 % – употребляли токсические вещества; у 32,8 % – не работали и не учились; у 55,9 % – состояли на учете в милиции; у 33,4 % – совершили преступление; у 20,3 % – отбывали наказание в колонии) являются *главными социальными факторами психологической и нравственной деформации лично-*

сти, поведения и образа жизни несовершеннолетних правонарушителей.

Таким образом, по мнению опрошенных экспертов-практиков, в генезисе и детерминации правонарушений несовершеннолетних доминирует *криминогенное влияние факторов микро-социального уровня* (семейное воспитание и обстановка в семье – индекс влияния 2,53 – 1-е место в иерархии факторов; окружение подростка вне дома (сверстники, друзья) – индекс влияния 2,32 – 2-е место; распространенность среди молодежи пьянства и наркомании – индекс влияния 2,27 – 4-е место; безнаказанность правонарушителей – индекс влияния 2,01 – 6-е место; условия и организация досуга детей и подростков по месту жительства – индекс влияния 1,84; работа по предупреждению правонарушений – индекс влияния 1,73; воспитательная работа в учреждениях образования – индекс влияния 1,68; правовая неграмотность подростков – индекс влияния 1,66; распространенность преступности и криминальная субкультура – индекс влияния 1,66; работа по социальной реабилитации правонарушителей – индекс влияния 1,55; отсутствие специальной системы правосудия в отношении несовершеннолетних правонарушителей – индекс влияния 1,54). На втором месте – криминогенные факторы, связанные с особенностями личности и образа жизни несовершеннолетних правонарушителей (особенности поведения и образа жизни подростка (индекс влияния 2,32 – 3-е место в иерархии факторов), нравственно-психологические качества (индекс влияния 2,17 – 5-е место), возрастные особенности (индекс влияния 1,88 – 8-е место), врожденные особенности личности (индекс влияния 1,88 – 9-е место), правовая неграмотность (индекс влияния 1,66). На третьем месте – *социально-ситуативные криминогенные факторы*, связанные с обстоятельностью проблемных и конфликтных жизненных ситуаций жизнедеятельности и воспитания несовершеннолетней молодежи (индекс влияния 1,87 – 10-е место в иерархии факторов). На четвертом месте – *криминогенные факторы общего социального характера* (СМИ, кино- и видеопродукция – индекс влияния 1,92 – 7-е место в иерархии факторов; несовершенство законодательства, практики ответственности и наказания – индекс влияния 1,69 – 13-е место; кризис и противоречивость системы духовных ценностей в обществе – индекс влияния 1,60 – 17-е место; социально-экономическая ситуация в стране и регионе – индекс влияния 1,53; большое материальное расслоение в обществе и социальная несправедливость – индекс влияния 1,44; безработица – индекс влияния 1,38; недостаточное развитие молодежных общественных организаций – индекс влияния 1,25).

Уголовная и административная статистика свидетельствуют, что каждое пятое правонарушение несовершеннолетних совершается лицами, которые ранее совершали правонарушения. В связи с этим заслуживает специального рассмотрения проблема особенностей генезиса и детерминации повторной преступности несовершеннолетних. Социологический опрос экспертов-практиков показал, что, по их мнению, основными факторами повторных правонарушений несовершеннолетних являются: семейное неблагополучие (71,4 %), употребление алкоголя (61,7 %), криминогенное влияние неблагополучного социального окружения подростка (54,2 %), материальные трудности (40,4 %), несформированность волевых качеств и навыков самоконтроля (34,1 %), невозможность трудоустройства для трудных подростков и несовершеннолетних, вернувшихся из мест лишения свободы (29,9 %), употребление наркотиков или токсических веществ (27,7 %), слабое развитие сферы досуга для подростков (17,6 %), чрезмерная перегруженность работой субъектов профилактики, не позволяющая уделять должное внимание каждому правонарушителю (11,7 %), и другие. Анализ результатов опроса экспертов об основных факторах повторных правонарушений несовершеннолетних свидетельствует об их значительном совпадении с главными микросоциальными и личностными факторами первичных правонарушений несовершеннолетних. Это обстоятельство убедительно доказывает наличие в белорусском обществе устойчивых общих социальных и личностных детерминант противоправного поведения молодежи и одновременно свидетельствует о низкой эффективности работы субъектов профилактики по выявлению, нейтрализации и устранению основных факторов, причин и условий совершения правонарушений несовершеннолетними (семейного и досугового неблагополучия, асоциального социального окружения подростка, пьянства и наркомании в молодежной среде, нравственной деформации личности и образа жизни подростка, дезорганизации и неразвитости социальной и культурной среды жизни и воспитания детей и других), то есть деятельности, которая является сущностью и главным направлением профилактики правонарушений несовершеннолетних. Результаты социологического опроса экспертов о факторах повторных правонарушений несовершеннолетних свидетельствуют также о том, что серьезного внимания и качественной модернизации требует работа по трудоустройству, а также адресной и индивидуализированной социальной и психологической реабилитации, адаптации и реинтеграции молодых правонарушителей, отбывающих наказание за совершенные первичные правонарушения. Без решения вышеперечисленных проблем, детерминирующих повтор-

ные правонарушения несовершеннолетних, обеспечить устойчивое снижение преступлений и других правонарушений среди несовершеннолетних не представляется возможным. При проведении индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними правонарушителями с целью предупреждения совершения ими повторных правонарушений следует учитывать социальные и личностные факторы, которые, по мнению самих подростков, способны выступать в качестве главных препятствий и сдерживающих механизмов: страх перед уголовным наказанием (44,5 %), стыд перед своей семьей и близкими (43,3 %), сила воли (34,6 %), желание нормальной жизни в обществе (30,3 %), страх перед воспитательной колонией, спецучреждением (29,7 %), нежелание стать преступником (21,7 %), забота и внимание родителей, других родственников (19,9 %), самоконтроль и чувство личной ответственности (14,8 %), страх потерять своих друзей (13,9 %), контроль со стороны милиции (10,6 %), помощь в исправлении и изменении образа жизни (7,3 %).

Криминологическое исследование закономерностей этиологии правонарушений несовершеннолетних показало, что в качестве системообразующей структурной компоненты детерминации и главной причины правонарушений несовершеннолетних выступает *деструктивный характер взаимодействия личности несовершеннолетнего правонарушителя с социальной средой*. Деформированность личности и образа жизни несовершеннолетних правонарушителей в сочетании с социальной дезорганизацией ближайшего социального окружения (прежде всего семьи, компании приятелей и школы) закономерно и с неизбежностью порождают деструктивность социальных отношений и взаимодействий молодежи с другими людьми, социальными группами и общностями. Деструктивность личностно-социального взаимодействия может иметь место также при взаимодействии позитивной личности правонарушителя с дезорганизованной и неразвитой социальной средой. Эти формы деструктивности социального взаимодействия имеют место как на стадии формирования и социализации молодых правонарушителей, так и непосредственно перед совершением правонарушений. На социокультурном уровне личностно-социальная деструктивность, ценностно-нормативная напряженность и конфликтность проявляются в значительном несоответствии между потребностями молодежи, их ожиданиями, притязаниями и реальными социальными возможностями их удовлетворения. В частности, по данным эмпирического исследования среди несовершеннолетних правонарушителей, 32,4 % не удовлетворены учебной, 17,6 % – взаимоотношениями в семье, 13,7 % – уровнем материальной обеспеченности, 11,1 % –

проведением свободного времени, 10,2 % – жилищно-бытовыми условиями, а 11,5 % – жизнью в целом.

Исследование показало, что данный механизм является только *одной и достаточно широко распространенной моделью этиологии правонарушений несовершеннолетних*, в которой имеет место деструктивное взаимодействие (интеракция) деформированной личности правонарушителя с дезорганизованной социальной средой. Вместе с тем нередко встречается и *другая модель детерминации правонарушений несовершеннолетних*, когда позитивная личность взаимодействует с дезорганизованной и неразвитой социальной средой и возникает конфликт, который часто вследствие ситуативного необдуманного и неадекватного решения, группового конформизма или состояния алкогольного опьянения приводит к совершению правонарушения. Так, по результатам социологического опроса несовершеннолетних правонарушителей, 42,6 % подростков в детстве воспитывались в полных семьях с матерью и отцом в атмосфере любви и уважения (33 %) и отсутствия семейных ссор и скандалов (33,5 %). Большинство подростков было довольно материальным положением семьи, жилищными условиями, отношениями в семье, проведением свободного времени и жизнью в целом. В системе жизненных ценностей у большинства подростков доминируют общечеловеческие ценности: быть здоровым, иметь семью, интересную работу, приятелей и друзей, хорошее образование, материальный достаток, быть полезным членом общества. Не употребляли спиртные напитки 36,5 % опрошенных несовершеннолетних правонарушителей, 55,9 % – впервые совершили правонарушение, 25 % – первое правонарушение совершили в возрасте до 14 лет, 65,6 % правонарушителей не состояли на наркологической или другом медицинском учете, 62,7 % – не допускают возможности совершения новых правонарушений и 44,7 % – на свое ближайшее будущее смотрят с уверенностью и оптимизмом. О распространенности неадекватного реагирования на конфликтную или проблемную ситуации в целом позитивной личности несовершеннолетнего правонарушителя свидетельствуют следующие результаты социологического опроса подростков. По мнению опрошенных правонарушителей, главными причинами совершения ими правонарушений является необдуманная реакция на ситуацию (25,2 %), за компанию (не мог отказаться) (22,0 %) и злоупотребление спиртными напитками (18,5 %). И наконец, третья модель этиологии правонарушений несовершеннолетних: деформированная и неразвитая личность, несмотря на позитивную окружающую среду, ищет или создает повод и под влиянием своих деформирован-

ных потребностей и антиобщественной мотивации совершает правонарушение.

Исходя из этого в зависимости от превалирования того или иного фактора в системе детерминации правонарушений несовершеннолетних были выделены следующие *типы генезиса и детерминации*:

- *деструктивного личностно-социального интеракционного взаимодействия* – этот тип обусловлен конфликтным или другим деструктивным взаимодействием деформированной личности и антиобщественного образа жизни несовершеннолетнего правонарушителя с дезорганизованной социальной средой и другими людьми либо деструктивного взаимодействия позитивной личности несовершеннолетнего правонарушителя с дезорганизованной и неразвитой социальной средой (по эмпирическим данным, это имело место в 32 % случаев совершения правонарушений несовершеннолетних (соответственно в 28 и 6 %), прежде всего среди правонарушителей, находящихся в СУВУ, отбывающих наказание в воспитательной колонии, совершивших преступление в возрасте до 14 лет);
- *ситуативная* – в системе детерминант правонарушений несовершеннолетних ведущая роль принадлежит обстоятельствам проблемной и конфликтной социальной жизненной ситуации (в 25 %, прежде всего среди правонарушителей, находящихся на учете ИДН, совершивших преступление в возрасте до 14 лет, осужденных к альтернативным видам наказания);
- *личностно-девиантная* – в системе детерминант доминируют негативные качества и свойства личности правонарушителя, а также антиобщественные отклонения в его образе жизни, которые во взаимодействии с обстоятельствами социальной среды детерминируют противоправное поведение (в 22 %, прежде всего среди правонарушителей, отбывающих наказание в воспитательной колонии и находящихся в СУВУ);
- *социальная* – доминирующее значение в генезисе правонарушений несовершеннолетних принадлежит социальным факторам макро-, мезо- и микроуровней (в 16 %, прежде всего среди правонарушителей, отбывающих наказание в воспитательной колонии, находящихся в СУВУ, совершивших преступление в возрасте до 14 лет);
- *личностно-виктимная* – в системе детерминант правонарушений несовершеннолетних доминируют виктимогенные особенности личности и образа жизни жертвы правонарушений, которые обуславливают совершение в отношении этого лица противоправных дея-

ний (в 5 %, прежде всего среди правонарушителей, отбывающих наказание в воспитательной колонии, совершивших преступление в возрасте до 14 лет и находящихся в СУВУ). Своевременное выявление и социально-практическое решение в белорусском обществе на макро- и микросоциальном, а также индивидуально-личностном и поведенческом уровнях всех перечисленных криминогенных проблем (социальных, личностной и личностно-социальной интеракции), противоречий и

криминальных рисков, связанных с установленными в процессе нашего криминологического исследования особенностями генезиса и детерминации правонарушений несовершеннолетних, должно быть *главным направлением и предметным содержанием* всей системы экономических, социальных, культурных, нравственных, профилактических, правовых и социально-интеграционных мер *ювенальной антидевиантной политики в Республике Беларусь*.

ЛИТЕРАТУРА

1. Барановский, Н.А. Антидевиантная политика: теория и социальная практика / Н.А. Барановский. – Минск: Беларус. наука, 2011. – 272 с.

Дата поступления статьи в редакцию 03.02.2012

ОФИЦИАЛЬНАЯ И ЛАТЕНТНАЯ ПРЕСТУПНОСТЬ: ОБ АКТУАЛЬНОСТИ КРИМИНОЛОГИЧЕСКОГО АНАЛИЗА

СТАЦЕНКО В.Г.,

доцент Витебского государственного университета им. П.М.Машерова,
кандидат исторических наук

Исследования региональных различий преступности обязательно должны включать оценку латентности преступности в разных регионах, государствах и в разные периоды. В Республике Беларусь подобные исследования практически не проводились.

Проведенный в статье анализ позволяет предположить, что в Республике Беларусь фактический объем преступности составляет порядка 500 тысяч преступлений в год (при официальной регистрации 140,9 тысячи (2010 год), а латентность, соответственно, примерно 70–75 %.

Studies of regional differences in crime must include an assessment of the latency of crime in different regions, countries and in different periods. In the Republic of Belarus similar studies have almost not been conducted.

The above analysis suggests that in the Republic of Belarus the actual crime rate is about 500 thousand crimes a year (when official registration of 140,9 thousand (2010), and latency, respectively, is approximately 70–75 %.

Криминологические исследования преступности опираются, по вполне понятным причинам, прежде всего на данные официальной уголовной статистики. Официальная статистика (Министерства внутренних дел Республики Беларусь, прокурорская, судебная) фиксирует достаточно широкий, иногда трудно сопоставимый (в связи с использованием различных методик) круг данных, характеризующих состояние преступности в целом, ее отдельных видов, социально-демографические показатели и т.п. Все это позволяет произвести достаточно точную оценку состояния преступности, однако не всей, а лишь *регистрируемой*, или официальной. Доля же последней в общем объеме совершаемых преступлений, по оценкам многих специалистов, не превышает, в лучшем случае, одной трети [1, с. 35]. Есть достаточные основания утверждать, что данные официальной статистики во всем мире с каждым днем все меньше соответствуют картине действительного роста преступности.

Неизвестную (англ. – Dark number) часть преступности принято называть латентной. Анализ литературы показывает, что в современной криминологии нет единого подхода к содержанию понятия «латентная преступность». Ее

толкование трактуют в узком и широком смысле. Представители первого подхода включают в содержание совокупность преступлений и лиц, не вошедших в систему государственного статистического учета. По определению В.Д.Малкова, латентная преступность представляет собой «совокупность лиц и совершенных ими в конкретном регионе и в конкретный период времени преступных деяний, не зафиксированных в уголовной статистике» [2, с. 23]. Сторонники второго подхода полагают, что помимо незарегистрированных преступлений в состав латентной преступности следует включать и зарегистрированные, но не раскрытые преступления [3, с. 86]. Отметим, что большинство современных криминологов исходят из того, что основанием деления преступности на латентную и нелатентную следует признать наличие или отсутствие сведений о ней в системе статистического учета преступности, и, следовательно, латентной следует считать ту часть преступности, которая не нашла отражения в этой системе [4, с. 40].

В современной криминологии латентность обычно подразделяют на скрытую и скрываемую (иногда выделяя еще и так называемую пограничную латентность, являющуюся результатом неверной квалификации преступных дея-

ний как неприступных). *Скрытая латентность* образуется за счет преступлений и их разных совокупностей, которые совершены, но о которых не стало известно правоохранительным органам, суду. *Скрываемая* часть преступности включает преступления и их совокупности, которые стали известны правоохранительным органам, но которые по разным причинам не нашли отражения в статистике преступности [5, с. 102].

Существует иная классификация видов латентной преступности, когда ее подразделяют на невыявленную, незаявленную и укрытую. По мнению авторов этой классификации, невыявленная преступность составляет 40 %, незаявленная – 50 % и укрытая – 10 % всей латентной преступности [4, с. 10].

Проблема латентности преступности актуальна не только в связи с необходимостью выявления объективных количественно-качественных показателей преступности, но и как существенный *криминогенный* фактор, поскольку очевидными ее последствиями являются: искажение представления о фактическом объеме, уровне, структуре, динамике преступности, о величине и характере ущерба, причиняемого обществу преступными деяниями, препятствие реализации принципа неотвратимости ответственности за совершенные преступления, рост преступности, прежде всего рецидивной, недостоверность криминологических прогнозов, затрудняющая реализацию уголовной политики, и др.

Проблематике латентности преступности, ее видам, методам оценки посвящено значительное число публикаций. Отметим в этом ряду одно из последних по времени исследований – фундаментальную 800-страничную монографию «Теоретические основы исследования и анализа латентной преступности» – результат 10-летнего исследования Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации под руководством С.М.Иншакова [4]. Применяя разнообразные методы исследования (сопоставление различных статистических данных, математические расчеты, опросы и так далее), авторы демонстрируют на российском материале, насколько велики расхождения официальных данных о преступности с реальным положением. Так, по их оценке, в 2009 году в Российской Федерации совершено не менее 26 миллионов преступлений, в то время как официальная статистика зафиксировала около 3 миллионов [4, с. 6]. То же относится, по оценке авторов исследования, и к отдельным видам преступлений, даже к тем, которые обладают наименьшей степенью латентности. Например, уровень убийств, рассчитанный авторами на основе так называемой многофакторной модели, составил в 2009 году не 18,2 тысячи (официальная отчетность), а 46,2 тысячи [4,

с. 16]. По мнению исследователей, уровень фактической преступности в целом более чем в восемь раз превышает уровень зарегистрированной преступности [4, с. 6]. Эти цифры подтверждаются и материалами исследования, проведенного несколько ранее сотрудниками Всероссийского научно-исследовательского института Министерства внутренних дел Российской Федерации [6, с. 179]. Последнее особенно важно отметить, поскольку применялись различные методики определения латентной преступности.

Российские авторы Е.Акулинина и Е.Тарло приводят собственные исследования латентности отдельных видов и форм преступности (таблица 1) [7, с. 25]:

Таблица 1

Преступность	Латентная часть (в %)
Террористическая	6–12
Коррупционная (организованная)	95–97
Насильственная	55–65
Корыстная	75–83
Экологическая	90–98
Несовершеннолетних	60–75
Женская	47–54
В целом	80–95

Известна также концепция российского исследователя Д.А.Ли, теоретической основой которого стала методология «модульного анализа и конструирования социума» (МАКС), разработанная А.А.Давыдовым. Опираясь на вывод А.А.Давыдова о том, что «доля необходимой дисгармонии во многих природных и социальных системах тяготеет к числу, равному 5,6 % от общей численности системы» [8, с. 126–131], Д.А.Ли на основе статистических данных, характеризующих состояние преступности в 27 государствах мира с 1930 года по настоящее время, доказывает, что «соотношение числа законопослушных граждан к числу зарегистрированных преступников тяготеет к 94,4/5,6 (в нормально функционирующем обществе)» [9, с. 10].

Автор утверждает, что в среднем по миру количество зарегистрированных и незарегистрированных преступников составляет пропорцию 24/76, причем в развитых странах это соотношение равно 7/3, в среднеразвитых странах – 1/3, в слаборазвитых странах от 1/100 до 1/5 [9, с. 77–78].

Если следовать теории Д.А.Ли, в 2010 году в Республике Беларусь должно было быть зарегистрировано 530 880 лиц, совершивших преступления (5,6 % от численности населения Республики Беларусь в 2010 году – 9480 тыс. человек). По официальным данным таковых зафиксиро-

вано 74 109 человек, то есть 14 % от гипотетич-ных 5,6 % населения. При таком подходе латентность преступности в Республике Беларусь (кото-рую в таком случае следует отнести к слабо-развитым странам) должна составлять не ме-нее 85 %, что, в общем, коррелирует с вышепри-веденными расчетами российских исследовате-лей.

Существование латентной преступности – объективная криминологическая закономер-ность, характерная для всех государств. Не со-ставляет в этом отношении исключение и Рес-публика Беларусь.

Как свидетельствует официальная стати-стика, в Республике Беларусь, начиная с 2006 года, отмечается устойчивая тенденция сокра-щения зарегистрированной преступности, уровня преступности в расчете на численность населения. По мнению исследователей, эта тен-денция снижения числа учтенных преступле-ний (за 4 последних года на 26,4 %) связана, прежде всего, с декриминализацией в 2006 году части краж и других хищений, исключением из Уголовного кодекса Республики Беларусь (да-лее – УК) статьи 213 (повторное мелкое хище-ние), существенным снижением количества вы-явленных фактов краж и хулиганства, а также реальным сокращением особо опасных насиль-ственных и корыстно-насильственных преступ-лений [10, с. 9].

Не возражая против этого вывода, отметим, что непредвзятый анализ данных той же офици-альной статистики позволяет усомниться в ее репрезентативности.

Рассмотрим соотношение таких официальных показателей, как заявления и сообщения о пре-ступлениях, находившихся на рассмотрении ор-ганов внутренних дел (далее – ОВД) и прокура-туры, число возбужденных уголовных дел и чис-ло зарегистрированных преступлений (таблица 2) [10, с. 7].

Таблица 2

Динамика числа заявлений и сообщений о преступлениях, находившихся на рассмотрении ОВД и прокуратуры и регистрации преступлений

Год	Заявления и сообщения о преступлениях	Зарегистрировано преступлений
2006	476 305	191 468
2007	574 456	180 427
2008	587 933	158 506
2009	553 317	151 293
2010	473 993	140 920

Как видим, на фоне роста числа заявлений и сообщений о преступлениях с 2006 по 2008 год включительно – на 128 625 случаев статистика фиксирует сокращение регистрируемых пре-ступлений на 32 962; затем число заявлений не-сколько снижается – в 2010 году примерно до уровня 2006 года, при этом в 2010 году зарегист-рировано на 50 548 преступлений меньше, чем в 2006 году.

Существенно сокращается с 2006 года и число возбужденных уголовных дел по заявлениям и сообщениям о преступлениях (таблица 3) [10, с. 8].

Таблица 3

Возбуждено уголовных дел по заявлениям и сообщениям ОВД и прокуратурой (в %)

2006 год	2007 год	2008 год	2009 год	2010 год
42,5	32,3	27,5	27,2	29,2

Удельный вес заявлений и сообщений, по ко-торым возбуждены уголовные дела, за 5 лет со-кратился с 42,5 до 29,2 %. Соответственно воз-росла доля заявлений и сообщений, по которым принято решение об отказе в возбуждении уго-ловного дела (2006 год – 48,3 %; 2007 – 58,6 %; 2008 – 62,2 %; 2009 – 62 %; 2010 год – 59,7 %).

На примере сопоставления статистических данных 2010 года можно проследить, как прояв-ляет себя известная криминологическая законо-мерность в виде так называемой «пирамиды уго-ловной юстиции» (таблица 4) [10, с. 8].

Таблица 4

2010 год (только МВД и прокуратура)

Рассмотрено сообщений о преступлениях	473 993
Отказано в возбуждении уго-ловного дела	282 974 (59,7 %)
Зарегистрировано преступ-лений	140 920 (29,7 % от чис-ла заявлений)
Раскрыто преступлений	90 116 (63,9 % от заре-гистрированных)
Выявлено лиц, совершивших преступления	74 109
Привлечено к уголовной от-ветственности	63 365
Осуждено лиц	61 054

Какие выводы следует сделать из этого со-поставления?

Практическое совпадение числа зарегистри-рованных преступлений и числа возбужденных уголовных дел (в 2010 году – соответственно 140 920 и 138 406 (только МВД и прокуратура) определяется реализацией органами уголовного преследования положений статьи 8 Закона Рес-публики Беларусь «О единой государственной

системе регистрации и учета правонарушений», в соответствии с которыми регистрации и учету подлежат: преступления, по которым вынесены постановления о возбуждении уголовного дела, преступления, по которым вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в случаях, предусмотренных Уголовно-процессуальным кодексом Республики Беларусь, преступления по уголовным делам частного обвинения, по которым постановлен и вступил в законную силу обвинительный приговор суда [11, ст. 8].

Можно предположить, что трехкратное расхождение между числом заявленных и зарегистрированных преступлений, так же как и между числом заявлений и числом возбужденных уголовных дел, определяется, в *существенной части*, политикой органов уголовного преследования, их отношением к регистрации преступлений и может свидетельствовать о высоком уровне искусственной латентности.

Многое фактически зависит от субъективной воли должностного лица, принимающего соответствующее процессуальное решение, — что регистрировать, а что не регистрировать и почему. Способы укрытия преступлений от регистрации и учета, а также искажения сведений о раскрываемости преступлений разнообразны — от внесения ложных показателей в регистрационные карточки, журналы регистрации преступлений и в банк данных регистрационной информации о правонарушениях до оказания давления на жертв преступлений в целях вынуждения их отказаться от подачи заявлений о совершении преступлений; от совершения подлогов в процессуальных и иных документах до принятия незаконных решений об отказе в возбуждении уголовных дел и т.п. Интересно, что авторы монографии под редакцией С.М.Иншакова приходят к выводу о том, что структура укрытой (искусственной) преступности такова: 95,3 % — необоснованные отказы в возбуждении уголовного дела, 2,2 % — укрытие от регистрации сообщения о преступлениях, 0,4 % — отказ в приеме заявления о преступлении [4, с. 14].

Надо учитывать, что в число зарегистрированных преступлений включаются преступления, выявленные ОВД, помимо заявленных. Следовательно, люфт между числом заявлений и числом зарегистрированных (по ним) преступлений еще увеличивается.

Представляет интерес совпадение экспертных оценок уровня официальной преступности (от 15 до 30 от фактической преступности) и 30-процентного уровня регистрируемых преступлений от числа заявлений.

Латентность преступности в целом определяется прежде всего высоколатентными преступлениями, к которым относятся, в частности, такие преступления, как дача и получение взяток,

умышленное причинение легкого вреда здоровью, истязания, торговля людьми, оскорбление, кража, мошенничество, вымогательство, легализация денежных средств, приобретенных преступным путем, и др. [4, с. 10].

При анализе преступности также важно учитывать, что общеуголовная преступность, особенно связанная с пьянством, а также вся преступность несовершеннолетних выявляется более репрезентативно, чем тщательно планируемая организованная экономическая преступная деятельность, в частности, коррупционная преступность, которая по экспертным оценкам учитывается не более чем на 2–5 %, а по мнению, например, В.В.Лунеева, вообще лишь как 1:1000 [12].

Анализ преступности Республики Беларусь за последние годы свидетельствует о том, что более двух третей от общей массы регистрируемых преступлений составляют 7 видов преступлений: убийства, тяжкие телесные повреждения, изнасилования, кражи, грабежи, разбои и хулиганство, то есть преступления против жизни и здоровья, половой неприкосновенности, собственности и общественного порядка. Эти преступные деяния определяют структуру преступности в целом [13, с. 3], поскольку удельный вес остальных 336 составов преступлений, определяемых Особенной частью УК, в 2010 году составлял менее 40 % от общего числа преступлений, а их динамика, соответственно, влияет на изменения структуры. В последние 5 лет официальная статистика фиксирует существенное снижение доли насильственных и корыстно-насильственных преступлений в структуре преступности и увеличение доли краж (52,2 % в 2010 году).

В целом этот процесс соответствует общему тенденции «гуманизации преступности» по мере социально-экономического прогресса. Можно, видимо, прогнозировать и дальнейшее изменение структуры преступности в данном направлении.

Увеличение в структуре преступности удельного веса корыстных преступлений, очевидно, будет расширять латентную часть преступности, ибо именно корыстные преступления характеризуются, как известно, наивысшей латентностью. Следует также в качестве «информации к размышлению» отметить и то обстоятельство, что при устойчивом снижении численности населения страны и его старения практически не изменилась доля криминально активного населения (от 15 до 49 лет) — 49,9 % в 1959 году; 52 % — в 2010 году.

Существует ряд методик, позволяющих судить о степени латентности преступности. К ним можно отнести:

- виктимологические опросы, позволяющие установить мотивы сокрытия преступлений от правоохранительных органов, сопоставить

общее количество потерпевших с теми из них, кто обращался в правоохранительные органы и тем самым выявить удельный вес латентных преступлений;

- исследовательские «самоотчеты»: опросы граждан о том, совершались ли ими когда-либо те или иные деликты;
- интервьюирование и опросы специалистов, сотрудников правоохранительных органов, преступников путем анкетного исследования;
- анализ содержания средств массовой информации;
- сравнительный анализ структуры зарегистрированной преступности различных регионов страны, районов города и т.п.;
- сравнительный анализ структурных элементов зарегистрированной преступности, основанный на закономерностях распределения отдельных преступлений в общей структуре преступности [14];
- сопоставительный анализ данных уголовной статистики и статистики административных и дисциплинарных правонарушений, гражданско-правовых деликтов. При этом анализируются во взаимосвязи материалы правоохранительных, судебных, контролирурующих органов и различных правозащитных организаций;
- анализ заявлений, жалоб, сообщений о преступлениях, поступивших в правоохранительные органы, в средства массовой информации, иные государственные органы, и сопоставление полученных результатов с данными уголовной статистики;
- сопоставление числа убийств, причинения тяжкого вреда здоровью, средней тяжести или легкого вреда. Показательно, что на протяжении десятилетий, по данным бюро судебно-медицинской экспертизы, на одно лицо, получившее тяжкие телесные повреждения, в разных регионах приходилось двое и более лиц с менее тяжкими телесными повреждениями и от 13 до 22 – с легкими. Число же лиц с тяжкими телесными повреждениями всегда

превышало число трупов с признаками насильственной смерти, в том числе убийств. Все эти сведения в совокупности позволяют выдвинуть предположение о том, что реальное число умышленных убийств могло не только не снижаться, но даже возрастать.

В последние годы стали активно использоваться также современные методы моделирования, основанные на построении матричных статистических моделей преступности и других статистико-математических методах [4, с. 41, 82–85].

Можно согласиться с мнением А.И. Долговой о том, что исследования региональных различий преступности, изменений преступности обязательно должны включать оценку латентности преступности в разных регионах, государствах и в разные периоды [5, с. 107]. К сожалению, в Республике Беларусь подобные исследования практически не проводились.

Если принять во внимание результаты вышеприведенных исследований российских авторов и, в частности, вывод о том, что количество зарегистрированных сообщений о происшествиях и преступлениях в целом соразмерно цифре фактической преступности, определенной ими на основании специальной методики [4, с. 7–8], возможно предположить, что и в Республике Беларусь фактический объем преступности составляет порядка 500 тысяч преступлений в год, а латентность, соответственно, примерно 70–75 %.

Очевидно, что вывод этот чисто гипотетический.

Отсутствие достоверных данных о масштабах латентности преступности не только не позволяет объективно оценить криминологическую картину преступности в целом и, особенно, наиболее латентных ее видов, но и определить направленность основных усилий в ее превенции. Отсюда очевидная необходимость развертывания исследований по изучению латентной преступности в Республике Беларусь.

ЛИТЕРАТУРА

1. Криминология / под ред. В.Н. Кудрявцева, В.Е. Эминова. – М.: Юрист, 1997. – 512 с.
2. Криминология / под ред. В.Д. Малкова. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2004. – 527 с.
3. Акутаев, Р.М. Латентная преступность. Актуальность проблемы и понятие / Р.М. Акутаев // Гос-во и право. – 1997. – № 12. – С. 79–87.
4. Теоретические основы исследования и анализа латентной преступности: моногр. / под ред. С.М. Иншакова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011. – 839 с.
5. Криминология: / под общ. ред. А.И. Долговой. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2005. – 912 с.

6. Кондратюк, Л.В. Криминологическое измерение / Л.В. Кондратюк, В.С. Овчинский; под ред. К.К. Горяинова. – М.: Норма, 2008. – 271 с.
7. Акулинина, Е.А. Латентная преступность в Российской Федерации / Е.А. Акулинина, Е.Г. Тарло. – М., 2003. – 31 с.
8. Давыдов, А.А. Модульный анализ и конструирование социума / А.А. Давыдов. – М.: ИСАН, 1994. – 192 с.
9. Ли, Д.А. Преступность как социальное явление / Д.А. Ли. – М.: Рус. мир, 1997. – 74 с.
10. Состояние и тенденции преступности в Республике Беларусь в 2010 году: сравнительный анализ. – Минск: Науч.-практ. центр проблем укрепления законности и правопорядка Генер. прокуратуры Респ. Беларусь, 2011. – 84 с.
11. О единой государственной системе регистрации и учета правонарушений: Закон Респ. Беларусь, 9 янв. 2006 г., № 94-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 9. – 2/1191.
12. Лунеев, В.В. Калькулятор для правоохранителей – предмет первой необходимости / В.В. Лунеев // Общая газета. – 1996. – № 10. – С. 4.
13. Состояние преступности в Республике Беларусь по наиболее распространенным видам преступлений. Аналитическая справка. – Минск: Науч.-практ. центр проблем укрепления законности и правопорядка Генер. прокуратуры Респ. Беларусь, 2010. – 76 с.
14. Конев, А.А. Преступность в России и ее реальное состояние / А.А. Конев. – Н.Новгород, 1993. – 264 с.

Дата поступления статьи в редакцию 29.11.2011

ТЕОРИЯ ОТРАЖЕНИЯ И УСТАНОВЛЕНИЕ МОРАЛЬНОГО ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ПРЕСТУПЛЕНИЕМ

КРАВЦОВА М.А.,

адъюнкт научно-педагогического факультета Академии Министерства внутренних дел
Республики Беларусь

Статья посвящена рассмотрению теории отражения в философии, психологии и криминалистике. Изучение процессов отражения общественно опасного деяния имеет важное методологическое значение и требует детальной разработки применительно к установлению всех последствий общественно опасного деяния. Подчеркивается значение психического отражения для установления факта причинения морального вреда потерпевшему.

This article deals with the theory of reflection in philosophy, psychology and criminalistics. The author of the article analyses the processes of the reflection of a crime that has important methodological significance and requires detailed elaboration toward the relation of the establishment of the all consequences of a crime. The importance of mental reflection to establish the fact of causing personal (moral) injury to the victim is emphasized.

Криминалистическая наука возникла, развивается и служит с целью способствования деятельности органов предварительного расследования по установлению истины по уголовному делу. На современном этапе одной из ее приоритетных задач является разработка вопросов методологии, в которых немалое место может быть отведено теории отражения. Значимость и актуальность теории отражения как для философии, так и для криминалистической науки определяются прежде всего универсальностью самого этого принципа.

Философская наука определяет отражение как: «категорию гносеологии, выступающую в качестве фундаментальной для материалистической традиции когнитивного оптимизма» [1, с. 728]; «реакцию (изменение, отпечаток, след) любой вещи, взаимодействующей с другой вещью: эта реакция находится в определенном соответствии или сходстве с какой-либо стороной воздействующей на нее вещи» [2, с. 184]; «учение о теории познания, ведущее начало от Демокрита, согласно которому познанное является отражением того, что должно быть познано» [3, с. 328]. Из содержания закона диалектики о взаимосвязи и взаимообусловленности явлений материального мира следует, что взаимосвязи в процессе отражения объективной действительности связаны с другими процессами, соответственно не существует изолированных явлений

и в этой связи нет принципиально неотражаемых процессов, что является одной из важнейших особенностей отражения [4, с. 44].

Категория отражения в философии исследовалась рядом ученых, таких как В.С.Степин, О.Ф.Фролова, В.И.Крестьянский, Д.И.Юргеленас, С.Н.Смирнов, М.Л.Минина, Л.Живкович, Б.С.Украинцев, В.С.Тюхтин, Г.Х.Шингаров и др. В работах указанных авторов теория отражения рассматривается с позиций диалектического материализма как универсальный принцип, а отражение определяется как всеобщее свойство материального мира. В философском смысле отражение – это процесс, тождественный процессу взаимодействия объектов действительности. Гносеологически отражение определяется и как начальный этап процесса познания, и как его результат [5, с. 50]. М.Л.Минина рассматривала проблемы отражения в рамках теории репрезентации [6, с. 2]. По нашему мнению, применительно к установлению морального вреда отражение по сути не может быть зеркальным, поскольку преломляется через индивидуальность конкретной личности, пострадавшей от преступления. Для того, чтобы объяснить любые психические явления, связанные с воздействием преступления на потерпевшего, необходимо осознать, что личность потерпевшего выступает как совокупность внутренних условий, через которые преломляются все внеш-

ние воздействия. Так, доктор психологических наук, профессор К.К.Платонов выделяет в структуре личности следующие элементы: направленность, опыт, психические процессы и биопсихические свойства [7, с. 192–194]. С целью установления факта причинения морального вреда в каждом конкретном случае считаем целесообразным при изучении личности потерпевшего в первую очередь учитывать биопсихические свойства (пол, возраст, психические и физиологические патологии и тому подобное), которые позволяют дифференцированно подойти к выбору способа установления морального вреда. В процессе изучения личности потерпевшего видится необходимым определить ее направленность (убеждения, мировоззрение, идеалы, склонности, интересы, желания и тому подобное) для налаживания (установления) и оптимизации психологического контакта следователя с потерпевшим. В свою очередь, при установлении морального вреда важен учет опыта потерпевшего (привычки, умения, навыки, знания и т.п.), а также необходимо обращать особое внимание на протекание психических процессов (воля, чувства, восприятие, мышление, ощущение, память, эмоции и т.п.). Поскольку каждая отдельная личность имеет свою индивидуальную структуру, включающую в себя различное содержание, нельзя говорить о едином, универсальном подходе при установлении нравственных и физических страданий. В этой связи правомерно вести речь именно о психическом отражении морального вреда, которое для субъекта расследования представляет собой процесс распознавания негативных психических реакций конкретной личности, вызванных совершением отдельно взятого общественно опасного деяния.

Применительно к криминалистической науке процессы отражения глубоко исследовались А.И.Винбергом, Б.М.Шавером, Б.И.Шевченко, Р.С.Белкиным, В.Е.Корноуховым, В.А.Образцовым, А.В.Дуловым, С.Н.Егоровым, В.Ю.Толстолюцким и другими [8, с. 29; 9, с. 75–77, 5, с. 50; 10, с. 84; , с. 20; с. 203–209]. Анализ работ названных авторов позволяет сделать вывод о том, что теория отражения является методологической основой для всей системы криминалистики. В контексте рассматриваемой проблемы особый интерес представляет исследование механизма причинения морального вреда, причиненного преступлением с позиции теории отражения. Ряд ученых, таких как А.Е.Гучок, А.В.Дулов, А.В.Лапин, считают, что взаимодействие приводит к появлению результата в виде изменения объекта, его формы, структуры, содержания, свойств, то есть к появлению отражений, и, что к числу отражающих в ходе совершения преступления объектов должны быть отнесены элементы криминалистической структуры преступления – субъект, объект преступного посягатель-

ства, средство совершения преступления, предмет преступления. Механизм преступления предопределяет процессы отражения следов, порождающих информацию не только трасологического порядка, но и другую, не лишённую информационного содержания [10, с. 70–71]. Разделяя высказанную точку зрения, правомерно прийти к выводу, что особое внимание следует уделить изучению морального вреда посредством психического отражения с целью использования полученной информации (результатов отражения) для полного установления всех последствий общественно опасного деяния.

Применительно к психологии вопросами теории отражения занимались К.К.Платонов, П.В.Симонов, А.Н.Леонтьев, С.Л.Рубинштейн, Я.А.Пономарев и другие, которые в своих работах отмечали чрезвычайную значимость философской категории отражения для психологии [7, с. 54; 13–15].

Применительно к нашему исследованию (установления морального вреда, причиненного преступлением) следует отметить существование взаимосвязи криминалистики с другими науками, такими как философия, социология, философия права и, в первую очередь, психология. Это становится возможным посредством психического отражения: может быть установлено внутреннее состояние личности в период и после совершенного преступления. Устанавливая связи произошедших у потерпевшего психических изменений с событием преступного деяния, а также изучая личность жертвы преступления, используя такие психологические категории, как эмоции, ощущения, воля, чувства, память и тому подобное, правомерно говорить о возможности использования психического отражения для установления факта причинения морального вреда общественно опасным деянием и решения других задач криминалистики.

Помимо сказанного, представляется целесообразным более подробно остановиться на многообразии форм отражения, эволюция которых напрямую связана со всеобщим принципом диалектики, принципом развития. Так, О.Ф.Фролова считает, что в неорганической природе существуют такие элементарные (простейшие) формы отражения, как механические, физические, химические и др. Биологическое отражение возникло в связи с появлением такого свойства организмов, как способность к раздражимости [16, с. 9–10]. Некоторые ученые считают, что от биологической формы отражения берет свое начало психическая форма, свойственная человеку. Д.И.Юргеленас, исследуя соотношение теории отражения и информации, связывает появление психических форм отражения с развитием и усложнением нервной системы, с появлением условно-рефлекторной деятельности, возрастаю-

щей ролью анализаторов [17, с. 10]. С появлением сознания выделяют теоретическую форму отражения в виде понятий, суждений, умозаключений, гипотез и т.д. [18].

В процессе расследования преступления могут быть задействованы всевозможные формы отражения, однако для нашего исследования, а именно установления морального вреда, наибольший интерес представляет рассмотрение последствий общественно опасного деяния через призму психического отражения.

В психологическом словаре Р.С.Немова психическое отражение определяется как «форма отражения, появляющаяся во взаимодействии психических и физических явлений, представляет психические явления как своеобразные отражения (образы) окружающего мира, несущие в себе информацию о свойствах предметов и явлений этого мира» [19, с. 263]. Например, П.В.Симонов рассматривает эмоции как особую форму психофизиологического отражения объективной действительности [15, с. 6]. Несколько иной точки зрения придерживается А.Н.Леонтьев, который считает, что эмоции не могут являться психическим отражением непосредственно самой предметной действительности [14, с. 198]. Нам наиболее близка точка зрения П.В.Симонова, согласно которой можно прийти к выводу о том, что негативные эмоции могут являться одной из составляющих последствий преступного деяния и, в свою очередь, с позиций теории отражения их следует рассматривать как результат процесса отражения.

Р.С.Белкин выделяет «три кита» современной криминалистики – это категория отражения, след и образ. [20, с. 9–11]. Любое общественно опасное деяние отражается в процессе возникновения доказательств, в изменениях в окружающей обстановке. Результатом отражения являются различного рода изменения. Применительно к причинению морального вреда такими психическими изменениями могут являться переживания, негативные эмоции, расстройства психики различной степени тяжести и т.п. В процессе доказывания такие психические изменения и есть доказательства причинения морального вреда, то есть те фактические данные, с помощью которых можно судить о тяжести наступивших последствий. Следовательно, сам процесс возникновения доказательств есть процесс отражения, а доказательства – результат этого процесса. Однако для установления объективной истины при расследовании уголовного дела необходимо наряду с материальным отражением рассматривать психическую его форму.

Помимо механизма преступления, его функциональной стороны, в процессе доказывания должны быть установлены характер и размер вреда, связанные с совершенным преступлени-

ем. Так, преступные действия вызывают видимые изменения в среде, в частности уничтожение, повреждение, похищение имущества, что является, по сути, материальным отображением преступления, которое несет изменения объективной действительности (имущественный вред). Причинение физического вреда потерпевшему при совершении общественно опасного деяния может отражаться (отображается) на теле потерпевшего в виде ушибов, ссадин, переломов и т.п. Отражение преступных действий, связанных с причинением насилия потерпевшему, является объективным процессом, который можем наблюдать визуально либо опосредованно. Для установления факта причинения морального вреда считаем целесообразным назначать комплексную психолого-психиатрическую экспертизу, которая позволит наиболее полно, точно и объективно установить степень и глубину субъективных переживаний, личностную значимость психотравмирующего воздействия общественно опасного деяния на потерпевшего. Судебно-психологическая экспертиза, используя современные достижения психологии, дает возможность точно установить нравственные страдания с учетом психики человека, его личности и иных значимых факторов. Поскольку ни следователь, ни суд в большинстве случаев не обладают тем инструментарием, который бы позволил точно определить психологические составляющие морального вреда, считаем целесообразным использование возможностей экспертного исследования в этой области. Кроме того, в ряде случаев, например для установления причинно-следственной связи психического заболевания потерпевшего с преступным воздействием, необходимы знания специалистов в области медицины, психиатрии, социологии, лингвистики и т.п.

Анализ изученной научной литературы показал, что до настоящего времени не имеется научных публикаций, раскрывающих закономерности причинения всех видов вреда в криминалистической науке. Недостаточно исследована данная проблема с точки зрения криминалистической теории отражения, поскольку не изучены ни сам процесс отражения, его результат, который может быть выражен как в материальных, так и в идеальных следах. В этой связи недостаточная разработанность вопросов, связанных с установлением морального вреда, в теории криминалистики приводит к тому, что в суде потерпевший различными способами старается доказать, что последствия морального вреда для него значительны.

Процесс психического отражения морального вреда в криминалистической теории отражения до настоящего времени недостаточно разработан. Поэтому необходимость исследования

морального вреда, причиненного преступлением, как результата отражения обусловлена важностью выявления негативных изменений в психическом, физическом и морально-этическом состоянии личности потерпевшего. Решение данного вопроса позволит повысить результативность уголовного процесса и в полной мере обеспечить законные права и интересы граждан.

ЛИТЕРАТУРА

1. Грицанов, А.А. Новейший философский словарь / А.А. Грицанов – 2-е изд., перераб. и доп. – Минск: Интерпрессервис, 2001. – 1279 с.
2. Константинов, Ф.В. Философская энциклопедия / Ф.В. Константинов (гл. ред.). – М.: Сов. энцикл., 1967. – 591 с.
3. Губский, Е.Ф. Философский энциклопедический словарь: более 3500 статей / Е.Ф. Губский, Г.В. Кораблева, В.А. Лутченко. – М.: Инфра-М, 2009. – 568 с.
4. Ковдерко, В.И. Философская теория отражения как основа расследования преступлений / В.И. Ковдерко // Вестн. Акад. МВД. – 2006. – № 1 (17). – С. 44.
5. Белкин, Р.С. Криминалистика: проблемы сегодняшнего дня: злободневные вопросы российской криминалистики / Р.С. Белкин. – М.: Инфра-М, 2001. – 237 с.
6. Минина, М.Л. Теория отражения и проблема интерпретации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 09.00.01 / М.Л. Минина; Чуваш. гос. ун-т им. Н.Н. Ульянова. – Чебоксары, 2007. – 24 с.
7. Платонов, К.К. Система психологии и теория отражения / К.К. Платонов. – М.: Наука, 1982. – 309 с.
8. Винберг, А.И. Криминалистика / А.И. Винберг, Б.М. Шавер. – 4-е изд., доп. – М.: Гос изд-во юрид. лит., 1950. – 265 с.
9. Криминалистика / С.А. Голунский [и др.]. – М.: Гос изд-во юрид. лит., 1959. – 511 с.
10. Дулов, А.В. Криминалистика / А.В. Дулов. – Минск: ИП Экоперспектива, 1998. – 415 с.
11. Егоров, С.Н. Теоретические основы криминалистического исследования закономерностей отражения субъективной стороны преступления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / С.Н. Егоров; Удмурд. гос. ун-т. – Ижевск, 2004. – 27 с.
12. Толстолуцкий, В.Ю. Закономерности криминалистической теории отражения, присущие субъективному этапу / В.Ю. Толстолуцкий // Вестн. Нижегород. ун-та им. Н.И. Лобачевского. – 2008. – № 2. – С. 203–209.
13. Гучок, А.Е. Криминалистическая структура преступления / А.Е. Гучок. – Минск: БГУ, 2007. – 151 с.
14. Леонтьев, А.Н. Деятельность, сознание, личность / А.Н. Леонтьев. – М., 1975. – 198 с.
15. Симонов, П.В. Теория отражения и психофизиология эмоций / П.В. Симонов. – М.: Наука, 1970. – 140 с.
16. Фролова, О.Ф. Теория отражения – диалектический путь познания объективной реальности / О.Ф. Фролова. – М.: Моск. обл. пед. ин-т им. Н.К. Крупской, 1969. – 38 с.
17. Юргеленас, Д.И. Теория отражения и понятие информации: автореф. дис. ... канд. филос. наук: 12.00.01 / Д.И. Юргеленас; Акад. обществ. наук при ЦК КПСС. – М.: Мысль, 1967. – 14 с.
18. Понятие отражения. Эволюция форм отражения. Сознание – высшая форма отражения действительности [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: <http://www.yhdgfing.ru/filosofiya/filosofiya37.html>. – Дата доступа: 12.12.2011.
19. Немов, Р.С. Психологический словарь / Р.С. Немов. – М.: ВЛАДОС, 2007. – 559 с.
20. Белкин, Р.С. Ленинская теория отражения и методологические проблемы советской криминалистики / Р.С. Белкин. – М.: Науч.-исслед. и ред.-изд. отдел, 1970. – 130 с.

Дата поступления статьи в редакцию 13.12.2011

СПЕЦИФИКА ИМПЛЕМЕНТАЦИИ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В СФЕРЕ БОРЬБЫ С ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ ПО ЛИНИИ ОПЕРАТИВНО- РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

МЕРКУШИН В.В.,

доцент кафедры конституционного и международного права Академии
Министерства внутренних дел Республики Беларусь, кандидат юридических наук

Статья посвящена проблемам совершенствования национального законодательства Республики Беларусь в сфере борьбы с транснациональной организованной преступностью в соответствии с действующими международно-правовыми стандартами и практикой их применения в деятельности правоохранительных органов.

The present article devoted to problems of development of national legislation of Republic of Belarus against transnational organized crime in accordance with existing international legal standards and practice of its application in law enforcement.

В настоящее время проблема противодействия транснациональной организованной преступности продолжает приобретать все большее значение. Об этом свидетельствует рост таких преступлений международного характера, как незаконная торговля наркотиками, оружием, энергоресурсами, торговля людьми, совершение преступлений в сфере высоких технологий, фальшивомонетничество и др. Кроме того, наблюдаются устойчивая тенденция сращивания транснациональной организованной преступности с международным терроризмом, активизация преступниками коррупционных связей, выработка новых схем отмывания (легализации) доходов, полученных преступным путем.

Сотрудничество государств в борьбе с данным родом преступлениями до сих пор сопряжено с объективными трудностями, связанными, в первую очередь, с ограничением возможности национальной судебной юрисдикции, отсутствием эффективных методов и средств в обнаружении и расследовании этих преступлений. В связи с

этим актуализируется значение положений международных правовых актов, в которых закрепляется необходимость унификации национального уголовного законодательства в борьбе с транснациональными преступлениями, в случае, если оно не отражает предписаний этих актов.

Развитие нормативного правового регулирования, нацеленного на противодействие транснациональной преступности, должно быть тесно увязано с надлежащим выполнением международных обязательств государствами, с прогрессивными реформами в экономике, политической и социальной сферах, потребностями общества в ограничении негативных явлений, нарушающих его нормальную жизнедеятельность.

Большое значение имеет обеспечение системного характера мер по укреплению правовой базы, внутренней согласованности и синхронности действия правовых институтов и норм, регулирующих борьбу с преступностью (в первую очередь уголовного, уголовно-процессуального

законодательства и законодательства, регулирующего оперативно-розыскную деятельность), а также скоординированного взаимодействия национальных и международных правоохранительных органов.

Основной целью данной работы является исследование специфики интеграции норм международного права в национальное законодательство Республики Беларусь в сфере борьбы с транснациональной организованной преступностью по линии оперативно-розыскной деятельности.

На сегодняшний день вопросы борьбы с транснациональной организованной преступностью нашли отражение в трудах таких отечественных и иностранных авторов, как А.Л.Баньковский, И.И.Басецкий, А.Г.Богатырев, В.Ф.Ермолович, Г.А.Зорин, Э.А.Иванов, И.И.Карпец, В.А.Номоконов, В.С.Овчинский, А.Л.Репецкая, Ю.А.Решетов, О.В.Синько, С.С.Тупеко, В.Б.Шабанов, В.Е.Эминов, Н.П.Яблоков и др.

Полноправное участие Республики Беларусь в таких международных организациях, как Организация Объединенных Наций, Международная организация уголовной полиции (Интерпол), Содружество Независимых Государств и другие, ее продолжающаяся все более тесная интеграция в мировое сообщество актуализируют задачу приведения политики борьбы с транснациональной преступностью в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Республики Беларусь, которые Конституцией Республики Беларусь (статья 3) признаются составной частью ее правовой системы [1].

С учетом интеграции нашей страны в мировое и европейское сообщество особое значение приобретает подписание и ратификация таких международных правовых документов, как Декларация Организации Объединенных Наций от 12 декабря 1996 г. о преступности и общественной безопасности, Конвенция Организации Объединенных Наций от 15 ноября 2000 г. против транснациональной организованной преступности, Конвенция Совета Европы от 8 ноября 1990 г. об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности, Конвенция Организации Объединенных Наций от 31 октября 2003 г. против коррупции, Конвенция СНГ от 7 октября 2002 г. о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам и др.

Следует согласиться с мнением российского ученого А.Г.Волеводза, который отметил, что в современных условиях одним из наиболее актуальных направлений борьбы с транснациональной организованной преступностью «...является взаимодействие государств путем заключения международных договоров в сфере охраны правопорядка» [2].

Данная ситуация характерна и для Республики Беларусь, которая, как показывает анализ договорной практики, является участником более сорока международных конвенций и двусторонних договоров, затрагивающих вопросы борьбы с преступностью, осуществления уголовного правосудия и обращения с правонарушителями.

При этом основу законодательной базы в сфере борьбы с транснациональной организованной преступностью, помимо национальных нормативных правовых актов (например, Закон Республики Беларусь от 27 июня 2007 г. № 244-З «О борьбе с организованной преступностью» [3], Закон Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. № 289-З «Об оперативно-розыскной деятельности» [4] и др.), составляют международные соглашения Республики Беларусь. Среди них применительно к теме нашего исследования следует особо выделить Конвенцию Организации Объединенных Наций от 15 ноября 2000 г. (далее – Конвенция) против транснациональной организованной преступности и три дополнительных протокола к ней.

Говоря о Конвенции, необходимо подчеркнуть ее особую значимость в сфере международного сотрудничества в борьбе с транснациональной организованной преступностью. По сути, она обобщила весь предшествующий опыт государств и международных организаций в разработке международно-правовых форм предотвращения и борьбы с данным видом преступности.

Ценность Конвенции заключается также в том, что она устанавливает и конкретизирует для каждого государства-участника принятие таких законодательных и иных мер, которые могут потребоваться для признания в качестве уголовно наказуемых ряда деяний, прямо или косвенно совершаемых в составе организованной преступной группы. В частности, в борьбе с транснациональной организованной преступностью Конвенцией предусматривается признание в качестве уголовно наказуемого деяния:

- 1) участие в организованной преступной группе (статья 5);
- 2) «отмывание» доходов от преступлений (статьи 6–7);
- 3) коррупция и ответственность юридических лиц за участие последних в серьезных преступлениях, к которым причастна организованная преступность (статья 8);
- 4) воспрепятствование осуществлению правосудия (статья 23).

К несомненным достоинствам Конвенции следует отнести детальную регламентацию различных форм сотрудничества правоохранительных органов, особенно в сфере оперативно-розыскной деятельности, учитывающую опыт, используемый в международной практике. Так,

Конвенция закрепляет следующие формы сотрудничества правоохранительных органов в борьбе с транснациональной организованной преступностью:

1) создание органов по проведению совместных расследований (статья 19);

2) осуществление каждым государством-участником специальных мер расследования, таких как использование контролируемых поставок, электронного и других форм наблюдения, агентурных операций с целью ведения эффективной борьбы против организованной преступности и в соответствии с основными принципами международного права и своего внутреннего законодательства (статья 20);

3) принятие мер для побуждения лиц, которые участвуют или участвовали в организованных преступных группах, к предоставлению информации, а также фактической, конкретной помощи правоохранительным органам в целях лишения организованных преступных групп их доходов или ресурсов от преступлений (статья 26) [5].

Важной особенностью данного документа является то, что наряду с широким комплексом международно-правовых мер, направленных на противодействие транснациональной организованной преступности, Конвенция предусматривает:

1) выдачу лиц, совершивших преступления, охватываемые этим соглашением (статья 16);

2) взаимную правовую помощь в расследовании, уголовном преследовании и судебном разбирательстве по уголовным делам в связи с преступлениями, являющимися транснациональными по своему характеру (статья 18);

3) регламентирует вопросы международного сотрудничества в области борьбы с «отмыванием» денежных средств (статья 13) и меры противодействия коррупции (статья 9).

Факт ратификации Конвенции поставил перед Республикой Беларусь ряд вопросов в области совершенствования национального уголовного законодательства и, особенно, что касается привлечения к ответственности за коррупционные преступления юридических лиц, а также за обещание или предложение дать взятку, что в уголовном законодательстве Республики Беларусь не предусмотрено.

Согласно уголовному законодательству Республики Беларусь к уголовной ответственности могут привлекаться только физические лица (часть 1 статьи 27 Уголовного кодекса Республики Беларусь) (далее – УК), а обещание или предложение дать взятку образуют стадию неоконченного преступления в рамках предусмотренных статьями 430 и 431 УК [6] составов преступлений, которые, по мнению белорусского юриста В.М.Хомича, «в большинстве случаев не должны повлечь уголовной ответственности,

поскольку лишены объективного содержания и свидетельствуют лишь об обнаружении умысла» [7].

Поэтому Республика Беларусь указанную Конвенцию ратифицировала оговоркой: что Республика Беларусь обязуется выполнять положения статей 12, 18 и пункта 2 ст. 19 Конвенции по мере совершенствования своего национального законодательства.

В законодательстве Республики Беларусь, несмотря на ратификацию Конвенции, а также принятие специализированного Закона Республики Беларусь от 27 июня 2007 г. № 244-З «О борьбе с организованной преступностью», отсутствует понятие транснационального преступления, а также транснационального организованного преступного формирования (преступной группы, организации, банды и т.п.) [6].

В связи с тем, что общественная опасность преступлений, совершенных транснациональными организованными формированиями, гораздо выше, чем у аналогичных организованных преступлений, осуществленных национальными организованными преступными формированиями, а также учитывая, что проведение оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий по делам указанной категории требует привлечения дополнительных сил и средств, задействования дорогостоящего механизма международного сотрудничества между компетентными правоохранительными органами и специальными службами, представляется целесообразным дополнить действующий УК:

1) Общую часть УК:

статьей 11¹ «Транснациональное преступление» в следующей редакции: «Преступное деяние, совершенное на территории Республики Беларусь и другого государства; либо совершенное на территории Республики Беларусь, но существенная часть его подготовки, планирования, руководства или контроля имели место на территории другого государства; либо совершенное на территории Республики Беларусь, но при участии лиц, не являющихся гражданами Республики Беларусь; либо если преступное деяние совершено на территории другого государства, но потерпевший является гражданином Республики Беларусь или организацией, официально зарегистрированной на территории Республики Беларусь.»;

статьей 19² «Транснациональное организованное преступное формирование» в следующей редакции: «Организованная преступная группа, организация, банда, незаконное вооруженное формирование, совершившее транснациональное преступление, то есть преступное деяние, совершенное на территории Республики Беларусь и другого государства; либо совершенное на территории Республики Беларусь, но существенная часть его подготовки, планирования,

руководства или контроля имели место на территории другого государства; либо совершенное на территории Республики Беларусь, но при участии зарубежного организованного преступного формирования; либо если преступное деяние совершено на территории другого государства, но его существенные последствия имеют место в Республике Беларусь.».

2) Для придания системности и последовательности уголовно-правовым мерам борьбы с транснациональной организованной преступностью необходимо дополнить соответствующие статьи Особенной части УК (уже имеющие в качестве квалифицирующего признака совершение преступления представителями организованной преступности в различных формах, например статьи 181, 182, 209, 221, 228, 235, 289, 291, 328, 360 и другие) новым квалифицирующим признаком – «совершение указанного деяния транснациональным организованным преступным формированием» – с установлением более жесткой санкции по сравнению с «обычным» групповым либо организованным преступлением.

Представляется, что подобный подход (определение различных форм транснациональной организованной преступности через уже имеющиеся в УК институты) позволит не только ужесточить и дифференцировать уголовную ответственность участников транснационального организованного преступного формирования, но и максимально использовать потенциал национального уголовного законодательства в сфере уголовного преследования представителей организованной преступности, а также обеспечить его соответствие специализированным международным правовым актам.

Останется без кардинальных изменений и национальная уголовно-правовая доктрина в рассматриваемой области, основанная на принципе индивидуальной ответственности и не предусматривающая возможность уголовного преследования юридических лиц, как этого требует Конвенция, которую, как уже отмечалось, Республика Беларусь ратифицировала с соответствующей защитной оговоркой.

Таким образом, правовая база регулирования отношений в области противодействия транснациональной организованной преступности на сегодняшний день является достаточной для его осуществления в рамках мирового сообщества, но при условии использования ее для дальнейшего совершенствования национальных законодательств, их унификации и применения единых принципов подхода к данному процессу государств.

Другие новации в международно-договорной деятельности Республики Беларусь связаны с урегулированием практических вопросов двустороннего взаимодействия правоохранитель-

ных органов по линии оперативно-розыскной деятельности. Так, в статье 4 Соглашения между Министерством внутренних дел Республики Беларусь и Федеральной миграционной службой (Российская Федерация) о взаимодействии компетентных органов в сфере миграции приграничных регионов в области борьбы с незаконной миграцией от 5 декабря 2008 г. [8], также как и в статьях 8, 15 Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, утвержденного Законом Республики Беларусь от 3 мая 2003 г. № 196-З [9], устанавливается возможность компетентных органов проводить согласованные мероприятия по предупреждению, выявлению и пресечению каналов незаконной миграции, скоординировав вопросы взаимодействия на местах и рабочих встречах.

Вопросы противодействия транснациональной преступности по линии правоохранительных органов нашли также свое отражение и в ряде других договоров, заключенных Республикой Беларусь в области борьбы с транснациональной преступностью.

Среди них можно назвать: Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Латвийской Республики о сотрудничестве в борьбе с организованной преступностью, незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров, терроризмом и иными видами преступлений от 17 мая 2007 г., которое закрепляет: обмен оперативной, розыскной, криминалистической и иной информацией; согласованное проведение оперативных мероприятий, которые осуществляют работники компетентных органов той стороны, на территории которой соответствующие мероприятия проводятся (статья 3), и др. [10]; Договор между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Польша о сотрудничестве в борьбе с преступностью от 8 декабря 2003 г., который закрепляет сотрудничество в части, касающейся: розыска лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений либо уклоняющихся от отбывания наказания за их совершение; розыска без вести пропавших лиц, установления личности неизвестных лиц и идентификации неопознанных трупов; розыска предметов, полученных преступным путем или используемых для совершения преступлений [11, статья 1]; Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Молдова о сотрудничестве в области борьбы с преступностью от 6 октября 2002 г., в котором предусматриваются: сотрудничество в том числе и в оперативно-розыскной деятельности по вопросам розыска лиц, скрывающихся от уголовного пре-

следования или уклоняющихся от уголовного наказания, а также лиц, пропавших без вести; розыск и возвращение в соответствии с национальным законодательством похищенных предметов, включая культурные и исторические ценности, транспортные средства и огнестрельное оружие, а также номерные ценные бумаги и паспорта (статья 2); обеспечение проведения контролируемых поставок наркотических средств и прекурсоров в целях выявления лиц, участвующих в их незаконном обороте, и уголовного преследования данных лиц (статья 3) и др. [12].

На наш взгляд, в целях усиления практической отдачи от заключаемых в рассматриваемой области соглашений правоохранными органами Республики Беларусь необходимо урегулировать вопрос об активизации приграничного сотрудничества с правоохранными органами смежных государств (в частности, с Украиной, Польшей, Латвией и Литвой). Это позволит компетентным органам приграничных государств непосредственно сотрудничать друг с другом, действовать в пределах своей компетенции, эффективно и быстро проводить соответствующие оперативно-розыскные мероприятия по линии противодействия транснациональной организованной преступности.

Позитивным примером данного взаимодействия является Соглашение между Министерством внутренних дел Республики Беларусь и Министерством внутренних дел Российской Федерации о сотрудничестве органов внутренних дел приграничных регионов от 30 сентября 1997 г. [13]. Практическая реализация положений данного соглашения позволяет приграничным регионам Республики Беларусь и Российской Федерации на более качественном уровне обмениваться оперативно-розыскной информацией (статья 3), проводить скоординированные операции по предупреждению, выявлению, пресечению и раскрытию преступлений (статья 8), направлять на основании соответствующих запросов своих сотрудников для получения и оказания консультативной помощи (статья 4). Последнее обстоятельство в определенной мере повлияло на создание и правовое урегулирование официальных представителей Министерства внутренних дел Республики Беларусь, Комитета государственной безопасности, Государственного комитета пограничных войск (сейчас Государственный пограничный комитет) в дипломатических и консульских учреждениях Республики Беларусь за рубежом.

Вместе с тем при всей целевой позитивности института официальных представителей следует отметить низкую практическую составляющую их функционирования в деле противодей-

ствия транснациональной организованной преступности. В частности, следовало бы конкретизировать их позицию в отношении эффективности обеспечения обмена оперативно-розыскной информацией, надлежащего и своевременного проведения отдельных видов совместных оперативно-розыскных мероприятий с правоохранными органами государства пребывания.

Подводя итог вышеизложенному материалу, можно прийти к следующим выводам.

1. На сегодняшний день Республика Беларусь обладает комплексной и реально действующей нормативной правовой базой, регламентирующей основные вопросы борьбы с транснациональной организованной преступностью. Вместе с тем, учитывая стремительные темпы развития современных политических и социально-экономических отношений в мире в условиях продолжающейся международной интеграции, положения ряда международных соглашений следует усовершенствовать и конкретизировать. Особенно это касается вопросов двустороннего межведомственного сотрудничества, которые пока являются немногочисленными, больше носят общий характер и редко отражают практические вопросы борьбы с транснациональной организованной преступностью.

2. Исходя из стратегических задач универсальных конвенций, представляется целесообразным продолжить практику заключения двусторонних соглашений (межведомственных и межправительственных), которые бы отражали, в первую очередь, практические вопросы информационного, профессионально-технического характера, а также реально способствовали бы выдаче преступников, аресту и конфискации денежных средств и имущества, полученных преступным путем, решали вопросы, связанные с проведением оперативно-розыскных мероприятий на территории сопредельных государств (контролируемая поставка, оперативное наблюдение, электронное наблюдение и другое), и снижали вопросы согласования по организации и времени принятия соответствующих решений компетентными органами для избежания бюрократизации и «заволакивания» уголовных дел.

3. В целях усиления работы института представительства Министерства внутренних дел Республики Беларусь при посольствах Республики Беларусь за рубежом необходимо уточнить задачи соответствующих представителей с выходом на более реальную практическую составляющую их деятельности, рассмотреть вопрос о расширении географии официальных представителей по линии Министерства внутренних дел Республики Беларусь и, соответственно, разработать проект документа на уровне Совета Министров Республики Беларусь по организационно-правовому обеспечению данно-

го института в сфере противодействия транснациональной организованной преступности.

4. Урегулировать вопрос об активизации приграничного сотрудничества с правоохранительными органами смежных государств (в частности, с Украиной, Польшей, Латвией и Лит-

вой). Это позволит компетентным органам приграничных государств непосредственно сотрудничать друг с другом, действовать в пределах своей компетенции, эффективно и быстро проводить соответствующие оперативно-розыскные мероприятия.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.
2. Волеводз, А.Г. Правовое регулирование новых направлений международного сотрудничества в сфере уголовного процесса / А.Г. Волеводз. – М.: Юрлитинформ, 2002. – 477 с.
3. О борьбе с организованной преступностью: Закон Респ. Беларусь, 27 июня 2007 г., № 244-З // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.
4. Об оперативно-розыскной деятельности: Закон Респ. Беларусь, 9 июля 1999 г., № 289-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 30 дек. 2006 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.
5. О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности: Закон Респ. Беларусь, 3 мая 2003 г., № 195-З // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.
6. Уголовный кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 9 июля 1999 г., № 275-З: с изм. и доп.: текст по состоянию на 10 нояб. 2008 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.
7. Хомич, В.М. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию и совершенствование уголовного закона / В.М. Хомич // Государственно-правовое строительство в Республике Беларусь в контексте европейских правовых процессов: материалы междунар. науч. конф., 20–21 марта 2004 г., Гродно: в 2 ч. / отв. ред. И.В. Гуцин. – Гродно: Грод. гос. ун-т, 2004. – Ч. 2. – С. 146–149.
8. Соглашение между Министерством внутренних дел Республики Беларусь и Федеральной миграционной службой (Российская Федерация) о взаимодействии компетентных органов в сфере миграции приграничных регионов в области борьбы с незаконной миграцией: Соглашение от 5 дек. 2008 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.
9. О ратификации Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности: Закон Респ. Беларусь, 3 мая 2003 г., № 196-З // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.
10. Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Латвийской Республики о сотрудничестве в борьбе с организованной преступностью, незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров, терроризмом и иными видами преступлений: Соглашение от 17 мая 2007 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.
11. Договор между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Польша о сотрудничестве в борьбе с преступностью: Договор от 8 декабря 2003 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.
12. Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Молдова о сотрудничестве в области борьбы с преступностью: Соглашение от 6 октября 2002 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.
13. Соглашение между Министерством внутренних дел Республики Беларусь и Министерством внутренних дел Российской Федерации о сотрудничестве органов внутренних дел приграничных регионов от 30 сентября 1997 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.

Дата поступления статьи в редакцию 21.07.2011

ПРАВОВАЯ ОСНОВА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ОБЛАСТИ ПОДДЕРЖАНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО МИРА И БЕЗОПАСНОСТИ: АНАЛИЗ ПОЛОЖЕНИЙ ГЛАВЫ VIII УСТАВА ООН

ГОРБАЧЕНКО С.В.,

аспирант Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь

В статье анализируются положения главы VIII Устава ООН, которые определяют механизм сотрудничества ООН и региональных организаций и регулируют участие последних в поддержании международного мира и безопасности.

This article analyses provisions of the Chapter VIII of the UN Charter, which determine mechanism of cooperation between the UN and regional organizations and regulates participation of the latter in maintenance of international peace and security.

Одной из основных целей современного международного права является поддержание международного мира и безопасности, что достигается в том числе путем повышения эффективности принципов мирного разрешения споров, обязанности сотрудничества в поддержании международного мира и безопасности и др. Указанные принципы активно реализуются в рамках региональных соглашений или органов, правовую основу деятельности которых составляют Устав ООН, другие международные договоры и правовые акты.

Правовой механизм деятельности региональных соглашений или органов в области поддержания международного мира и безопасности в науке международного права изучен достаточно подробно. Авторами исследуются их понятие [1], применение ими мирных средств разрешения споров [2, 3] и принудительных мер [4], деятельность по главе VIII Устава ООН [5–10], сотрудничество с ООН в поддержании международного мира и безопасности [11–13], освещаются проблемы их правового статуса и деятельности [14–16].

Вместе с тем участие региональных соглашений или органов в поддержании международного мира и безопасности по-прежнему остается наиболее спорным вопросом международного права, поэтому правовая основа их деятельности

в данной области нуждается в подробном анализе.

Глава VIII, определяя особенности сотрудничества ООН и региональных организаций, включает в себя кратко сформулированные нормы, допускающие множественное толкование. Кроме того, в практике деятельности главных органов ООН отсутствуют четкие отсылки к ее положениям [16, с. 50]. Глава VIII не содержит определение терминов «региональное соглашение» и «региональный орган», точное закрепление правовых рамок деятельности в области поддержания международного мира и безопасности также отсутствует.

Понятия «региональное соглашение» и «региональный орган» в Уставе ООН не раскрыты. На конференции в Сан-Франциско 1945 года (далее – конференция 1945 г.) Египет предложил проект соответствующего определения, но в силу излишней узости он был отвергнут [16, с. 50–51]. В доктрине международного права также предпринимались попытки определить указанные термины для восполнения понятийного пробела. Например, представители Университета ООН рассматривают региональный орган в качестве организации, состоящей из ответствующих органов и институтов, наделенной правосубъектностью и расположенной в государстве-члене. Региональное соглашение, по

их мнению, является группой государств, созданной согласно нормам международного договора, устанавливающего цели деятельности государств без институционализации данного соглашения [13]. Более подробное определение понятий «региональное соглашение» и «региональный орган» дает немецкий профессор М.Швайцер [17, с. 828]. Вместе с тем, как справедливо отмечает немецкий профессор А.Ф.Бауэр, окончательное определение в силу гибкости положений главы VIII подобрать не представляется возможным [6, с. 252]. По нашему мнению, причина связана также с опасением ограничить деятельность существующих или будущих региональных организаций в области поддержания международного мира и безопасности.

Отметим, что разграничение понятий «региональное соглашение» и «региональный орган» не несет в себе практической значимости, ибо, как справедливо отмечают профессора Университета ООН К.Грэм и Т.Фелисиу, положениями главы VIII к ним предъявляются равные требования [7, с. 87]. В частности, данные субъекты пользуются одинаковой компетенцией и правами согласно положениям главы VIII. Поэтому, несмотря на то, что в Уставе ООН данный термин отсутствует, если не указано иное, далее для упрощения изложения нами будет использоваться термин «региональные организации» исключительно в качестве собирательного понятия. Дополнительно отметим, что в настоящее время именно региональные организации являются наиболее активными субъектами поддержания международного мира и безопасности.

Поддержание мира и безопасности является основным направлением деятельности ряда региональных организаций, что, как правило, закреплено в учредительном или ином правовом акте в виде соответствующей цели ее деятельности. Вместе с тем учредительный акт может не иметь юридической силы или отсутствовать. Например, отдельные региональные организации были созданы на основе деклараций, некоторые лишь собираются приступить к подписанию соответствующих международных договоров, предоставляющих им статус международных межправительственных организаций [20]. Как следствие, региональный орган может не обладать правосубъектностью. У регионального соглашения правосубъектность вовсе отсутствует.

Обладая определенным составом суверенных государств согласно положениям общего международного права [8, с. 162–163], государства – учредители международной межправительственной организации (для регионального органа), государства – участники международного договора (для регионального соглашения), которые на основании взятых на себя обязательств по соответствующему правовому акту осуществляют

деятельность в области поддержания международного мира и безопасности, региональные организации могут решать также иные вопросы. Например, поддержание международного мира и безопасности в Европе осуществляют Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Европейский союз [19], деятельность которых направлена в том числе на решение проблем в сфере экономики, развития и охраны окружающей среды.

Осуществляя деятельность по поддержанию международного мира и безопасности, региональные организации должны выполнять ряд обязательных условий, выделение которых возможно путем анализа положений главы VIII с учетом доктрины международного права.

Во-первых, такая международная организация должна быть региональной по своему характеру. Положениями Устава ООН признаки отнесения ее к региональной не определены, равно как и само понятие «региональная» («регион»). Данный термин не был окончательно доработан ни в период формулирования положений Устава, ни в последующем, а поэтому, как справедливо отмечает профессор Университета ООН А.Абасс, остается двусмысленным и неточным, зависящим от конкретной интерпретации и определенной ситуации [5, с. 9]. Немецкий ученый Р.Кэрн ставит под сомнение возможность выделения признаков, которыми должна обладать международная организация, являющаяся региональной по своему характеру [15, с. 45]. По нашему мнению, аналогичные сомнения касаются также перспективы определения регионального характера объединения государств.

Дополнительно отметим, что при определении понятия и сущности региональной организации следует понимать, что термин «региональный» в главе VIII употребляется не для того, чтобы отделить одни международные организации от других. Основная цель главы VIII – разграничить компетенцию ООН и других международных организаций в сфере поддержания мира и безопасности. Поэтому при определении регионального характера международной организации можно применять следующие признаки:

количество государств-членов должно быть меньшим, чем у ООН [11, с. 205];

между государствами-членами должна существовать определенная связь (точка соприкосновения [18, с. 254]) для наиболее эффективного разрешения международных споров [12, с. 41] и поддержания международного мира и безопасности в соответствующем регионе;

в деятельности по поддержанию международного мира и безопасности международная организация должна основываться на нормах главы VIII. В частности, согласно положениям ряда правовых актов ООН [19, 20] международ-

ные межправительственные организации подразделяются на региональные и субрегиональные, действующие на основании гл. VIII, и те, которые действуют на основании иных положений Устава ООН (например, глав VI, VII, IX).

Во-вторых, региональные организации должны разрешать вопросы, относящиеся к международному миру и безопасности, «которые являются подходящими для региональных действий» (пункт 1 статьи 52).

Понятие «региональные действия», скорее, подтверждает региональный характер международной организации, нежели характеризует одну из особенностей ее деятельности. По нашему мнению, региональные действия следует рассматривать в качестве противоположности универсальным, которые предпринимаются ООН и государствами-членами на универсальном уровне, в то время как действия региональных организаций по поддержанию мира и безопасности не должны выходить за пределы соответствующего региона. В случае, если в спор вступает третье государство или спор затрагивает его территорию, полагаем, что механизм главы VIII использован быть не может, так как применяются нормы глав VI (в частности пункт 1 статьи 33, статья 36), VII (статья 48) Устава ООН.

В-третьих, региональные организации должны «приложить все свои усилия для разрешения местных споров» (пункт 2 статья 52).

По мнению советского ученого В.К.Собакина, местными спорами являются споры, сторонами которых выступают государства определенного географического района, а их продолжение не угрожает поддержанию международного мира и безопасности [3, с. 345]. Однако местный спор может перерасти в спор, угрожающий поддержанию международного мира и безопасности. Так, например, многие угрозы миру и безопасности (в частности международный терроризм, распространение ядерного оружия), которыми занимаются в том числе региональные организации, приобрели универсальный характер. Поэтому понятие «местный спор» не означает, что речь идет о спорах, продолжение которых не составляет угрозы международному миру и безопасности, это также подтверждается в пункте 4 статьи 52 Устава. Согласно данному пункту статьи 52 Устава ООН «ни в коей мере не затрагивает применения статей 34 и 35», устанавливающих порядок деятельности Совета Безопасности ООН (далее – СБ) и Генеральной Ассамблеи ООН (далее – ГА) при наличии спора или ситуации, которые могут привести к угрозе международному миру и безопасности.

СБ уполномочивается расследовать любые спор или ситуацию для определения того, может ли его продолжение угрожать поддержанию международного мира и безопасности (статья 34). Кроме того, любое государство –

член ООН может напрямую обратить внимание СБ и ГА на спор или ситуацию, продолжение которых может угрожать международному миру и безопасности (статья 35). Вместе с тем в данном случае СБ может лишь рекомендовать надлежащие процедуру или методы урегулирования таких спора или ситуации (пункт 1 статьи 36).

По нашему мнению, под термином «местные споры» следует понимать споры между государствами – членами конкретной региональной организации, что отражает ее региональный характер. Понятие «местные споры» не тождественно понятию «споры», которое закреплено в статье 33 Устава ООН. Только в случае, если местный спор угрожает международному миру и безопасности на универсальном уровне, вместо главы VIII будут применяться иные положения Устава ООН (главы VI, VII). Кроме того, как отмечал советский юрист-международник Э.А.Пушмин, анализ материалов конференции 1945 г. и положений Устава ООН показывает, что представители государств исходили из четкого разграничения сферы деятельности ООН и региональных организаций, поэтому ООН разрешает споры, которые могут угрожать миру и безопасности на универсальном уровне, а региональные организации – местные споры [2, с. 140–141]. Как представляется, с учетом исторического периода создания ООН указанное разграничение было сформулировано для исключения вероятности подмены универсальной деятельности ООН по поддержанию международного мира и безопасности.

Разрешение исключительно местных споров, по нашему мнению, связано с эффективностью соответствующего процесса мирного урегулирования споров, так как региональные организации располагают большими возможностями для анализа причин региональных конфликтов [6, с. 11], что позволяет им оставаться наиболее мобильными при решении проблем международного мира и безопасности.

В-четвертых, деятельность региональной организации, равно как и ее создание, должна быть «совместима с целями и принципами ООН», как они определены в статьях 1 и 2 Устава ООН, в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН от 24 октября 1970 г. Как правило, соответствующие цели и принципы либо ссылки на указанные статьи Устава закрепляются в международных договорах региональной организации (к примеру, абзацы 3 и 6 преамбулы, части 1 и 2 статьи 1, абзацы 2, 4, 5, 8 статьи 2 Устава Содружества Независимых Государств от 22 января 1993 г.; абзац 1 преамбулы, статьи 1 и 7 Североатлантического договора от 4 апреля 1949 г.).

Согласно пункту 2 статьи 2 Устава ООН государства – члены ООН добросовестно выполняют принятые на себя по Уставу ООН обязательства. Дополнительно положениями статьи 103 установлено, что обязательства государств – членов ООН по Уставу ООН имеют преимущественную силу перед обязательствами по какому-либо иному международному договору. Следовательно, никакие международные договоры, заключенные на региональном уровне, не могут противоречить положениям Устава ООН. Указанным образом закрепляется приоритет норм Устава по отношению к аналогичным положениям учредительных и иных международных договоров определенной региональной организации. Вместе с тем данный приоритет, по мнению немецкого ученого Р.Пернице, не означает недействительность соответствующих положений международных договоров региональной организации [12, с. 36]. По нашему мнению, в конкретном случае такие положения не применяются и, соответственно, государства – участники данного международного договора освобождаются от их выполнения.

В-пятых, региональные организации «должны приложить все свои усилия для достижения мирного разрешения» местных споров (пункт 2 статьи 52).

Данное положение с учетом пункта 1 статьи 33 Устава ООН определяет очередное условие деятельности региональной организации по главе VIII – наличие механизма мирного разрешения споров [8, с. 200; 11, с. 204; 12, с. 38]. Его выполнение будет обеспечиваться за счет закрепления как минимум одного из инструментов мирного разрешения споров, предусмотренных пунктом 1 статьи 33 Устава, в правовом акте региональной организации с последующей проработкой соответствующего механизма (процедуры). Вместе с тем отметим, что для реализации, например, такого инструмента мирного разрешения споров, как переговоры, особых механизмов (процедур) не требуется. Ссылка на такой инструмент в правовом акте и наделение определенными полномочиями генерального секретаря региональной организации обеспечат его реализацию.

Согласно пункту 1 статьи 33 государства, участвующие в споре, продолжение которого может угрожать миру и безопасности, должны урегулировать его путем переговоров, обследования, посредничества, примирения, арбитража, судебного разбирательства, обращения к региональным организациям или иным способом. Указанное не значит, что региональные организации не могут иметь в качестве мирных средств разрешения споров обследование, посредничество и другое, равно как не означает обязанность региональных организаций располагать иным особенным механизмом (процедурой). В связи с

этим следует согласиться с мнением английского профессора М.Пью о том, что положения главы VIII о мирном разрешении споров являются средством реализации норм главы VI [9, с. 35].

В соответствии с пунктом 2 статьи 52 государства – члены ООН должны применять при разрешении местных споров мирные средства и инструменты соответствующих региональных организаций «до передачи этих споров в СБ». Однако и после передачи спора в СБ региональной организации не запрещается применять механизм мирного разрешения споров.

«СБ должен поощрять развитие применения мирного разрешения местных споров» при помощи таких региональных организаций как по своей инициативе, так и по инициативе заинтересованных государств (пункт 3 статья 52), что может выражаться в оказании содействия и поддержки при выборе средств и осуществлении процедуры мирного разрешения местных споров, проведении консультаций при подготовке проектов конкретных резолюций, предоставлении персонала, материальной и иной помощи. Более того, в ряде случаев СБ передавал некоторые полномочия по поддержанию мира и безопасности региональным организациям (резолюции СБ от 4 июня 1993 г. № 836 (1993), от 16 ноября 1992 г. № 787 (1992), что, с одной стороны, обеспечивало децентрализацию соответствующей деятельности ООН [21, с. 85] и уменьшение нагрузки на СБ, а с другой стороны, способствовало расширению участия региональных организаций в указанной деятельности [19], содействовало развитию их более тесного сотрудничества в решении соответствующих вопросов.

В-шестых, региональные организации не могут совершать действия по поддержанию международного мира и безопасности без уведомления СБ, который «должен быть всегда полностью информирован о действиях, предпринятых или намечаемых» региональными организациями для поддержания международного мира и безопасности (статья 54 Устава ООН).

В соответствии с абзацем 3 преамбулы Декларации об установлении фактов ООН в области поддержания международного мира и безопасности от 9 декабря 1991 г. № 46/59 способность ООН обеспечивать мир и безопасность зависит от оперативного получения ею информации об обстоятельствах спора или ситуации, дальнейшее существование которых может поставить под угрозу мир и безопасность. Поэтому не следует недооценивать значение статьи 54, так как ее положения обеспечивают СБ средство контроля за развитием спора или ситуации, чтобы в определенный момент, когда они начинают угрожать миру и безопасности, вмешаться и, по возможности, их разрешить.

Под обязанность информирования подпадают не только пункт 1 статьи 53 о возможности

использования СБ региональных организаций для принудительных действий под своим руководством, но и положения о применении мирных средств разрешения споров согласно пункту 2 статьи 52, которые могут быть использованы региональной организацией. По мнению немецкого профессора М.Хердегена, выполнение указанной обязанности при осуществлении деятельности региональными организациями за пределами своего региона на основании иных положений Устава ООН (например, пункт 2 статьи 48) дискутируемо [22, с. 353]. Однако, как представляется, в таком случае региональные организации в лице государств-членов, являющихся одновременно членами ООН, выполняют свою обязанность по статье 25 Устава о неукоснительном исполнении решений СБ, что опосредованно подразумевает осведомленность последнего о действиях региональных организаций на основании положений соответствующей резолюции.

В-седьмых, «никакие принудительные действия не предпринимаются» региональными организациями без соответствующих полномочий от СБ, который использует, «где это уместно», их «для принудительных действий под его руководством» (пункт 1 статья 53).

Применение принудительных мер является спорным положением главы VIII [8, с. 471].

Так, согласно положениям пункта 1 статьи 53 СБ имеет две возможности:

наделить региональную организацию правом действовать самостоятельно с учетом положений ее международных договоров, но на основании санкции СБ. В таком случае инициатива исходит от региональной организации, после которой СБ принимает соответствующее решение;

уполномочить региональную организацию на осуществление принудительных действий под своим руководством на основании положений главы VIII и использовать ее в качестве «вспомогательного органа».

С правом региональной организации участвовать в осуществлении принудительных действий связана проблема порядка выбора их конкретного вида [18, с. 259]. Положения пункта 1 статьи 53 не раскрывают понятие и виды принудительных действий, равно как и порядок их осуществления. По нашему мнению, в первом случае принудительные меры избираются региональной организацией самостоятельно, во втором – принудительные меры выбирает СБ. В любом случае принудительные действия могут быть как военного, так и невоенного характера, что вытекает из статей 39, 41, 42 Устава ООН.

Наиболее проблемным является вопрос о возможности осуществления региональной организацией принудительных действий за пределами своего региона. С одной стороны, СБ использует региональные организации для принуди-

тельных действий под своим руководством, «где это уместно». С другой стороны, региональные организации должны действовать в рамках территорий своих государств-членов. По мнению А.Абасса, на основании главы VII СБ должен выступать с инициативой вовлечения региональных организаций в осуществление принудительных действий за рамками положений главы VIII [5, с. 63]. В таком случае региональные организации могут применять принудительные меры за пределами своего региона (в отношении третьего государства или на его территории) согласно полномочиям СБ, но не на основании пункта 1 статьи 53. В качестве правового основания в таком случае немецкий ученый Д.А.Фауст предлагает рассматривать пункт 2 статьи 48 Устава ООН [11, с. 335–336]. Однако М.Хердеген указывает на отсутствие связи между статьями 53 и 48 [22, с. 353]. По нашему мнению, участие региональной организации за пределами своего региона возможно лишь при получении соответствующей санкции СБ, что вытекает из анализа пунктов 1, 2 статьи 24, статьи 25, статьи 48, пункта 1 статьи 53 Устава.

Пункт 1 статьи 53 подтверждает монополию СБ на осуществление принудительных действий, закрепленную положениями статьи 24 и главы VII Устава ООН. Исключения составляют меры, предусмотренные статьей 107, «против любого вражеского государства» и направленные «против возобновления агрессивной политики» со стороны такого государства до того момента, когда на ООН по просьбе заинтересованных государств-членов «может быть возложена ответственность за предупреждение дальнейшей агрессии со стороны такого государства». Под вражеским государством понимают государство, которое в течение Второй мировой войны являлось врагом государства, подписавшего Устав ООН (пункт 2 статьи 53).

Другими исключениями выступают также осуществление принудительных действий под эгидой СБ (пункт 1 статьи 53) и неотъемлемое право на самооборону (статья 51).

Дискутируемым является также осуществление принудительных действий без соответствующих полномочий от СБ, что в отношении использования военных мер противоречит нормам Устава ООН, за исключением случаев статьи 51. В отношении мер невоенного характера (экономические и другие санкции) отметим, что их перечень определен статьей 41 (глава VII), из буквального толкования которой следует также необходимость соответствующей санкции СБ. Вместе с тем отметим, что данный вопрос остается спорным в доктрине международного права [4 с. 21; 5, с. 47; 10, с. 187].

Таким образом, сотрудничество региональных организаций и ООН, несомненно, должно основываться на нормах главы VIII Устава. Од-

нако данные нормы определяют лишь общее направление их взаимодействия, поэтому детальное регулирование сотрудничества должно осуществляться положениями иных правовых актов ООН и конкретной региональной организации, а также совершенствоваться за счет практики их применения.

Осуществляя деятельность по поддержанию международного мира и безопасности, региональная организация должна выполнять нормы главы VIII, закрепляющие обязательные условия ее деятельности в соответствующей области.

В доктрине международного права отсутствует единство взглядов по вопросу определения таких условий, однако путем анализа в том числе положений главы VIII выделим следующие:

1) региональный характер международной организации; 2) разрешение вопросов, относящихся к поддержанию международного мира и безопасности, которые являются подходящими для региональных действий; 3) деятельность по разрешению исключительно местных споров; 4) совместимость деятельности региональной организации с целями и принципами ООН; 5) наличие у региональной организации механизма мирного разрешения споров; 6) обязанность региональной организации информировать СБ о предпринятых или намечаемых действиях по поддержанию международного мира и безопасности; 7) осуществление принудительных действий региональной организацией только на основании полномочий от СБ.

ЛИТЕРАТУРА

1. Довгань, Е.Ф. К вопросу о понятии региональных органов и соглашений согласно главе VIII Устава ООН / Е.Ф. Довгань // Право в современном белорусском обществе: сб. науч. тр. / Нац. центр зак-ва и правовых исследований Респ. Беларусь; редкол.: В.И. Семенков (гл. ред.) [и др.]. – Минск: Бизнесофсет, 2011. – Вып. 6. – С. 115–122.
2. Пушмин, Э.А. Мирное разрешение международных споров (международные вопросы) / Э.А. Пушмин. – М.: Наука, 1978. – 281 с.
3. Собакин, В.К. Коллективная безопасность – гарантия мирного сосуществования / В.К. Собакин. – М.: Изд-во ИМО, 1962. – 519 с.
4. Frowein, J.A. Das Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und Regionalorganisationen / J.A. Frowein. – Saarbrücken: Europa-Inst., Univ. des Saarlandes, 1996. – 32 s.
5. Abass, A. Regional Organisations and the Development of Collective Security: Beyond Chapter VIII of the UN Charter / A. Abass. – Oxford: Hart Publishing Ltd., 2004. – 239 p.
6. Cooperation Between the UN and Regional Organizations / Arrangements in a Peacekeeping Environment: Suggested Principles and Mechanisms. – UN Department of Peacekeeping Operations: Lessons Learned Unit, 1999. – 26 p.
7. Graham, K. Regional Security and Global Governance: A Study of Interaction Between Regional Agencies and the UN Security Council With A Proposal for a Regional-Global Security Mechanism / K. Graham, T. Felício. – Brussels: VUB Brussels University Press, 2005. – 362 p.
8. Körbs, H. Die Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen und Regionalorganisationen nach Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen / H. Körbs. – Bochum: Brockmeyer, 1997. – 595 s.
9. Pugh, M.C. The United Nations and regional security: Europe and beyond / M.C. Pugh, W.P.S. Sidhu. – Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2003. – 310 p.
10. Walter, Ch. Vereinte Nationen und Regionalorganisationen. Eine Untersuchung zu Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen / Ch. Walter. – Berlin: Heidelberg: Springer, 1996. – 407 s.
11. Faust, D.A. Effektive Sicherheit. Analyse des Systems kollektiver Sicherheit der Vereinten Nationen und Entwurf eines alternativen Sicherheitssystems / D.A. Faust. – Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2002. – 428 s.
12. Pernice, R. Die Sicherung des Weltfriedens durch Regionale Organisationen und die Vereinten Nationen: eine Untersuchung zur Kompetenzverteilung nach Kapitel VIII der UN-Charta / R. Pernice. – Hamburg: Hansischer Gildenverlag, Joachim Heitmann & Co, 1972. – 178 s.
13. Regional and Other Intergovernmental Organizations in the Maintenance of Peace and Security // United Nations University Press [Electronic resource]. – 2011. – Mode of access: http://www.cris.unu.edu/fileadmin/user_upload/capacity_survey.pdf. – Date of access: 10.10.2011.
14. Тахир, М. Правовые проблемы коллективной безопасности / М. Тахир. – СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2004. – 208 с.

15. Kern, R. Global Governance durch UN und Regionalorganisationen. OAU und OSZE als Partner der Weltorganisation beim Konfliktmanagement / R. Kern. – Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2002. – 360 s.
16. Schmolinsky, C. Friedenssicherung durch regionale Systeme kollektiver Sicherheit: Voraussetzungen der Liga der Arabischen Staaten / C. Schmolinsky. – Berlin: Berlin Verlag Arno Spitz GmbH, 2000. – 311 s.
17. Hummer, W. Article 52 / W. Hummer, M. Schweitzer // The Chapter of the United Nations: A Commentary. 2nd ed. / ed. by B. Sinna. – Oxford: Oxford University Press, 2002. – Vol. I. – P. 807–853.
18. Bauer, A.F. Effektivität und Legalität Die Entwicklung der Friedenssicherung durch Zwang nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen unter besonderer Berücksichtigung der neueren Praxis des Sicherheitsrats / A.F. Bauer. – Berlin: Dunkler&Humblot, 1996. – 309 s.
19. Регионально-глобальное партнерство в области безопасности: проблемы и возможности: доклад Генерального секретаря от 28 июля 2006 г. // Организация Объединенных Наций [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/61/204>. – Дата доступа: 12.10.2011.
20. Письмо Генерального секретаря от 29 августа 2005 г. // Организация Объединенных Наций [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/60/341>. – Дата доступа: 02.10.2011.
21. Butros-Ghali, B. UNorganisierte Welt. Plädoyer für die große Reform der Vereinten Nationen / B. Butros-Ghali. – Stuttgart: Horizonte Verlag Stuttgart, 1993. – 144 s.
22. Herdegen, M. Völkerrecht / M. Herdegen. – München: Verlag C.H.Beck, 2010. – 481 s.

Дата поступления статьи в редакцию 02.11.2011

ЦЕЛЕВЫЕ САНКЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ: ГРАНИЦЫ ПРАВОМЕРНОСТИ

ДОВГАНЬ Е.Ф.,

доцент кафедры международного права факультета международных отношений
Белорусского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент

Статья посвящена анализу правовых оснований и механизмов введения целевых санкций региональными международными организациями без санкции Совета Безопасности ООН, а именно принятия мер, которые могут быть правомерно приняты государствами-членами, а также мер, противоправность которых исключается в связи с возможностью их применения государствами – членами организации в порядке контрмер. Осуществляется оценка целевых санкций ЕС на предмет их соответствия данным механизмам¹.

The article is devoted to the analysis of the legal grounds and mechanisms of targeted sanctions of regional organizations without (beyond) the authorization of the UN Security Council. It focuses of measures, which can be legally taken by the member-states of regional organizations as well as those, wrongfulness of which is precluded through the reference to countermeasures. The degree of legality of the EU targeted sanctions is also assessed¹.

Продолжая вопрос о правомерности применения целевых санкций региональными международными организациями², необходимо подробно исследовать правовые основания применения таких санкций в отсутствие санкции Совета Безопасности ООН (далее – СБ ООН).

В свете возросшей активности региональных международных организаций в части применения целевых санкций к лицам и организациям третьих государств, а также применения Европейским союзом (далее – ЕС) санкций к значительному числу государств [1], включая Республику Беларусь³, актуальность оценки правовых оснований и границ правомерности таких санкций несомненна.

Проблема усугубляется еще и тем, что, согласившись относительно возможности применения международными организациями без санкции СБ

ООН мер, которые правомерно могут принять их государства-члены [2, с. 724; 3, с. 130, 137–138; 4, с. 582; 5, с. 98] (в том числе противоправность которых исключается), исследователи не определяют круг таких мер, правовые основания, условия и механизм их принятия. В западной литературе основное внимание уделяется вопросам повышения эффективности и механизмам имплементации санкций ЕС [6–8] либо оцениваются классические формы деятельности региональных международных организаций [9–11]. В русскоязычной литературе работы, посвященные целевым санкциям региональных организаций, вообще отсутствуют.

Автор настоящей статьи стремится заполнить существующий в данной области пробел и определяет формы, правовые основания, условия и механизмы принятия целевых санкций

¹ Данная статья подготовлена в ходе работы над заданием «Международно-правовые механизмы обеспечения устойчивого развития Республики Беларусь» государственной программы научных исследований «История, культура, общество, государство», выполняемым в рамках Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь.

² This article is prepared in the course of work on the project «International Legal Mechanisms of Securing Sustainable Development of the Republic of Belarus» accomplished within National Center of Legislation and Legal Research within the State Program of Scientific Research «History, Culture, Society, State».

³ Довгань, Е.Ф. Санкции региональных организаций: правовое основание и статус / Е.Ф. Довгань // Право.by. – 2012. – № 2. – С. 74–82.

⁴ Решения Совета ЕС 2010/639/CFSP от 25.10.2010, 2011/69/CFSP от 31.01.2011, 2011/357/CFSP от 20.06.2011, 2011/174/CFSP от 21.03.2011, 2011/301/CFSP от 23.05.2011, регламенты Совета ЕС No 765/2006 от 18.05.2006, No 646/2008 от 8.07.2008, No 84/2011 от 31.01.2011, No 271/2011 от 21.03.2011, 505/2011 от 23.05.2011, No 588/2011 от 20.06.2011.

региональными международными организациями без санкции СБ ООН, а также дает оценку целевым санкциям ЕС.

При этом учитывается разнообразие вводимых санкций, включающее замораживание счетов и иных финансовых активов либо экономических ресурсов, собственности, которая прямо или косвенно контролируется лицами и организациями, включенными в список; запрет въезда или транзита через свою территорию; авиационные ограничения; предотвращение прямых или косвенных поставок оружия, оборудования, предметов двойного назначения, технических консультаций, подготовки в военной сфере и др.

Меры, которые могут быть правомерно применены государствами-членами. Санкции являются важным инструментом совместной внешней политики и политики безопасности ЕС. Условия, порядок и формы введения целевых санкций ЕС, равно как механизм их имплементации государствами, регулируются отдельными положениями Договора о Европейском союзе (далее – ДЕС), Договора о функционировании Европейского союза (далее – ДФЕС), Руководством по применению и оценке ограничительных мер (санкций) в рамках общей внешней политики и политики безопасности ЕС от 02.12.2005 (далее – Руководство) [12], Практикой ЕС для эффективной имплементации ограничительных мер от 24.04.2008 (далее – Практика) [13] и др.

Обязанность ЕС и государств-членов соблюдать цели и принципы ООН и иные международные обязательства признается государствами-членами и закрепляется во всех основных документах ЕС, касающихся введения целевых санкций (ДЕС, ст. 3(5); Основные принципы введения целевых санкций (далее – Принципы), п. 3 [14]; Руководство, п. 9, 11.), доктрине [5, с. 102] и решениях Суда Справедливости Европейского союза (далее – Суд ЕС) (Решение по делу Кади и Аль Бракаад (С-402/05 Р и С 415/05), п. 6, 92).

При введении целевых санкций необходимо удостовериться в том, что соблюдены все международные обязательства государств-членов и организации. При этом речь идет не только об обязательствах в области свободы передвижения или имущественных отношений (например, государство свободно принимать решения о выдаче либо отказе в выдаче виз и не обязано объяснять причины отказа; высылать либо не допускать на свою территорию дипломатических представителей без объяснения причин (ст. 4(2), 9(1) Венской конвенции о дипломатических сношениях – 1961 года); поддерживать или не поддерживать экономические отношения (в том числе в части продажи оружия, предметов двойного назначения в другие государства), но и обо всех иных обязательствах. К таким обязатель-

ствам в области экономических отношений можно отнести обязательства, вытекающие из торговых, экономических и финансовых договоров (включая обязательства в рамках Генерального соглашения о тарифах и торговле и Всемирной торговой организации), договоров и обычаев, регулирующих иммунитеты государств и их собственности, а также, учитывая направленность санкций на конкретных лиц и организации, – обязательства, вытекающие из права прав человека (Принципы, п. 7; Руководство, п. 9, 10, 17).

Более того, они не обязательно должны быть универсальными либо даже многосторонними. В случае если применяемые санкции региональной международной организации будут противоречить обязательствам любого (даже одного) государства – члена организации по отношению к государству-жертве, вытекающим из любого (даже двустороннего) договора, государство, на лиц, имущество и организации которого направлено действие санкций, вправе потребовать прекращения такого нарушения и привлечь государство-нарушителя к ответственности.

Если же имели место правомерные, пусть и недружественные действия в отношении государства, оно может предпринять лишь ответные недружественные (но правомерные) меры, например аналогично выслать то же количество дипломатов, отказать в выдаче виз отдельным гражданам государств – членов организации, прервать экономические отношения, если это не нарушает его международных обязательств.

В части применения целевых санкций ЕС в отношении физических лиц особое значение, как отмечалось выше, имеют обязательства по соблюдению прав человека. Необходимо отметить, что механизмы принятия и имплементации таких санкций достаточно детально разработаны в рамках ЕС. Помимо указанной выше обязанности осуществлять санкции в соответствии с международными обязательствами государств-членов, в том числе включая обязательства по защите прав человека и обеспечению верховенства права, документы ЕС закрепляют:

необходимость вводить и имплементировать санкции в соответствии с принципами Устава ООН (Принципы, п. 1) и обязательствами, вытекающими из Устава ООН (Принципы, п. 4);

обязанность четко определять цель санкций и критерии по включению лиц в списки (Руководство, п. 18), прекращать применение санкций, как только такие цели будут достигнуты (Принципы, п. 9; Руководство, п. 5);

возможность обжаловать правомерность применения ограничительных мер (санкций) к отдельным физическим и юридическим лицам в Суд ЕС (ДФЕС, ст. 275);

обязанность разработать механизмы исключений из режима санкций на гуманитарных ос-

нованиях (Руководство, пп. 24, 68), механизмы предотвращения ошибочного применения санкций (Практика, пп. 6–9, 22).

Формально данные принципы содержат полный спектр механизмов, способных обеспечить соблюдение прав вносимых в списки лиц, при принятии в качестве целевых санкций мер, которые могут быть правомерно осуществлены государствами – членами ЕС. Вместе с тем практика введения целевых санкций ЕС далека от совершенства.

Так, исследователи целевых санкций ЕС рассматривают ограничение права на въезд как нарушающее право на свободу передвижения (Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года (далее – ЕКПЧ), ст. 22; Международный пакт о гражданских и политических правах (далее – МПГПП), ст. 14), право на личную и семейную жизнь (МПГПП, ст. 17; ЕКПЧ, ст. 8), право на жизнь (в случае необходимости предоставления медицинской помощи (МПГПП, ст. 6(1); ЕКПЧ, ст. 2)⁴) [15, с. 185–186]. Финансовые санкции нарушают право на личную и семейную жизнь, а также имущественные права (ЕКПЧ, Протокол 4, ст. 1). Эмбарго на поставку оружия – имущественные права [18, с. 185–186]. Санкции в отношении журналистов по причине сказанного и написанного ими могут представлять собой нарушение права на свободу мнения (ЕКПЧ, ст. 10; МПГПП, ст. 19). Более того, широко признается, что введение различных видов целевых санкций также может нарушать право на справедливое судебное разбирательство, включая право на слушание дела, право на защиту закона, возможность обжалования, процессуальные гарантии (МПГПП, ст. 14, 15; ЕКПЧ ст. 6, 13, 14 [16]), право на эффективную правовую защиту (МПГПП, ст. 2(3); ЕКПЧ, ст. 13), защиту репутации (МПГПП, ст. 17 [15, с. 186], решение Суда ЕС по делу Цольман против Великобритании (заявление № 62902/00 от 27.11.2003).

Учитывая направленность санкций на конкретных лиц и организации, сложно отрицать, что свобода действий указанных лиц существенно ограничивается. Анализ практики ЕС показывает, что, несмотря на провозглашаемую в документах ЕС обязанность соблюдать нормы международного права и обязательства по защите прав

человека, право на эффективную правовую защиту, равно как правовые гарантии, в отношении внесенных в списки лиц не соблюдается. Так, несмотря на обязанность согласно ст. 1(6) Общей позиции ЕС 2001/931/CFSP от 29.12.2001 «О применении особых мер по борьбе с терроризмом» пересматривать списки лиц на регулярной основе не реже чем 1 раз в 6 месяцев и возможность подать заявление об исключении из списков, пересмотр происходит гораздо реже (один раз в несколько лет) [13]. Члены комитета по внесению лиц в списки не обладают информацией о причине внесения конкретных лиц [16, ст. 6.1]. Ст. 275 ДФЕС закрепляет возможность обжаловать правомерность применения ограничительных мер (санкций) к отдельным физическим и юридическим лицам в Суд ЕС [17, п. 54–63, 79–85]⁵, но при этом достаточным средством правовой защиты признает наличие права государства обжаловать в Суд ЕС меры, введенные против его гражданина (решения Суда ЕС по делам Кади Т 315/01 от 21.09.2005, Аль Баракаад Т306/01, 21.09.2005), либо представление лицом письменного возражения (решение Суда ЕС по делу Моджахедины, п. 69). Как следствие, лицо не имеет возможности быть непосредственно заслушанным ни до, ни после введения санкций [16, п. 9; 17, п. 87–90]. Более того, ЕС часто отказывается лицам в возможности реализации процессуальных прав, ссылаясь на административный (а не на уголовный) характер введения санкций (решение Суда ЕС по делу Моджахедины, п. 77). Данное утверждение представляется необоснованным, поскольку формулировки актов ЕС «за что-то...» четко позиционируют вводимые санкции как наказание конкретным лицам.

Из вышеизложенного следует, что санкции ЕС в существующей сегодня форме как минимум нарушают процессуальные гарантии, право на справедливое судебное разбирательство, эффективную правовую защиту и ряд иных прав и уже в силу этого не могут рассматриваться как правомерные с точки зрения международного права.

Применение целевых санкций в порядке контрмер государств-членов. На сегодняшний день Проект статей об ответственности международных организаций (далее – ПСОМО) не наделяет международные организации правом применять контрмеры к государствам, не яв-

⁴ Данное положение, однако, представляется неприменимым в отношении санкций ЕС, поскольку соответствующие регламенты предоставляют возможность исключения из режима санкций по гуманитарным соображениям (Практика, п. 6).

⁵ На сегодняшний день суд ЕС рассмотрел около 20 дел, связанных с применением целевых санкций, что в том числе влекло аннулирование соответствующих решений Совета ЕС в части соответствующих лиц и организаций (решения по делам Моджахедины (Т-228/02) от 12.12.2006, Сизон (Т-47/03) от 11.07.2007, Аль-Акса (Т-327/03) от 11.07.2007). Только 2 решения (Моджахедины, Сизон) касались автономных санкций ЕС, но ни одно из них не затрагивало применения санкций в целях защиты прав человека, демократии, обеспечения верховенства права.

⁶ Ст. 50 ПСОМО наделяет государства и международные организации правом применять контрмеры только в отношении серьезных нарушений международного права со стороны иных международных организаций. ПСОМО в качестве санкций международных организаций рассматривает только меры по отношению к государствам-членам – Комментарий к ст. 21 ПСОМО [18].

ляющим их членами⁶. В связи с этим при определении правового основания санкций международных организаций необходимо руководствоваться нормами, регламентирующими введение контрмер государствами-членами.

Согласно Проекту статей об ответственности государств за международные противоправные деяния (далее – ПСОГ) контрмеры могут применяться только в ответ на нарушение государством его международных обязательств и только к государству с целью побудить его возобновить выполнение его международных обязательств (ст. 49) [19; 20].

Как следствие, целевые санкции региональных международных организаций (в рамках института контрмер) в отличие от санкций СБ ООН, применяющихся и без нарушения международного права в случаях угрозы международному миру и безопасности, могут вводиться лишь в ответ на нарушение конкретного международного обязательства государством, на которые направлена санкция. Более того, санкции должны быть направлены именно на государство с тем, чтобы привести его поведение и политику в соответствие с нарушенным международным обязательством. В связи с этим под действие института контрмер будут попадать только санкции международных организаций в отношении лиц, которые непосредственно несут ответственность за политику и поведение государства, с тем, чтобы изменить эту политику, но не целевые санкции в отношении всех иных категорий лиц.

Помимо решения вопроса о том, нарушение какого международного обязательства может послужить основанием для введения целевых санкций с использованием механизма контрмер, необходимо определить, кто конкретно может принимать такие меры. Согласно ст. 49(1) ПСОГ контрмеры должны применяться в первую очередь непосредственно пострадавшим государством.

Применение контрмер иными государствами возможно только в случае нарушения так называемых коллективных обязательств согласно ст. 60(2) Венской конвенции о праве международных договоров от 23.05.1969, ст. 42, 48 ПСОГ [21, с. 391–404]. Что касается применения санкций региональными организациями к третьим государствам, то в порядке контрмер они могут применяться лишь в случае нарушения таким государством обязательств в отношении всего мирового сообщества (ст. 48(1b) в целях прекратить их нарушение, предоставить гарантии его неповторения и выплатить репарации (ст. 48(2), 54) [4, с. 581; 22, с. 130]. Следует, однако, иметь в виду, что вопрос о возможности призвания к ответственности государствами иными, чем непосредственно пострадавшим государством, особенно в части обязательств *erga omnes*, был одним

из самых спорных в ходе разработки ПСОГ. Целый ряд государств (Китай, Япония и др.) называли положения ст. 48, 54 революционными, указывали на высокую возможность злоупотреблений и выступали за их исключение из ПСОГ [23, с. 565; 24, с. 789; 25, с. 302].

Обязательствами *erga omnes* являются обязательства, в выполнении которых заинтересованы все государства [26, с. 1024–1025; 27, п. 2]. Институт международного права включает в данное понятие также обязательства, вытекающие из многосторонних договоров и представляющие интерес для всех государств-участников (резолюция 2005 г., Краков, ст. 1) [28].

Четкий перечень таких обязательств в международном праве отсутствует. Автономные санкции ЕС принимаются в ситуациях, которые СБ ООН квалифицировал в качестве угрожающих международному миру и безопасности, в том числе в рамках борьбы с международным терроризмом, а также для поощрения и защиты прав человека, демократии, верховенства права и справедливого управления (Принципы, пп. 1, 4) [5, с. 96–99; 29, с. 4, 14; 30, с. 109]. Статус ситуаций, квалифицированных СБ ООН как представляющих угрозу международному миру и безопасности, как обязательств *erga omnes* не подвергается сомнению, в то время как вопрос поощрения и защиты прав человека, демократии и справедливого управления не всегда может быть к ним отнесен для целей международно-правовой ответственности.

Возможность существования обязательств *erga omnes*, в том числе в области защиты основополагающих прав человека, «признаваемых на универсальном уровне посредством международных обычаев или кодифицирующих договоров», а также право иных государств принять принудительные меры для их обеспечения отмечались еще Л.Оппенгеймом и Х.Лаутерпахтом [21, с. 407–408] в первой половине XX в. и признавались Международным Судом ООН (далее – МС ООН) в консультативных заключениях «О толковании мирных договоров с Болгарией, Венгрией и Румынией» 1950 г. [31, с. 77] и «О статусе Юго-Западной Африки» 1950 г. [32, с. 133], решении по спору «Барселона трэкшн» 1970 г. [33, с. 32] и др. В последние 20 лет развитие данной идеи привело к формированию концепций солидарности [34–36] и обязательства защиты [37]. Комитет по правам человека ООН (далее – КПЧ) отмечает, что международные меры принуждения в данном случае не должны рассматриваться в качестве недружественных, а представляют собой проявление правомерного интереса всего мирового сообщества [27, п. 2].

Несомненный интерес для всего мирового сообщества представляет собой достаточно широкий круг вопросов, включая вопросы экологии,

безопасности, распространения оружия массового уничтожения, защиты прав человека, искоренения нищеты и др. [22, с. 126]. Однако представляется, что в свете возможных злоупотреблений со стороны наиболее сильных государств понятие обязательств *erga omnes* для целей применения контрмер третьими странами следует толковать гораздо более узко. Поэтому следует согласиться с мнением тех авторов, которые полагают, что для целей ответственности перечень императивных норм международного права и обязательств *erga omnes* практически совпадают [26, с. 1026; 36, с. 37–38; 38, с. 239; 39, с. 418]. Как следствие, контрмеры третьими государствами (и опосредованно санкции региональных международных организаций) могут применяться только в случаях серьезных нарушений императивных норм международного права, как они определяются ст.ст. 40, 41 ПСОГ.

В практике МС ООН к таким нарушениям относятся агрессию, серьезные нарушения права нации на самоопределение [22, с. 113; 25, с. 277–279; 33, с. 34–35; 40, с. 102; 41, с. 30–31], норм международного гуманитарного права [42, с. 172, 199] и основополагающих прав человека [31, с. 77; 32, с. 133; 33, с. 32]. Помимо этого, к таким нарушениям относятся ситуации, представляющие угрозу международному миру и безопасности. Однако такие ситуации обычно принимаются к рассмотрению СБ ООН, то есть речь не идет о применении автономных контрмер или санкций.

На практике наибольшие споры вызывает ссылка на нарушения прав человека в качестве основания применения контрмер третьими государствами. Такие нарушения должны широко признаваться и носить массовый систематический, вопиющий, характер (ст. 5 Общих комментариев КПЧ № 31) [25, с. 133; 36, с. 49]. При этом международной защите подлежат только основополагающие права человека, которые признаются в качестве норм *jus cogens* (решения Суда ЕС по делам Кади, п. 226–232; Аль-Баракаад, п. 277–283) [20, ст. 2; 31, с. 77; 32, с. 133; 33, с. 32]. В качестве таковых можно рассматривать права, отклонение от которых не допускается ни при каких обстоятельствах, а именно право на жизнь, свобода от пыток, свобода от рабства, запрет уголовного преследования за нарушение договорных обязательств, гарантии уголовного производства, право на признание правосубъектности, свобода мысли, совести и религии (ст. 4(2) МПГПП). Представляется необходимым отнести к основополагающим правам также обязанности предоставления минимальных гарантий в уголовном процессе (ст. 14(2–7) МПГПП), которая, несмотря на то, что она не включена в перечень ст. 4(2), признается в качестве нормы *jus cogens* органами по защите прав человека (§ 16 Общих комментариев Комитета по правам

человека к ст. 4 МПГПП [43, п. 16]), международными уголовными трибуналами (например, в решении апелляционной палаты Международного уголовного трибунала по Югославии по делу Тадича (IT-94-1-A-AR77) от 27.02.2001), нашла свое отражение в договорах и обычаях (пр. V Принципов Нюрнбергского трибунала, ст. 72, 73, 146(4) IV Женевской конвенции 1949 года, ст. 105–108, 129(4) III Женевской конвенции, ст. 75 Дополнительного протокола I, ст. 6 Дополнительного протокола II) и доктрине [44, с. 305; 45; 46, с. 40–41].

Следует также учитывать, что согласно ст. 50 ПСОГ право государств применять контрмеры не является неограниченным. Оно не должно затрагивать:

- обязательства, касающиеся запрета применения силы;
- обязательства, касающиеся защиты основополагающих прав человека;
- обязательства гуманитарного характера, касающиеся репрессалий;
- обязательства согласно императивных норм общего международного права.

Контрмеры должны быть пропорциональны допущенному нарушению (ст. 51 ПСОГ), соответствовать требованиям гуманности и добросовестности, вводиться в порядке, установленном ст. 52 ПСОГ. Специальный докладчик Комиссии международного права ООН (далее – КМП) по ПСОГ В.Аранжио-Руис отмечал неправомочность действий, представляющих угрозу политической независимости и территориальной целостности государства, против которого они принимаются, либо лишаящих население средств к существованию [22, с. 132].

Поскольку, как отмечалось выше, серьезные нарушения обязательств *erga omnes* чаще всего представляют собой угрозу международному миру и безопасности, специальные докладчики КМП по проблеме ответственности государств в качестве органа, уполномоченного действовать в этом случае, называли именно СБ ООН [26, с. 1026], а не государства и региональные международные организации. Узкого подхода при принятии решений о внесении людей в списки призывает придерживаться и Суд ЕС (Решение Большой палаты по совместным делам С-57/09, С-101/09 от 9.11.2010). В связи с этим представляется необходимым как можно более осторожно относиться к праву региональных организаций принимать санкции со ссылкой на обязательства *erga omnes* как в отношении оснований введения, так и в части списков лиц и применяемых мер.

В части ограничений применения целевых санкций региональными организациями наиболее актуальным представляется запрет нарушения контрмерами основополагающих⁷ прав

⁷ В отличие от запрета любых нарушений прав человека при применении недружественных, но правомерных мер.

человека (ст. 50 ПСОГ). Такое ограничение, как и в отношении оснований применения контрмер, касается не всех, а только основополагающих прав. В то же время учитывая отсутствие чрезвычайной ситуации (в случаях, когда дело не принято к рассмотрению СБ ООН), исключительный и временный характер допустимого ограничения прав человека [43, п. 2], запрет вводить ограничения, не предусмотренные в документах по защите прав человека (ЕКПЧ, ст. 17), направленность контрмер на возобновление выполнения международных обязательств запрет нарушения основополагающих прав человека в части применения контрмер должен распространяться на более широкую категорию прав, чем те, отклонение от которых не допустимо ни при каких обстоятельствах. Представляется также нелогичным разрешить нарушение прав граждан государства для того, чтобы поощрить развитие в нем прав человека, демократии, верховенства права, справедливого управления.

Необходимость соблюдения международными организациями при применении санкций более широкого перечня прав, включая процессуальные права и право на эффективную защиту, признается и самими организациями (ДЕС, ст. 2) [12, п. 9, 10, 17]. Так, например, Парламентская ассамблея Совета Европы требует предоставления как минимум следующих прав: быть извещенным и адекватно информированным об обвинениях, выдвинутых против лица и принятых решениях; пользоваться основополагающими правами человека и быть способным защищать себя против выдвинутых обвинений; возможность оперативного пересмотра ограничивающего права решения независимым и беспристрастным органом; право на компенсацию в случае незаконного нарушения прав лица [16, ст. 5.1]

Обязанность предоставить такие права не зависит от квалификации применяемых мер внутри государства. Поэтому, например, ссылки органов ЕС на административный характер вводимых санкций (решение Суда ЕС по делу Моджахедаины, п. 77) данную обязанность также не отменяют. Более того, учитывая тот факт, что подавляющее большинство оснований применения санкций к физическим лицам по сути своей представляет собой обвинение в серьезных преступлениях (грубые нарушения прав человека, уничтожение гражданского общества, вынужденные исчезновения), независимо от их обоснованности либо необоснованности, тем более требует соблюдения всех процессуальных гарантий, поскольку в определенной мере стремится заменить собой уголовную ответственность.

Как следствие, учитывая потенциальную опасность влияния санкций региональных организаций на отношения между государствами, необходимо толковать ситуации, в которых возможно применение мер в интересах всего миро-

вого сообщества, а также круг возможных мер как можно более узко.

Заключение. Анализ правовых оснований введения целевых санкций региональных организаций позволил прийти к следующим выводам.

Не подвергается сомнению, что международные организации могут принимать без санкции СБ ООН такие принудительные меры к третьим государствам, которые могут быть правомерно приняты их государствами-членами или противоправность которых (при их применении государствами – членами организации) исключается в порядке контрмер.

К таким правомерным «санкциям» относятся те, которые не нарушают никакие международные обязательства ни одного из государств-членов организации по отношению к государству, к лицам или организациям которого применяются такие меры. В случае нарушения любого такого обязательства государство-«жертва» имеет право призвать к ответственности каждое государство-нарушителя и потребовать прекращения нарушения соответствующего международного обязательства. В случае применения правомерных (но недружественных) мер государство, к которому применяются санкции, может лишь принять такие же недружественные, но правомерные меры.

При применении санкций к третьим государствам основанием введения контрмер являются ст.ст. 48, 54 ПСОГ, поскольку они применяются совокупностью государств иных, чем непосредственно пострадавшее государство. Как следствие, они могут применяться лишь в случае нарушения **государством** обязательств *erga omnes*. При этом должны быть соблюдены все критерии, применяемые к контрмерам (включая направленность на прекращение нарушения первичного международного обязательства **государством-нарушителем**, пропорциональность, соблюдение основополагающих прав человека, в том числе право на должный процесс и эффективную правовую защиту). Обязательства *erga omnes* должны толковаться максимально узко, включая акты агрессии, серьезные нарушения международного гуманитарного права, серьезные массовые систематические, вопиющие, нарушения основополагающих прав человека.

Целевые санкции не могут быть применены в порядке контрмер, если основанием их введения послужили нарушения, не имеющие указанного серьезного характера, либо они направлены на изменение политики не государства, а конкретных физических лиц и организаций, которые не несут непосредственной ответственности за действия государства, послужившего основанием для введения санкций. В таких случаях могут приниматься лишь меры, которые правомер-

ны с точки зрения международного права при их применении государствами – членами организации. Однозначно правомерными в таком случае можно признать дипломатические меры и устное проявление неодобрения [20, ст. 3]. Не представляется возможным согласиться с мнением о возможности замораживания счетов чужих граждан только потому, что это широко распространено в практике государств [41, с. 30–32; 47, с. 1180], поскольку неправомерные действия не могут создать правовую норму.

Несмотря на признаваемую в международном праве возможность региональных организаций принимать в качестве санкций меры, которые были бы правомерны либо противоправность которых исключалась бы при их принятии государствами – членами организации, целевые санкции ЕС в существующей сегодня форме не могут быть квалифицированы в качестве одной из указанных групп. Так, большинство санкций направлено на изменение политики не государства (как это требуется согласно ст. 49 ПСОГ), а конкретных физических лиц, часть из них также вводится в случаях, когда нарушения, послужившие основанием для введения санкций, не достигают уровня наруше-

ния обязательств *erga omnes*. Более того, вводимые санкции серьезно нарушают целый ряд прав внесенных в списки лиц, включая право на должный процесс, право на справедливое судебное разбирательство, право на эффективную правовую защиту, в результате чего уже являются неправомерными. Поскольку эти права относятся к основополагающим правам человека, их несоблюдение нарушает правовой режим контрмер даже в случаях, когда он является применимым.

Вводимые санкции требуют корректировки и с формальной точки зрения. Так часто нарушаются требования ст. 296 ДФЕС (ранее ст. 253 Договора о Европейском Сообществе), которая предписывает указывать в правовых актах ЕС основания, на которых они приняты, и положения п. 9 Основных принципов и п. 5 Руководства в отношении необходимости указания цели санкций⁸. Поскольку в случаях целевых санкций речь идет о принятии мер в отношении конкретных лиц или организаций, представляется обоснованным привести основания включения каждого из лиц в список, что косвенно подтверждается и Судом ЕС в решении по делу Моджахеда (п. 109).

ЛИТЕРАТУРА

1. Restrictive measures (sanctions) in force, European Commission List as for 11.08.2011 [Electronic resource]. – Mode of access: http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf. – Date of access: 15.08.2011.
2. Kelsen, H. The Law of the United Nations / H. Kelsen. – London: Stevens and Sons, 1964. – 994 p.
3. Walter, C. Security Council Control over Regional Action / C. Walter // Max Plank Yearbook of the United Nations Law. – 1997. – P. 129–193.
4. Wolfrum, R. Der Beitrag regionaler Abmachungen zur Friedenssicherung: Möglichkeiten und Grenzen / R. Wolfrum // Zeitschrift für ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht. – 1993. – № 1. – P. 576–602.
5. de Vries, A.W. The EU as a New Actor on the Sanctions Scene / A.W. de Vries, H. Hazelzet // International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System / ed. by P. Wallensteen, C. Staibano. – London/New York: Frank Cass, 2005. – P. 95–107.
6. International Sanctions: between Words and Wars in the Global System / ed. by P. Wallensteen, C. Stainbano. – London: Frank Cass, 2005. – 251 p.
7. Targeted Financial Sanctions: A Manual for Design and Implementation. Contributions from the Interlaken Process. – Stockholm: Institute for International Studies, 2001. – 114 p.
8. Design and Implementation of Arms Embargoes and Travel and Aviation Related Sanctions: Results of the Bonn-Berlin Process / ed. by M. Brzoska. – Bonn: BICC, 2001. – 114 p.
9. Abass, A. Regional organizations and the Development of Collective Security: Beyond Chapter VIII of the UN Charter / A. Abass. – Oxford/Portland: Hart Publishing, 2004. – 239 p.
10. Akehurst, M. Enforcement Action of Regional Organizations with Special Reference to the Organization of American States / M. Akehurst // British Yearbook of International Law. – 1967. – Vol. 42. – P. 175–228.

⁸ Например, в решениях и регламентах в отношении Республики Беларусь (Решение 2010/639/CFSP от 25.10.2010; 2011/69/CFSP от 31.01.2011, Регламент № 765/2006 от 18.05.2006) цель вообще не указана.

11. Frowein, J.A. Zwangsmaßnahmen von Regionalorganisationen / J.A. Frowein // *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung* / Hrsg. U. Beyerlin, M. Bothe, R. Hofmann, E.-U. Petersman. – Berlin: Springer Verlag, 1995. – S. 57–69.
12. Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy, of 02.12.2005 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://registerconsilium.europa.eu/pdf/en/05/st15/st15114.en05.pdf>. – Date of access: 30.08.2011.
13. Update of the EU Best Practices for the Effective Implementation of Restrictive Measures, EU Council 8666/1/08 rev.1 24.04.2008 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://registerconsilium.europa.eu/pdf/en/08/st08/st08666-re01.en08.pdf>. – Date of access: 30.08.2011.
14. Basic principles of the use of restrictive measures (Sanctions) 10198/1/04 Rev 1 of 07.06.2004 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st10/st10198-re01.en04.pdf>. – Date of access: 12.08.2011.
15. Cameron, I. Protecting Legal Rights: On the (In)security of Targeted Sanctions / I. Cameron // *International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System* / ed. by P. Wallenstein, C. Staibano. – London/New York: Frank Cass, 2005. – P. 141–206.
16. Resolution 1597(2008) PACE United Nations Security Council and European Union Blacklists, para.5.1 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta08/ERES1597.htm>. – Date of access: 15.08.2011.
17. United Nations Security Council and European Union Blacklists. PACE doc 11454 of 16.11.2007. Explanatory Memorandum. [Electronic resource]. – Mode of access: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/workingdocs/doc07/edoc11454.htm> Date of access: 10.08.2011.
18. Draft articles on the Responsibility of International Organizations, with commentaries 2011. [Electronic resource]. – Mode of access: http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_11_2011.pdf. – Date of access: 10.12.2011.
19. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts 2001 // *Yearbook of the International Law Commission*. – 2001. – Vol. II (Part Two). – P. 43–59.
20. The Protection of Human Rights and the Principle of Non-intervention in Internal Affairs of States. Institut de Droit International. Session in Santiago de Compostela 1989 [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.idi-iil.org/idiE/resolutionsE/1989_comp_03_en.PDF. – Date of access: 30.08.2011.
21. Frowein, J.A. Reactions by not Directly Affected States to Breaches of Public International Law / J.A. Frowein // *Recueil des Cours*. – Vol. 248. – 1994. – IV. – Dordrecht/Boston/ London: artinus Nijhoff Publishers, 1995. – P. 345–437.
22. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with commentaries, 2001 Yearbook of the International Law Commission. – 2001. – Vol. II (Part Two). – P. 31–143.
23. Xinmin, M.A. Statement on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts / M.A. Xinmin // *Chinese Journal of International Law*. – 2008. – Vol. 7. – No. 2. – P. 563–566.
24. Tams, Ch.J. All's Well that Ends Well: Comments on the ILC's Articles on State Responsibility / Ch.J. Tams // *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. – 2002. – Vol. 62. – P. 759–808.
25. Crawford, J. The International Law Commission's Articles on State Responsibility. Introduction, Text and Commentaries / J. Crawford. – Cambridge: Cambridge University Press, 2007. – 387 p.
26. Vaur-Chaumette, A.-L. The International Community as a Whole / A.-L. Vaur-Chaumette // *The Law of International Responsibility* / ed. by J. Crawford, A. Pellet, S. Olleson. – Oxford: Oxford University Press, 2010. – P. 1023–1028.
27. General comment No. 31 The Nature of the General Legal Obligation Imposed by States Parties by the Covenant. 24.03.2004 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/419/56/PDF/G0441956.pdf?OpenElement>. – Date of access: 17.09.2011.
28. Obligations erga omnes in International Law, Resolution of the Institut de Droit International, 2005 Krakow [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.idi-iil.org/idiE/resolutionsE/2005_kra_01_en.pdf. – Date of access: 14.09.2011.
29. Kreutz, J. Hard Measures by a Soft Power? Sanctions Policy of the European Union. Paper 45 Bonn International Center for Conversation / J. Kreutz. – Bonn: Bonn International Center for Conversation, 2005. – 50 p.
30. Eriksson, M. EU Sanctions: Three Cases of Targeted Sanctions / M. Eriksson // *International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System* / ed. by P. Wallenstein, C. Staibano. – London/New York: Frank Cass, 2005. – P. 108–125.
31. Interpretation of Peace Treaties, Advisory Opinion // *I.C.J. Reports*. – The Hague, I.C.J., 1950. – P. 65–78.

32. International Status of South-West Africa. Advisory Opinion // I.C.J. Reports. – The Hague: I.C.J., 1950. – P. 128–145.
33. Barcelona Traction, Light and Power Company, Ltd. // I.C.J. Reports. – The Hague: I.C.J., 1970. – P. 3–113.
34. Simma, B. From Bilateralism to Community Interest in International Law / B. Simma // Recueil des Cours de l'Academie de Droit International. – 1994. – Vol. 250. – The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1994. – P. 217–384.
35. Solidarity: A Structural Principle of International Law / ed. by R. Wolfrum, C. Kojima. – Heidelberg: Springer, 2010. – 238 p.
36. Brunnée, J. International Law and Collective Concerns: Reflections on the Responsibility to Protect / J. Brunnée // Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes / ed. by T.M. Ndiaye, R. Wolfrum. – Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007. – P. 35–51.
37. Wellens, K. Theoretical Aspect of the Implementation Process: General Observations / K. Wellens // Public Interest Rules of International Law: Towards Effective Implementation / ed. by T. Komori, K. Wellens. – Farnham: Ashgate Publishing Lts, 2009. – P. 15–52.
38. Международное право: учеб. для студентов вузов / под ред. А.А. Ковалева, С.В. Черниченко. – М.: Омега, 2008. – 832 с.
39. Cassesse, A. The Character of the Violated Obligations / A. Cassesse // The Law of International Responsibility / ed. by J. Crawford, A. Pellet, S. Olleson. – Oxford: Oxford University Press, 2010. – P. 415–420.
40. East Timor (Portugal v. Australia), Judgment // I.C.J. Reports. – The Hague: I.C.J., 1995. – P. 90–106.
41. Fourth report on State Responsibility, by Mr. Gaetano Arangio-Ruiz, Special Rapporteur, Document A/CN.4/444 and Add. 1-3. // Yearbook of the International Law Commission. – 1992. – Vol. II. – Part. I. – NY/Geneva: United Nations, 1995. – P. 1–50.
42. Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, AO // I.C.J. Reports. – The Hague: I.C.J., 2004. – P. 136–203.
43. General Comment No. 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency (CCPR/C/21/Rev.1/Add.11) // General Comments and Recommendations. – Lund, 2003. – Vol. I: 4th ed. – P. 107–115.
44. Arnold, R. Human Rights in Times of Terrorism / R. Arnold // Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht. – 2006. – Band. 66. – P. 297–319.
45. Expert seminar on «The Impact of terrorism and counter-terrorism measures on the enjoyment of economic, social and cultural rights», 5–7 November 2008 [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.un.org/terrorism/pdfs/wg_protecting_human_rights.pdf. – Date of access: 12.03.2010.
46. Handbook on Criminal Justice and Responses to Terrorism, Criminal Justice Handbook Series // United Nations: New York, 2009. – 127 p.
47. Borelli, S. Obligations Relating to Human Rights and Humanitarian Law / S. Borelli, S. Olleson // The Law of International Responsibility / ed. by J. Crawford, A. Pellet, S. Olleson. – Oxford: Oxford University Press, 2010. – P. 1177–1195.

Дата поступления статьи в редакцию 19.10.2011

ФОРМИРОВАНИЕ КОНЦЕПЦИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ И ЕЕ ОТРАЖЕНИЕ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ (от Конференции в Рио-де-Жанейро 1992 года до Саммита в Йоханнесбурге 2002 года)

ЗЫБАЙЛО А.И.,

старший научный сотрудник Института правовых исследований Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, кандидат юридических наук, доцент

Во второй из серии статей, посвященных формированию концепции устойчивого развития, автор рассматривает процесс ее поэтапного закрепления в действующем международном праве (сначала в нормах «мягкого», а затем и «твердого» права). В 1990-е годы в понимание устойчивого развития был добавлен новый аспект – социальный, а именно необходимость уважения прав человека, особенно социально-экономических прав и прав на участие в обсуждении и принятии решений. Таким образом, концепция имеет триединую основу (экологическую, экономическую и социальную составляющую).

In the second of a series of articles devoted to the formation of the concept of sustainable development the author considers process of its stage-by-stage reflection in existing international law (firstly in the norms of the «soft» law and secondly in the norms of the «hard» law). In the 1990s the understanding of sustainable development was supplemented with a new aspect – the social one, namely: the need to respect human rights, especially socio-economic rights and rights to participate in discussions and decision-making process. Thus, the concept has a tripartite basis (environmental, economic and social components).

В предыдущей статье (см. *Pravo.by*. – 2012. – № 2) выявлены основные предпосылки возникновения, законодательного закрепления и развития концепции устойчивого развития, было отмечено, что цель ее создания заключается не только в использовании в качестве теории, а прежде всего в закреплении ее положений в нормах международного права. Несмотря на то, что понятие устойчивого развития изначально появилось в результате исследований в сфере экологии и экономики, оно должно было быть вовлечено в понятийный оборот международного права для формирования представлений о явлениях, имеющих юридическое значение.

Конференция по окружающей среде и развитию (далее – ЮНСЕД) (Рио-де-Жанейро, 1992 год) созвана ООН для подведения итогов международной деятельности по охране окружающей

среды за 20 лет, прошедших после Стокгольмской конференции ООН по окружающей человека среде 1972 года, и разработки «стратегии и мер, направленных на прекращение и обращение вспять процесса ухудшения окружающей среды в контексте национальных и международных усилий по содействию устойчивому и экологически безопасному развитию во всех странах» [1]. В ней приняли участие все 176 государств – членов ООН и более 50 неправительственных организаций. ЮНСЕД впервые на таком уровне обратилась к глобальным проблемам, требующим внимания всего человечества, – загрязнению и деградации окружающей среды и социально-экономическому неравенству людей.

На ЮНСЕД принято историческое решение об изменении курса развития всего мирового сообщества. В отличие от Стокгольмской конфе-

ренции Конференция в Рио-де-Жанейро (далее – Конференция) не ограничилась принятием норм «мягкого» права. На ней были представлены и открыты для подписания два многосторонних договора – Рамочная конвенция об изменении климата и Конвенция о биологическом разнообразии, а также решено начать переговоры по заключению Конвенции по борьбе с опустыниванием.

Основные решения Конференции сформулированы в трех документах: Декларации по окружающей среде и развитию (далее – Декларация), Долгосрочной программе дальнейших действий в глобальном масштабе (Повестка дня на XXI век), Принципах для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов (Лесные принципы).

Декларация содержит 27 принципов, призванных управлять отношениями народов для обеспечения безопасного и устойчивого будущего. Принципы 1 и 3 определяют право людей на здоровую и плодотворную жизнь в гармонии с природой и право на развитие для настоящих и будущих поколений. Принцип 2, по сути, повторяющий принцип 21 Стокгольмской декларации, подтверждает суверенное право государств разрабатывать свои ресурсы согласно проводимой политике в области окружающей среды и развития и ответственность 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. Принципы 4–7 предусматривают необходимость сотрудничества в целях развития и защиты окружающей среды и интегрированного подхода к ответственности развитых и развивающихся государств вследствие их различной роли в ухудшении состояния окружающей среды. Для достижения устойчивого развития и более высокого качества жизни для всех людей в соответствии с принципом 8 государства должны ограничить и ликвидировать нежизнеспособные модели производства и потребления. Принцип 12 указывает на необходимость сотрудничества государств в деле создания благоприятной и открытой международной экономической системы, которая привела бы к экономическому росту и устойчивому развитию во всех странах [2].

Многие из этих принципов оказывают существенное влияние на международное и внутригосударственное право. К числу таковых относятся следующие принципы: обеспечения равных возможностей для разных поколений и для представителей одного и того же поколения – внутрипоколенного и межпоколенного равенства (принцип 3); принятия мер предосторожности (принцип 15); принцип, в соответствии с которым платит загрязнитель (принцип 13); общей,

но дифференцированной ответственности (принцип 7); доступа к информации и правосудию (принцип 10); оценки экологических последствий и предварительного, своевременного уведомления и консультаций (принцип 19); защиты окружающей среды в период вооруженных конфликтов (принцип 24) и обязанность сотрудничать в целях имплементации этих принципов и в «дальнейшем развитии международного права в области устойчивого развития» (принцип 27).

Некоторые из этих принципов нашли отражение в договорном праве. В частности, принцип 15 воплощен в Конвенции об изменении климата 1992 года (ст. 3(3), Конвенции о биологическом разнообразии 1992 года (преамбула) и в региональных соглашениях. Принцип 14 уже был закреплен в Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989 года. Принцип 17 – проведение оценки воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду – также фигурирует в ряде международных договоров (Протокол об охране окружающей среды 1991 года к Договору об Антарктике 1959 года, Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 года).

Хотя Декларация не является юридически обязательным документом, она была воспринята как руководство для экономического и экологического поведения государств и индивидов. «Устойчивость» является идеей, лежащей в основе этого документа, той главной нормативной целью, которая воплощена в фундаментальных принципах общего характера.

Повестка дня на XXI век включает всестороннюю международную программу действий по достижению устойчивого развития и состоит из четырех разделов: а) социальные и экономические аспекты ускорения устойчивого развития, борьбы с нищетой, изменения структуры потребления, динамики населения, охраны и укрепления здоровья человека, устойчивого развития населенных пунктов; б) сохранение и рациональное использование природных ресурсов в целях развития, в том числе комплексный подход к использованию и охране земель, борьба с обезлесением и опустыниванием, защита атмосферы, сохранение биологического разнообразия и другое; в) укрепление роли основных групп населения в целях обеспечения устойчивого и справедливого развития; г) средства осуществления, международно-правовые и национальные механизмы решения экологических проблем. Каждой стране было рекомендовано разработать национальную стратегию устойчивого развития на основе экономических, социальных и природоохранительных планов, обеспечивая их согласованность [3].

В целях обеспечения эффективной последующей деятельности по итогам Конференции

была учреждена Комиссия по устойчивому развитию в качестве функциональной комиссии Экономического и Социального Совета ООН (ЭКОСОС).

Документы, принятые на Конференции ООН по вопросам окружающей среды 1972 года и ЮНЕСД 1992 года, являются источником «мягкого» международного права. Они содержат принципы поведения отдельных государств и мирового сообщества по охране окружающей среды и развитию в целом. Эти документы служат ориентирами развития наиболее значимых направлений природоохранной деятельности государств, определения эколого-правового статуса человека, являются критериями оценки достижений государств в развитии национального законодательства и практическом решении экологических проблем, соблюдения и защиты соответствующей категории прав человека.

С Декларацией Стокгольмской конференции 1972 года¹ и Декларацией обычно связывают формирование права человека на благоприятную окружающую среду. Хотя оно не было закреплено в каком-либо многостороннем документе обязательного характера, имеются достаточные основания рассматривать его в качестве находящегося в процессе становления в рамках международного права прав человека. Это право подтверждено более или менее явно в ряде правозащитных международных договоров (Африканской хартии прав человека и народов 1981 года (ст. 24), Дополнительном протоколе 1988 года к Американской конвенции по правам человека 1969 года (ст. 11) и других), актах «мягкого права», практике конвенционных контрольных органов (Комитета по правам человека, Европейского суда по правам человека) и включено в национальное законодательство многих стран.

Право человека на достойную окружающую среду, по своей сути, тесно связано с правом человека на развитие (подтверждено Декларацией о праве на развитие 1986 года). Оно принадлежит к той же категории прав человека – так называемому третьему поколению, появление которых было вызвано попыткой рассмотрения некоторых глобальных проблем в контексте прав человека. С другой стороны, признание права на достойную окружающую среду ведет к признанию концепций «справедливости между поколениями» и «справедливости внутри поколения», а также права на достойную окружающую среду настоящего и будущих поколений человечества [5, с. 231].

Одна из целей ЮНЕСД определена как действие «дальнейшему развитию международ-

ного права в области окружающей среды...». В 1990-е годы наблюдается значительный всплеск договорной активности государств в русле намеченных ею задач. Важной вехой в борьбе с опустыниванием было заключение в 1994 году Конвенции по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке. Конвенция восприняла комплексный подход к вопросам сохранения окружающей среды и развития (нашедший отражение в главе 12 Повестки дня на XXI век). «Устойчивый экономический рост, социальное развитие и искоренение нищеты являются первоочередными задачами затрагиваемых развивающихся стран ... и необходимыми условиями достижения целей *устойчивого развития*²», «опустынивание и засуха оказывают неблагоприятное воздействие на *устойчивое развитие* в силу их взаимосвязи с такими важными социальными проблемами, как нищета, плохое здравоохранение и питание, отсутствие продовольственной безопасности, и с проблемами, возникающими в связи с миграцией, перемещением лиц и динамикой изменения демографических факторов» (преамбула) [6].

В 1991 году заключена Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, а в 1992 году – Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, которая определила «*устойчивое управление* водными ресурсами» как одно из средств предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия (ст. 3 (i) [7]. Протокол к ней по проблемам воды и здоровья 1999 года направлен на обеспечение «охраны здоровья и благополучия человека... в рамках *устойчивого развития*...» (ст. 1) [8].

Положения о защите окружающей среды фигурировали в различных формах международного сотрудничества, в том числе на региональном уровне. Так, в рамках Североамериканской ассоциации свободной торговли (НАФТА) в 1993 году выработано Соглашение о сотрудничестве в области окружающей среды. Такого рода положения включены в Энергетическую Хартию 1994 года, Соглашение о сотрудничестве для устойчивого развития в бассейне реки Меконг 1995 года и др.

После ЮНЕСД достигнут определенный прогресс в деле разработки и подписания соглашений, равно как и документов, не имеющих юридически обязательного характера, о совершенствовании деятельности по сохранению и рациональному использованию рыбных ресур-

¹ В соответствии с принципом 1 Стокгольмской декларации «человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь, и несет главную ответственность за охрану и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений» [4].

² Здесь и далее по тексту выделено автором.

сов и охране морской среды (Соглашение по обеспечению выполнения мер по международному сохранению и управлению рыболовными судами в открытом море 1993 года, Кодекс поведения при ответственном рыболовстве 1995 года, разработанные под эгидой ФАО). Концепцию «максимально допустимого улова» заменяет концепция «ответственного рыболовства», подразумевающая устойчивое использование рыбных запасов в гармонии с окружающей средой.

Очевиден значительный прогресс в вопросах охраны запасов особых видов рыб и их управления в целях обеспечения устойчивого использования этих ресурсов (Конвенция об охране запасов южного голубого тунца 1993 года и др.). И, конечно, нельзя не упомянуть принятие в 1995 году на Конференции ООН Соглашения об осуществлении положений Конвенции по морскому праву 1982 года, которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими (в развитие главы 17 Повестки дня на XXI век).

Одним из важнейших международных договоров, открытых для подписания на ЮНЕСКО, была Конвенция об изменении климата. В соответствии со ст. 2 Конвенции конечная цель ее принятия «заключается в том, чтобы добиться... стабилизации концентраций парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему [9]. В своей деятельности по достижению цели Конвенции и осуществлению ее положений Стороны руководствуются рядом принципов, среди которых «право на устойчивое развитие, которому они должны содействовать» (ст. 3 (4)). Меры, определенные Конвенцией, предусматривают применение принципа общей, но дифференцированной ответственности с учетом социально-экономического развития стран. В ней признается, что основную ответственность за антропогенные изменения климата несут промышленно развитые страны.

Не менее значимым событием в рассматриваемый период стало принятие в 1997 году Киотского протокола к Конвенции. В его основу положен один из базовых принципов международного экологического права – принцип предосторожности. Протокол устанавливает обязательства индустриальных стран уменьшить выбросы парниковых газов. Конечный результат заключается в стабилизации концентрации парниковых газов на таком уровне, который позволил бы предотвратить опасное антропогенное вмешательство в климатическую систему «в целях поощрения *устойчивого развития*» [10].

Конвенция о биологическом разнообразии 1992 года, открытая для подписания на ЮНЕСКО, подтвердила в своей преамбуле, что го-

сударства несут ответственность за сохранение своего биологического разнообразия и устойчивое использование своих биологических ресурсов. Одной из целей Конвенции является *устойчивое использование* компонентов биологического разнообразия, которое она определяет как «использование... таким образом и такими темпами, которые не приводят в долгосрочной перспективе к истощению биологического разнообразия, тем самым сохраняя его способность удовлетворять потребности нынешнего и будущих поколений...» [11]. В ст. 3 Конвенции зафиксирован основополагающий принцип международного экологического права, в соответствии с которым государства «несут ответственность за то, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или под их контролем не наносила ущерба окружающей среде других государств или регионов за пределами действия национальной юрисдикции».

Целью Протокола по биобезопасности (Картахенский протокол 2000 года), принятого в развитие Конвенции, является «содействие обеспечению надлежащего уровня защиты в области безопасной передачи, обработки и использования живых измененных организмов, являющихся результатом применения современной биотехнологии и способных оказать неблагоприятное воздействие на сохранение и *устойчивое использование* биологического разнообразия» [12].

Концепция устойчивого развития проникла также в экологические договоры технической направленности, которые регулируют торговлю и использование химических веществ. В преамбуле Роттердамской конвенции о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле 1998 года Договаривающиеся стороны признали, что «основные направления деятельности в области торговли и окружающей среды должны быть взаимодополняющими в целях достижения *устойчивого развития*» [13]. В ст. 13 Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях 2001 года провозглашается, что «*устойчивое экономическое и социальное развитие* и искоренение нищеты являются основными и наиболее актуальными приоритетами Сторон» [14].

В 1990-е годы в понимание устойчивого развития добавлен новый аспект – социальный, а именно необходимость уважения прав человека, особенно социально-экономических прав и прав на участие в обсуждении и принятии решений. Соответствующие права связаны с сокращением бедности и включают право на достаточное питание, медицинский уход, образование и жилье. Они объединяются в праве человека на достаточный жизненный уровень или в праве на развитие³. В Венской декларации и

³ Ст. 25 Всеобщей декларации прав человека 1948 года, ст. 11 Пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 года, Декларация ООН о праве на развитие 1986 года.

Программе действий Всемирной конференции по правам человека (Вена, 1993 год) отмечается, что «для справедливого удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений в области развития и окружающей среды требуется осуществление права на развитие» (п. 11) [15]. Как было заявлено в Декларации о праве на развитие 1986 года, «человек является основным субъектом процесса развития» (ст. 2) [16, с. 106].

Опираясь на человека как главную ценность, концепция устойчивого развития подразумевает, что человек должен участвовать в процессах, которые формируют сферу его жизнедеятельности, содействовать принятию и реализации решений, контролировать их исполнение. Право граждан и неправительственных организаций на участие в решении экологических вопросов, провозглашенное Декларацией (принцип 10), нашло отражение в Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, 1998 года. В ее преамбуле отмечено намерение Сторон способствовать экологическому просвещению в целях углубления понимания процессов, связанных с окружающей средой и *устойчивым развитием*, и поощрять широкое информирование общественности о решениях, оказывающих воздействие на окружающую среду и *устойчивое развитие*, и ее участие в процессе принятия таких решений [17].

Чтобы признать значение социального развития и благосостояния людей и выдвинуть эти цели на первый план, в 1995 году в Копенгагене лидеры государств собрались на Встречу на высшем уровне в интересах социального развития. В Декларации о социальном развитии, принятой по итогам Саммита, отмечено, что «справедливое социальное развитие, признающее необходимость обеспечения возможностей устойчивого использования экологических ресурсов бедной, является необходимым условием для *устойчивого развития*» [18]. Впервые международное сообщество выразило явное намерение абсолютно искоренить нищету (раздел II «Принципы и цели», обязательство 2).

На специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН, посвященной обзору и оценке осуществления Повестки дня на XXI век (Встреча на высшем уровне «Планета Земля + 5», Нью-Йорк, 23–28 июня 1997 года), дана оценка прогресса, достигнутого со времени проведения ЮНСЕД. Генеральная Ассамблея констатировала, что «серьезные экологические проблемы по-прежнему самым непосредственным образом связаны с социально-экономическими условиями в странах всех регионов» [19]. На Встрече признано, что экономическое, социальное развитие и охрана окружающей среды являются взаимозависимыми и взаимодополняющими компонентами

устойчивого развития. В свою очередь развитие должно быть связано с осуществлением таких мер, которые позволят улучшать условия и качество жизни человека. Неотъемлемыми элементами обеспечения социально ориентированного устойчивого развития на благо человека являются демократия, уважение всех прав человека и его основных свобод, включая право на развитие, гласность и подотчетность в сфере руководства и управления во всех секторах общества и эффективное участие гражданского общества.

В Программе по дальнейшему осуществлению Повестки дня на XXI век обрисованы стратегии для ускорения продвижения по пути обеспечения целей устойчивого развития (на национальном и международном уровнях). В разделе 3 Программы указан ряд конкретных областей, вызывающих всеобщую озабоченность, поскольку если сложившиеся негативные тенденции не обратить вспять, то это может иметь катастрофические последствия для социально-экономического развития, здоровья человека и охраны окружающей среды во всех странах, особенно развивающихся. Эти области включают: управление ресурсами пресной воды, морей и океанов, лесов, энергетику, транспорт, земельные ресурсы и устойчивое сельское хозяйство, изменение структур потребления и производства, биологическое разнообразие и др. Однако государства проявили осторожность в формулировании конкретных обязательств.

Попытки улучшить структурные позиции развивающихся стран в глобальной экономике были доминирующими в сфере мировой торговли в 1990-е годы. На состоявшемся в апреле 1994 года Уругвайском раунде многосторонних торговых переговоров Всемирной торговой организации (далее – ВТО) приняты обязательства по обеспечению специального и дифференцированного режима для развивающихся стран, особенно для наименее развитых государств, с тем чтобы эти страны могли воспользоваться преимуществами системы международной торговли без ущерба для окружающей среды. Одна из целей Генерального соглашения по тарифам и торговле (далее – ГАТТ) 1947 года – «обеспечение полного использования мировых ресурсов» – в 1994 году заменена на «оптимальное использование мировых ресурсов в соответствии с целями *устойчивого развития*». В преамбуле Соглашения об учреждении ВТО от 15 апреля 1994 г. государства признали, что «их отношения в области торговли и экономическая политика должны осуществляться с целью повышения жизненного уровня, обеспечения полной занятости и значительного и постоянного роста уровня реальных доходов и эффективного спроса, а также расширения производства и торговли товарами и услугами при оптимальном ис-

пользовании мировых ресурсов в соответствии с целями *устойчивого развития*, стремлении к охране и сохранению окружающей среды и к расширению возможностей для этого путями, совместимыми с их потребностями и интересами на различных уровнях экономического развития» [20].

Другие части принятого пакета документов ВТО содержали лишь некоторое упоминание об устойчивом развитии. В Декларации о вкладе ВТО в достижение большей согласованности при разработке глобальной экономической политики использовано словосочетание «устойчивый рост и развитие», таким образом допускается, что рост должен служить развитию и что устойчивое развитие не должно пренебрегать важностью роста.

Термин «устойчивое развитие» не фигурирует и в соглашениях ВТО по торговле услугами (ГАТС), торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС), по инвестиционным мерам, связанным с торговлей (ТРИМС). Хотя некоторые исключения, установленные пунктами «b», «g» ст. XX ГАТТ, а именно меры, «необходимые для охраны жизни и здоровья человека, животных и растений» (пункт «b»), меры, «относящиеся к предотвращению истощения природных ресурсов, если подобные меры проводятся одновременно с ограничением внутреннего производства или потребления» (пункт «d») [21] позволяли сторонам принять торговые ограничения, чтобы защитить окружающую среду. В этой связи важно изменить подход к экологическим исключениям из правил ВТО, закрепив преимущество многосторонних экологических договоров (обязательства по которым приняли большинство государств) над торговыми соглашениями.

Новый раунд международных торговых переговоров предполагалось продолжить в 1999 году под названием «Миллениум» («Развитие») Раунд. Однако Третья Министерская конференция ВТО в Сиэттле по этому вопросу привела к срыву переговоров из-за сильных различий во взглядах делегатов ВТО, в особенности на дальнейшую либерализацию торговли услугами и сельскохозяйственной продукцией. К тому же тысячи демонстрантов протестовали против негативного эффекта глобализации и роста глобальных корпораций.

Четвертая Министерская конференция ВТО в ноябре 2001 года в г. Доха (Катар) была более успешной. На ней принята повестка дня раундов переговоров по торговле и развитию, а в итоговой Декларации сформулировано отношение Организации к окружающей среде и развитию: «Мы убеждены, что цели поддержки и защиты открытой и недискриминационной многосторонней торговой системы, а также цели охраны окружающей среды и содействия *устойчи-*

вому развитию могут и должны быть взаимодополняющими» [22]. Другим важным результатом Министерской встречи в Дохе было принятие Китая в ВТО, что свидетельствовало о преобразовании данной организации в действительно всемирную. Это стало сигналом о становлении новых сил в глобальной экономике (Китая наряду с Индией и Бразилией).

В сентябре 2000 года главы государств и правительств, которые представляли 189 государств – членов ООН, собрались на Ассамблею тысячелетия. Самое масштабное собрание мировых лидеров пришло к согласию установить ограниченные по времени и измеряемые цели для борьбы с бедностью, голодом, болезнями, безграмотностью, деградацией окружающей среды и дискриминацией женщин. Поставленные цели должны быть достигнуты к 2015 году.

Декларация тысячелетия ООН, подписанная на Саммите тысячелетия, провозглашает ряд фундаментальных ценностей, которые будут иметь большое значение для международных отношений в XXI веке. Это свобода, равенство, солидарность, терпимость, общая обязанность, уважение к природе. Последняя подразумевает, что «в основу охраны и рационального использования всех живых организмов и природных ресурсов должна быть положена осмотрительность в соответствии с постулатами *устойчивого развития*. Только таким образом можно сохранить для потомков те огромные богатства, которые дарованы нам природой. Нынешние неустойчивые модели производства и потребления должны быть изменены в интересах нашего будущего благосостояния и благополучия наших потомков» [23]. Чтобы перевести эти ценности в действия, Декларацией определено 8 Целей развития тысячелетия (ЦРТ). Отмечено, что успех в достижении ЦРТ зависит от обеспечения благого управления в каждой стране, на международном уровне и транспарентности в финансовой, кредитно-денежной и торговой системах. ЦРТ послужили отправным пунктом для ряда важных конференций в начале этого века.

В марте 2002 года в г. Монтеррей (Мексика) состоялась Международная конференция по финансированию развития, участники которой признали существующую связь между финансированием развития и достижением согласованных на международном уровне целей и целевых показателей в области развития. Они констатировали, что «в условиях все большей глобализации и углубления взаимозависимости мировой экономики необходим целостный подход к связанным между собой национальным, международным и системным проблемам финансирования развития – *устойчивого*, учитывающего гендерные аспекты и нацеленного на удовлетворение интересов людей и развития во всем мире» [24].

Результатом проведения Конференции стал Монтеррейский консенсус – новая теория развития, снимающая противоречие между стремлениями добиться в развивающихся странах экономического прогресса и прогресса социального⁴. С одной стороны, развитые (западные) страны приняли обязательства открыть свои рынки для товаров из третьих стран, особенно сельхозпродукции. С другой стороны, увеличивался и объем прямой финансовой помощи – но на определенных условиях. Как высказался Президент Мексики В.Фокс, «Конференция стремится поддержать стратегии и институции [в развивающихся странах], необходимые для мобилизации внутренних ресурсов и привлечения иностранных инвесторов, подчеркивая, что именно развивающиеся страны в первую очередь ответственны за проведение разумной экономической политики, усиление власти закона, создание честной и беспристрастной судебной системы» [25]. Западные (и особенно американские) лидеры прямо заявили, что отныне помощь будет выделяться только тем правитель-

ствам, которые последовательно проводят у себя политические реформы.

Проблемы обеспечения устойчивого развития стали предметом рассмотрения Всемирного саммита по устойчивому развитию (Йоханнесбург, ЮАР, 2002 год). На этих и других форумах (Пятая конференция министров на тему «Окружающая среда для Европы» (Киев, 2003 г. и другие) подтверждено, что достижение целей устойчивого развития неразрывно связано с процессом глобализации и требует согласованных действий мирового сообщества.

Таким образом, после публикации доклада Брундтланд (1987 год) и проведения ЮНЕСД (1992 год) проявляется общая тенденция включать в международно-правовые акты специальные ссылки на «устойчивое развитие (использование)». Под влиянием ЮНЕСД концепция получила правовое обоснование в многочисленных договорах как на универсальном, так и региональном уровнях. И, как видим, для этого понадобился временной период всего в 10 лет (в отличие от предыдущего периода формирования концепции, занявшего почти полвека).

ЛИТЕРАТУРА

1. Конференция Организации по окружающей среде и развитию: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 44/228 от 22 дек. 1989 г. // Организация Объединенных Наций [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/44/228>. – Дата доступа: 12.12.2011.
2. Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию: резолюция 1 Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию от 14 июня 1992 г. // Там же. – 2011. – Режим доступа: <http://www.un.org/russian/documen/declarat/riodecl.htm>. – Дата доступа: 15.11.2011.
3. Повестка дня на XXI век: резолюция 1 Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию от 14 июня 1992 г. // Там же. – 1993. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21.shtml. – Дата доступа: 15.12.2011.
4. Стокгольмская декларация: Декларация от 16 июня 1972 г. // Там же. – 2011. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml. – Дата доступа: 15.12.2011.
5. Маагро, Д.Б. Международное право окружающей среды / Д.Б. Маагро, С.В. Виноградов // Вне конфронтации. Международное право в период после холодной войны: сб. ст. / отв. ред. Л. Дэмрош, Г.М. Даниленко. – М.: Спарк, 1996. – Гл. VII. – С. 207–239.
6. Конвенция по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке: Конвенция от 17 июня 1994 г. // Организация Объединенных Наций [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conv_environment.shtml. – Дата доступа: 01.12.2011.
7. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте: Конвенция от 17 марта 1992 г. // Там же. – 2011. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conv_environment.shtml. – Дата доступа: 01.12.2011.
8. Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г.: Протокол от 17 марта 1999 г. // Там же. – 2011. – Ре-

⁴ В 1990-е годы стала очевидна бесперспективность прямой финансовой помощи странам третьего мира, огромная доля бюджета которых уходила на обслуживание внешнего государственного долга.

жим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conv_environment.shtml. – Дата доступа: 01.12.2011.

9. Рамочная конвенция ООН об изменении климата: Конвенция от 9 мая 1992 г. // Там же. – 2011. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conv_environment.shtml. – Дата доступа: 01.12.2011.

10. Киотский протокол к Рамочной конвенции ООН об изменении климата: Протокол от 11 дек. 1997 г. // Там же. – 2011. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conv_environment.shtml. – Дата доступа: 01.12.2011.

11. Конвенция о биологическом разнообразии: Конвенция от 5 июня 1992 г. // Там же. – 2011. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conv_environment.shtml. – Дата доступа: 01.12.2011.

12. Картахенский протокол по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии: Протокол от 29 янв. 2000 г. // Там же. – 2011. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conv_environment.shtml. – Дата доступа: 01.12.2011.

13. Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле: Конвенция от 10 сент. 1998 г. // Там же. – 2011. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conv_environment.shtml. – Дата доступа: 01.12.2011.

14. Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях: Конвенция от 22 мая 2001 г. // Там же. – 2011. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conv_environment.shtml. – Дата доступа: 01.12.2011.

15. Венская декларация и программа действий: Декларация от 25 июня 1993 г. // Международные акты о правах человека: сб. докл. / сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. – М.: Норма-Инфра-М, 1998. – С. 80–95.

16. Декларация о праве на развитие: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 41/128 от 4 дек. 1986 г. // Там же. – С. 105–108.

17. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды: Конвенция от 25 июня 1998 г. // Организация Объединенных Наций [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conv_environment.shtml. – Дата доступа: 01.12.2011.

18. Копенгагенская декларация о социальном развитии: Декларация от 6–12 марта 1995 г. // Там же. – 2011. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/copdecl.shtml. – Дата доступа: 01.12.2011.

19. Программа действий по дальнейшему осуществлению Повестки дня на XXI век: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН S-19/2 от 28 июня 1997 г. // Там же. – 2011. – Режим доступа: <http://www.un.org/russian/conferen/summit5/rs19-2.pdf>. – Дата доступа: 03.12.2011.

20. Марракешское соглашение об учреждении Всемирной торговой организации: соглашение от 15 апр. 1994 г. // Всемирная торговая организация [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: www.wto.ru/ru/content/documents/docs/marakesh.doc. – Дата доступа: 03.12.2011.

21. Генеральное соглашение по тарифам и торговле, 1994 г. // Там же. – 2011. – Режим доступа: www.wto.ru/ru/content/documents/docs/gatt94ru.doc. – Дата доступа: 03.12.2011.

22. Министерская декларация: декларация от 14 нояб. 2001 г. // Там же. – 2011. – Режим доступа: www.wto.ru/ru/content/documents/docs/DohaDecl.doc. – Дата доступа: 03.12.2011.

23. Декларация тысячелетия ООН: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 55/2 от 8 сент. 2000 г. // Организация Объединенных Наций [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml. – Дата доступа: 03.12.2011.

24. Доклад Международной конференции по финансированию развития: доклад от 18–22 марта 2002 г. // Там же. – 2011. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/doha_findev.shtml. – Дата доступа: 03.12.2011.

25. Федюкин, И. Монтеррейский консенсус. Очерки нового мирового порядка / И. Федюкин // ПОЛИТ.РУ [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: <http://old.polit.ru/documents/476633.html>. – Дата доступа: 03.10.2011.

Дата поступления статьи в редакцию 15.02.2011

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР КАК СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В АДМИНИСТРАТИВНО- ЮРИСДИКЦИОННОЙ СФЕРЕ

ГАВРИЛЕНКО А.В.,

аспирант кафедры теории и истории права Белорусского государственного экономического университета

Важнейшей задачей административного процесса является обеспечение правильного и единообразного применения законодательства, с тем чтобы каждый, совершивший административное правонарушение, был подвергнут административному взысканию и ни один невиновный не был привлечен к административной ответственности. Выполнение данной задачи возможно только при условии соблюдения принципа законности в деятельности органов, ведущих административный процесс. Особая роль в обеспечении законности при производстве по делам об административных правонарушениях принадлежит органам прокуратуры.

One of the basic tasks of administrative process is the maintenance of correct and uniform application of the law so that everyone made an administrative offence was subjected to administrative collecting and no innocent was making answerable for administrative liability. The performance of the given task is possible only under condition of observance of a principle of legality in activity of bodies conducting administrative process. The special role in maintenance of legality by manufacture on businesses about administrative offences belongs to public prosecutor's office.

Общепризнанно, что обеспечение законности – важнейшая сфера функционирования правовой системы государства. Актуальность этой задачи в первую очередь обусловлена необходимостью дальнейшего развития процесса построения в Республике Беларусь правового государства. Одним из важнейших факторов в этом плане является совершенствование деятельности органов прокуратуры как важнейшего инструмента защиты прав и свобод граждан.

К числу приоритетных направлений деятельности прокуратуры относится обеспечение законности в сфере уголовного, гражданского и хозяйственного процессов. Вместе с тем осуществление прокурорского надзора в административном процессе не получило должного освещения в научной литературе. Отдельные проблемы данного направления деятельности органов прокуратуры изучались в трудах российских ученых: В.В.Росинского, Ю.Е.Винокурова, Л.Б.Датчук и Б.И.Шалыгина. Среди белорусских исследователей можно выделить работы А.Сенько и С.Курадовца. Отдельно стоит выделить украинских авторов А.М.Бандурка и Н.М.Тищенко, которые в учебнике «Административный процесс»

рассмотрели некоторые аспекты участия органов прокуратуры Украины в административном процессе. В целом названные исследования носят фрагментарный характер по отношению к указанной тематике, и нам представляется актуальным продолжить исследование данного направления деятельности органов прокуратуры.

Проблема обеспечения эффективного прокурорского надзора за точным и единообразным исполнением законодательства в административно-юрисдикционной сфере органами государственного управления является актуальной как для Республики Беларусь, так и для Российской Федерации. Так, российские специалисты в области прокурорского надзора Л.Б.Датчук и Б.И.Шалыгин отмечают возрастающее ежегодно число разрешенных прокурорами обращений в связи с незаконными действиями должностных лиц органов, применяющих меры административного принуждения [1, с. 4].

Незаконность привлечения к административной ответственности неоднократно отмечалась как распространенная причина обращений физических и юридических лиц в ходе заседаний коллегии Генеральной прокуратуры Рес-

публики Беларусь по итогам работы органов прокуратуры Республики Беларусь в 2006–2010 годах.

Основным назначением прокурорского надзора в правовом государстве является обеспечение точного и единообразного выполнения требований Конституции, а также иных законодательных актов. Таким образом, вопрос о правах и свободах граждан в административном процессе в значительной степени связан с проблемами осуществления прокурорского надзора. В связи с этим вопрос о роли органов прокуратуры в административно-юрисдикционной сфере имеет как теоретическую, так и практическую значимость.

В соответствии со ст.ст. 2.15, 3.30 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – ПИКоАП) и ст. 27 Закона Республики Беларусь от 8 мая 2007 года «О прокуратуре Республики Беларусь» (далее – Закон о прокуратуре) прокурорам предоставлены широкие полномочия при участии в производстве по делам об административных правонарушениях.

Анализ данных нормативных правовых актов позволяет констатировать наличие коллизий между ними по вопросу регламентации полномочий должностных лиц прокуратуры в административном процессе. В соответствии с ч. 1 ст. 27 Закона о прокуратуре полномочия прокурора при исполнении законодательства в административном процессе исчерпываются проверкой законности административного задержания граждан и применения к ним административных взысканий. В то же время ст. 2.15 ПИКоАП содержит более широкий перечень прав прокурора, относящихся к различным стадиям производства по делам об административных правонарушениях. В связи с этим представляется интересным мнение белорусского специалиста в области прокурорского надзора С.Курадовца. Он предлагает обеспечить согласованность нормативных правовых актов, регламентирующих полномочия прокурора в административном процессе, сделав нормы Закона о прокуратуре в этой части бланкетными [2, с. 49]. По мнению автора, данное предложение является обоснованным и позволит быстро и эффективно устранить имеющуюся коллизию между ПИКоАП и Законом о прокуратуре.

Прокурорский надзор за исполнением законодательства при производстве по делам об административных правонарушениях является подотраслью (направлением) надзора за исполнением законодательства [3, с. 132].

В связи с этим российские специалисты в области прокурорского надзора Л.Б.Датчук и Б.И.Шальгин отмечают, что предмет рассматриваемого направления надзорной деятельности прокурора должен охватывать основные черты отраслевого предмета, закрепленного в Федеральном законе от 17 января 1992 года «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре РФ) [1, с. 7]. Данное утвер-

ждение в равной степени справедливо для деятельности органов прокуратуры Республики Беларусь.

Представляет интерес точка зрения белорусского правоведа С. Курадовца, который указывает, что надзор в административно-юрисдикционной сфере осуществляется также в рамках надзора за соответствием законодательству судебных постановлений [2, с. 48]. Профессор Ю.Е.Винокуров также рассматривает указанную деятельность органов прокуратуры как направленную на обеспечение законностью решений, приговоров, определений или постановлений суда [3, с. 301].

Действующее в обоих государствах законодательство предусматривает полномочия прокурорских работников опротестовывать постановления по делам об административных правонарушениях. Основанием для принесения протеста является несоответствие постановлений государственных органов законодательным актам Республики Беларусь, что позволяет выявить относимость указанной деятельности органов прокуратуры к предмету надзора за соответствием закону судебных постановлений, сформулированному в ст. 32 Закона о прокуратуре. Таким образом, деятельность органов прокуратуры по обеспечению законности в административно-юрисдикционной сфере входит в предмет двух различных отраслей прокурорского надзора: прокурорский надзор за исполнением законодательства и прокурорский надзор за соответствием законодательству судебных постановлений.

Действующее законодательство предоставляет прокурорским работникам полномочия, направленные на привлечение к установленной законодательством ответственности физических и юридических лиц, совершивших правонарушения. Прокурор инициирует вопрос о привлечении лиц к административной ответственности посредством возбуждения административного производства. Возбуждение прокурором производства по делу об административном правонарушении осуществляется в двух формах – путем вынесения постановления о возбуждении административного производства (ч. 1 ст. 40 Закона о прокуратуре) либо путем составления протокола об административном правонарушении (ч. 4 ст. 27 Закона о прокуратуре, п. 7 и 8 ч. 2 ст. 3.30 ПИКоАП) [4, с. 51].

Постановление о возбуждении административного производства выносится на основании установления прокурором факта правонарушения, за которое законодательством предусмотрена соответствующая ответственность. Оно является актом прокурорского реагирования на выявленное нарушение закона, и наряду с протоколом об административном правонарушении его следует рассматривать как основной процессуальный документ на данной стадии административного производства. Посредством возбуж-

дения административного производства прокурор реализует предоставленные ему в соответствии со ст. 2.15 ПИКоАП полномочия поручать органам, ведущим административный процесс, подготовку для рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Также прокурор вправе самостоятельно привлечь виновные юридические лица и виновных физических лиц к административной ответственности путем составления протокола в случаях, прямо указанных в законодательстве, регулирующем административно-юрисдикционную сферу. В отношении остальных административных правонарушений прокурор вправе составлять протоколы только при обнаружении признаков состава административного правонарушения в процессе осуществления им функции надзора за исполнением законодательства.

Вместе с тем, нельзя не согласиться с мнением российского специалиста в области прокурорского надзора В.В.Росинского, который в своей монографии отмечает, что прокурор в силу своего статуса представителя надзорного органа, не относящегося к исполнительной ветви власти, не должен являться активным участником процесса привлечения виновных к административной ответственности [5, с. 156]. Иными словами, прокурору следует прибегать к данным полномочиям в том случае, когда должностное лицо соответствующего органа административной юрисдикции по тем или иным причинам не может или не желает инициировать процедуру административного преследования, либо при наличии обоснованных сомнений в беспристрастности указанного должностного лица. Профессор В.В.Росинский справедливо указывает на компенсационный характер полномочий прокурора по привлечению физических и юридических лиц к административной ответственности [5, с. 156].

Надзорная деятельность прокурора на начальной стадии административного процесса не ограничивается вынесением постановления о возбуждении производства по делу. Прокурор вправе знакомиться с материалами дела, проверять законность действий лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях. От того, насколько правильно в соответствии с требованиями законодательства составлен протокол о правонарушении, зачастую зависит исход всего административного процесса. Отметим, что законодатель Российской Федерации при закреплении в Кодексе РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) названных выше полномочий прокурора ограничился общими фразами о необходимости прокурорского надзора в данной сфере. Подход национальных парламентариев, позволивший в ст. 2.15 ПИКоАП отразить права прокурора в административном процессе, нам представляется целесообразным. Аналогичным путем определены полномочия прокуроров, на-

правленные на обеспечение законности в административно-юрисдикционной сфере, в украинском законодательстве. Нам близка позиция украинских правоведов А.М.Бандурка и Н.М.Тищенко, которые отмечают, что прокурорский надзор на данной стадии административного производства представляет собой действенное средство поддержания режима законности, охраны прав и свобод граждан [6, с. 92].

Действующее административно-процессуальное законодательство не регламентирует полномочия прокурора на стадии рассмотрения дела по существу. В связи с этим актуальным представляется изучение зарубежного опыта участия должностных лиц прокуратуры на названном этапе производства по делам об административных правонарушениях. Так, украинское законодательство наделяет прокуроров правом участвовать в рассмотрении дела, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела, проверять правильность применения соответствующими органами (должностными лицами) мер воздействия за административные правонарушения [6, с. 92–94]. Данные полномочия позволяют органам прокуратуры Украины своевременно выявлять факты нарушения административного законодательства. В то же время суд и иные органы, ведущие административный процесс, не связаны заключением прокурора и могут самостоятельно выносить решение по административному делу.

Российское законодательство также наделяет органы прокуратуры широкими правами на стадии рассмотрения дела, что оказывает положительное влияние на обеспечении прав и интересов участников административного процесса. В соответствии со ст. 25.11 КоАП РФ российским прокурорам предоставлены полномочия участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела.

Представляется целесообразным закрепить аналогичные полномочия прокурора и в законодательстве Республики Беларусь. Периодическое участие должностных лиц прокуратуры в административном процессе будет обеспечивать повышение качества рассмотрения административных дел и способствовать вынесению мотивированных постановлений.

Существующее национальное законодательство позволяет действовать органам прокуратуры только *post factum*. При обнаружении противоречащего законодательным актам Республики Беларусь постановления по делам об административных правонарушениях прокурор вправе принести протест (ст. 2.15 ПИКоАП, ст. 27 Закона о прокуратуре). Статья 2.15 ПИКоАП и ст. 39 Закона о прокуратуре предусматривают, что в случае принесения прокурором протеста на по-

становление по делу исполнение последнего приостанавливается до его рассмотрения. Регламентирован также срок рассмотрения протеста соответствующими органами (должностными лицами). Он составляет десять дней со дня поступления протеста.

Необходимым является также обеспечение эффективного прокурорского надзора на стадии исполнения постановлений о наложении административных взысканий. Различные виды административных взысканий могут существенно ограничивать права и свободы гражданина, а, следовательно, четкое соответствие порядка их исполнения законодательству является приоритетным направлением деятельности органов прокуратуры в силу правозащитных функций последней. Осознавая значение обеспечения законности на данной стадии процесса, законодатель счел необходимым возложить на прокуратуру функцию надзора за исполнением законодательства органами, исполняющими постановления о наложении административных взысканий (ст. 14.6 ПИК оАП).

Необходимым является также осуществление последовательного и эффективного прокурорского надзора за исполнением иных видов административных взысканий. В частности, это касается исполнения постановлений о наложении штрафа. Как справедливо отмечают А.М.Бандурка и Н.М.Тищенко, часть подобных постановлений остается не исполненными по причине имущественного положения нарушителя [6, с. 93]. Орган, ведущий административный процесс, должен при выборе вида взыскания ориентироваться на воспитательную и профилактическую направленность данных мер.

Таким образом, прокурорский надзор осуществляется на всех стадиях административного процесса с целью обеспечения законности. Вместе с тем, отдельные элементы правового статуса прокурора как участника административного процесса требуют более детальной пра-

вовой регламентации. Так, целесообразно дополнить перечень участников административного процесса, закрепленный в главе 4 ПИК оАП, включив в него прокурора. Данная мера позволит отразить особый статус прокурора в административно-юрисдикционной сфере и будет способствовать более детальной регламентации его прав и обязанностей в административном процессе.

В корректировке также нуждается п. 1 ст. 40 Закона о прокуратуре. Поскольку полномочия прокурора по привлечению виновных лиц к административной ответственности имеют большее значение в деле обеспечения законности, представляется целесообразным прямое указание на них в Законе о прокуратуре. С учетом данного фактора предлагаем изложить п. 1 ст. 40 Закона о прокуратуре в следующей редакции: «1. Постановление – акт прокурорского надзора, содержащий в зависимости от характера нарушения законодательства мотивированное решение прокурора или его заместителя о возбуждении уголовного дела, производства по делам об административном правонарушении, дисциплинарного производства или о привлечении лица к материальной ответственности. Постановление как акт прокурорского надзора может быть вынесено и в иных случаях выражения требования, вытекающего из полномочий прокурора.»

По мнению автора, законодательное закрепление вышеназванных новелл будет способствовать более детальной регламентации полномочий прокурора в административно-юрисдикционной сфере. Названные меры будут также способствовать возрастанию роли участия органов прокуратуры в административном процессе, что позитивно скажется на обеспечении законности в данной области общественных отношений.

ЛИТЕРАТУРА

1. Датчук, Л.Б. Прокурорский надзор за законностью исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях: метод. пособие / Л.Б. Датчук, Б.И. Шальгин. – М.: Акад. Генер. прокуратуры Рос. Федерации, 2009. – 96 с.
2. Курадовец, С. Прокурорский надзор за исполнением законодательства при ведении административного процесса / С. Курадовец // Юстиция Беларуси. – 2009. – № 6. – С. 48–50.
3. Прокурорский надзор: учеб. / Ю.Е. Винокуров [и др.]; под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – 6-е изд. – М.: Высш. образование, 2005. – 460 с.
4. Сенько, А.С. Правовая регламентация осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства: метод. пособие / А.С. Сенько. – Минск: Харвест, 2007. – 64 с.
5. Росинский, В.В. Конституционные основы правозащитной деятельности прокуратуры Российской Федерации / В.В. Росинский. – М.: Альфа-М, 2010. – 224 с.
6. Бандурка, А.М. Административный процесс: учеб. / А.М. Бандурка, Н.М. Тищенко. – Харьков.: НУВД, 2001. – 353 с.

Дата поступления статьи в редакцию 07.12.2011

ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

ЛОГУНОВА Н.М.,

соискатель кафедры экономической безопасности Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь

Появление экономических задач в охране границы не было случайным. Защита экономических интересов страны, то есть предотвращение ввоза в страну товаров и грузов незаконным способом, стимулировала поиск путей повышения пограничной безопасности, укрепления экономической независимости и развития производительных сил. Наши предки хорошо понимали, что только мощное развитие производительных сил и надежная охрана своих рубежей обеспечивают и военную, и экономическую безопасность.

Economic challenges in the process of the state border guarding appeared not accidental. Protection of economic interests, that is the prevention of illegal import of various goods, stimulated efforts to improve border security, to strengthen the economic independence and to develop the productive forces. Our forefathers knew for sure, that only strong development of the productive forces and strong state border guard provide military and economic security.

В период XV–XVII веков в Великом Княжестве Литовском была сформирована целостная система взглядов на организацию деятельности государства по обеспечению его безопасности, в первую очередь военной, непосредственно на окраинах – рубежах и границах. Для этого периода характерно достаточно четкое разграничение понятий «охрана рубежей и границ» (на языке того времени – «украин» или «государевых украин») и «их защита». Под охраной границ понимались своевременное обнаружение подготовки или вооруженного вторжения противника в пределы государства и недопущение внезапности его агрессии для великого князя, приграничных воевод и местного населения. Цель охраны границ заключалась в выявлении на самых ранних этапах вооруженных враждебных действий соседей и в создании благоприятных условий для отражения вторжения [1; 2].

Реализация этой политики предполагала создание комплексной системы охраны и защиты своих границ и окраин. В целом эта деятельность включала: строительство новых и широкое использование уже существовавших ранее на окраинах государства городов-крепостей; размещение в них достаточно крупных гарнизонов ратных людей, способных сдержать и отразить

вторжение противника; возведение и обустройство всевозможных препятствий как природного, так и искусственного характера на наиболее вероятных направлениях агрессии; создание специальной службы раннего обнаружения и разведки сил и средств противника, оповещения великого князя и пограничной администрации, а также ежегодное формирование и выделение больших воинских сил для несения службы на окраинах государства [3; 4].

При охране белорусских границ Великого Княжества Литовского большое значение придавалось местным жителям пограничных территорий. При этом особая роль отводилась новым социальным группам – военно-служилым сословиям (панцирные и путные бояре, путные слуги, земляне, казаки). После образования Речи Посполитой (1569 год) новым в несении пограничной службы стала замена посполитого рушения (всеобщего ополчения) и сословных групп панцирных и путных бояр отрядами наемников [5, с. 460–461; 6].

После включения в конце XVIII века белорусских земель в состав Российской империи изменилось их геополитическое положение. Поэтому коренной реорганизации подверглась и пограничная служба. На протяжении более

чем 50-летнего периода (1772–1827 годы) происходил поиск новых способов охраны белорусского участка западной границы империи.

Во второй половине XVIII века охрана российской западной границы приобрела новое финансово-экономическое значение. Если раньше основными целями были прикрытие территории страны от внезапного нападения армии противника, отражение кратковременных набегов со стороны соседей, то с введением в Российской империи положения о сборе таможенных пошлин на внешней границе все большую роль стала играть защита экономических интересов государства. Теперь цель пограничной деятельности заключалась не только в защите границы от военного нападения, но и от контрабандного промысла.

В связи с этим концепция защиты и охраны государственной границы приняла экономический характер. Характерные черты этой концепции заключались в следующем:

- главной целью охраны государственной границы становилась защита экономических интересов страны, то есть предотвращение ввоза в страну товаров и грузов незаконным способом (помимо таможен, без обложения таможенными пошлинами, путем контрабанды);
- охрана и защита экономических интересов страны на границе возлагалась на три ведомства: военное, военно-морское и таможенное;
- на всем протяжении государственной границы, опасном в контрабандном отношении, размещались пограничные посты и возводились инженерные сооружения, препятствующие бесконтрольному передвижению через границу товаров, грузов и людей;
- для более эффективного пресечения контрабандной деятельности в состав таможен вводились таможенные объездчики (позднее создается специальный род войск, предназначенный для охраны государственной границы – пограничная стража);
- учитывая, что контрабандная деятельность носила глубоко законспирированный характер, в пограничной службе появился новый способ ее обнаружения – разведывательный;
- в интересах экономии государственных средств на участках, где отсутствовала активная контрабандная деятельность, охрана государственной границы возлагалась на иррегулярные формирования (казацкие полки, таможенников, земскую охрану);
- введены режим государственной границы и пограничный режим.

По сравнению с действовавшей ранее, новая концепция охватывала более широкий круг задач, расширилась ее правовая база, углубились многие понятия, относящиеся к сфере защиты пограничных интересов Российской империи. Россия вошла в правовое поле международного

сообщества в решении проблем юридического оформления прохождения линии государственной границы и предела территориальных морских вод, установлении правил товарообмена и пользования морскими биоресурсами, что позволяло надежно защищать государственные интересы в пограничной сфере.

Следующим важным этапом на пути становления экономической концепции охраны государственной границы стало создание эффективной таможенной системы, отвечающей интересам государства. Таможенная реформа 1753–1757 годов привела к ликвидации внутренних таможенных границ и перемещению всех таможенных операций на линию государственной границы России.

Существенные изменения в организации охраны западной границы Российской империи произошли в XIX веке. Создание в 1807 году. Княжества Варшавского и увеличение его территории в 1809 году привели к оттоку в него российского населения, финансовых средств, продовольствия и фуража. Свои коррективы в политику правительства внесло и присоединение Российской империи к континентальной блокаде. Новые внешнеполитические и внешнеэкономические условия потребовали реорганизации пограничного контроля [7; 8].

Реформа в области таможенного (пограничного) управления на западной границе в 1811–1812 годах предусматривала освобождение иррегулярных войск от таможенного контроля для нужд армии и передачи функций охраны границы в руки Министерства финансов. При сохранении двухуровневой системы охраны границы она существенно видоизменялась. Первую линию, которая прикрывалась таможенной стражей, составили пограничные таможи (главные таможи, таможи и заставы). Вторую линию представляла контрольная таможенная черта 50–100 верст, на которой создавались контрольные таможи и заставы, прикрывавшаяся надзирателями и объездчиками контрольного таможенного присмотра. Однако реализация этого проекта в условиях войн 1812–1815 годов была отложена [9].

После окончания наполеоновских войн и изменения политической карты Европы от прежних моделей охраны границы пришлось отказаться. Реорганизация российской таможенной (пограничной) службы в 1819–1822 годах была следствием расширения границ империи (включение Королевства Польского), а также обязательства Санкт-Петербурга выполнять постановления Венского конгресса о свободе торговли «в границах Польши 1772 года». Необходимость выполнения решений конгресса заставило Россию отказаться от первоначального варианта (1815 год) отдельной таможенной границы между Королевством Польским и империей.

С принятием Таможенного устава по европейской торговле (1819 год) была ликвидирована таможенная граница между Россией и Королевством Польским (заменена средней линией) и установлена таможенная уния двух стран. Это повлекло за собой реорганизацию всего таможенного управления, а также системы военного прикрытия границ [10; 11].

В связи с переносом основной границы империи на внешнюю границу Королевства Польского использование воинских сил (казаков) по охране средней линии стало менее необходимым и они были выведены во второй эшелон. С целью задержания контрабанды по всей сухопутной границе, а также на средней линии был установлен таможенный досмотр, который осуществляла таможенная стража. Подобная система охраны границы существовала до 1822 года, когда Российская империя отказалась от выполнения соглашений, подписанных с Пруссией и Австрией относительно свободы торговли. В 1822 году также принят протекционистский тариф, ликвидировавший таможенную унию с Королевством Польским, поэтому таможенный контроль на средней линии был восстановлен. В июне 1822 года казаки разместились в 3–5 верстах позади таможенной стражи, на удалении 5–7 верст от границы [12; 13].

Отделение казаков от таможенной стражи и составление из них второй линии, по мнению правительства, должны были существенно усилить пограничный контроль и ответственность военного и финансового ведомств за состояние дел на границе. Однако принятые меры не привели к уменьшению потока контрабанды. После введения таможенного тарифа 1822 года, носившего протекционистский характер, ввоз в Россию многих иностранных предметов роскоши и товаров мануфактурного производства был либо совсем запрещен, либо обложен высокими пошлинами. Это привело к резкому увеличению потока контрабандных товаров. В этих условиях вольнонаемные объездчики и казаки не справлялись с охраной границы в таможенном отношении, поскольку не хватало сил и средств. Поэтому уже в 1827 году правительство вынуждено было провести реорганизацию таможенной стражи на военный лад и придать ей постоянную структуру [14].

Главной целью создания в 1827 году пограничной стражи как особого рода войск, предназначенного для охраны государственной границы, стала борьба с контрабандой, без преодоления которой невозможно было осуществить правительственный курс на защиту отечественного производителя от конкуренции иностранных товаров.

Становление таможенной политики государства, обосновавшей задачу государственного регулирования внешнеэкономической деятельно-

сти посредством таможенного обложения, приходится на вторую четверть XIX века, то есть на период деятельности Министра финансов графа Е.Ф.Канкрин – приверженца протекционистской политики.

Таможенный протекционизм как комплекс осознанных мер по обеспечению экономической безопасности государства развивался и в конце XIX века. Большая нация, считал С.Ю.Витте, должна базировать свою экономическую жизнь на внутреннем производстве и потреблении, для чего необходимо пройти период протекционизма.

Товаропроизводителям требовалась значительная и последовательная помощь со стороны государства. Анализ экономической программы развития промышленности, которую претворял в жизнь Александр III через своих министров финансов (1881–1887 годы – Н.Х.Бунге; 1887–1892 годы – И.А.Вышеградский; 1892–1903 годы – С.Ю.Вите), дает возможность выделить несколько ее основных направлений – жесткую налоговую политику, финансовую реформу и обращение к иностранному капиталу, строгий протекционизм (защита отечественной промышленности от иностранной конкуренции).

В 1891 году был принят тариф, который основывался на трех принципах: протекционизме покровительственном, запретительном, сплошном; защите тех производств, которые отсутствуют или слабо развиты, но могут в будущем достичь определенного уровня развития; введении самых высоких ставок пошлин, которые не способствовали бы ввозу иностранных товаров.

По сравнению с тарифом 1868 года в тарифе 1891 года пошлина на керосин была повышена в 3 раза, на нефть – в 2 раза, на шерсть – в 13 раз, на медь – в 6–8 раз, на чугун – в 9–15 раз, на железо – в 3–4,5 раза, на бумажные ткани – в 2 раза, на шерстяные ткани – в 2–4,5 раза, на шелковые ткани – в 2,25 раза, на свечи – в 4,5 раза.

Если со странами Запада Россия придерживалась протекционистской таможенно-тарифной политики, то торговля со странами Азии строилась на принципах фритредерства; особым, наиболее благоприятным тарифом руководствовалась при торговле с Великим Княжеством Финляндским. А это означало, что контрабандный ввоз товаров в Россию на этих участках границы носил ограниченный характер и охрана границы в экономическом отношении не требовала со стороны пограничной стражи особых усилий.

Реализация покровительственного таможенного тарифа неизбежно вела к усилению контрабандной деятельности на границе. Практика показала, что можно сколь угодно плотно закрыть государственную границу пограничными

нарядами и другими средствами, однако это не избавит страну от контрабандного промысла. Объяснялось это тем, что, во-первых, многие чиновники государственной власти и управления были далеко не безгрешны и часто возглавляли контрабандную деятельность, однако были недоступны для пограничной стражи. Во-вторых, контрабанда нередко происходила легальным путем, по фальшивым документам, изготовленным на высоком профессиональном уровне. Раскрыть такой подлог было чрезвычайно трудным делом. И в-третьих, контрабандисты использовали самые хитрые способы (включая изготовленные промышленным способом тайники) для того, чтобы скрытно переправить свой товар через границу. Необходимо было изыскать такие способы действий, которые позволяли бы проникнуть в преступные законспирированные структуры контрабандистов и раскрыть их замыслы.

К тому времени уже имелся определенный опыт, который показывал, что пограничная охрана с целью борьбы с контрабандой должна заниматься оперативной деятельностью. Логическим выражением этого опыта стало закрепление в Таможенном уставе по Европейской торговле, принятом в 1819 году, положения «О доносах на тайный провоз товаров». Этот документ закрепил право таможенной пограничной охраны вести агентурную работу в интересах борьбы с контрабандой. Фактически появился новый способ охраны государственной границы – донос на тайный провоз товаров, то есть оперативный способ.

Пограничная стража, создаваемая на воинских началах, выгодно отличалась от предыдущей наемной структуры не только умением эффективно бороться с контрабандой, но и применять оружие против многочисленных вооруженных группировок злоумышленников у линии государственной границы.

Таким образом, создание специальной военной структуры (специального рода войск, предназначенного для защиты и охраны государственной границы) было важнейшим итогом многовекового опыта строительства системы охраны границ российского государства. Этот опыт в силу особенностей геополитического положения России и ее внутреннего развития имел уникальный и специфический характер, в наибольшей мере отвечающий интересам общества и государства.

Анализ контрабандной деятельности в России XIX–XX веков позволяет выделить основные причины, способствовавшие ее развитию: во-первых, нехватка на внутреннем рынке империи необходимых промышленных товаров ввиду отсутствия их отечественного производства или неудовлетворительное качество и цена отечественных товаров; во-вторых, недостаточный объем легального импорта товаров.

Граничащие с Россией государства и их частные фирмы стремились к ввозу в Россию контрабандных товаров в связи с большим спросом на них и высокой прибылью от их реализации. Для поощрения контрабандной деятельности контрабандистам выплачивалось богатое вознаграждение, а с целью расширения промысла в непосредственной близости от российской границы организовывались так называемые «транзитные лавки», «гнезда», которые бесперебойно снабжали контрабандистов товарами, а соответственно, и работой.

Контрабандная деятельность не была одинаковой на всем протяжении границы Российской империи. Наибольшее развитие она имела на польско-германском и австрийском участках. В азиатской части значительное развитие контрабанды отмечалось на границе с Персией и Китаем, однако главная масса незаконно ввозимых в страну товаров проникала преимущественно через европейскую границу.

О месте и роли пограничной стражи в реализации концепции экономической охраны границы Российской империи можно судить, сравнивая данные о проведенных задержаниях контрабанды и контрабандистов пограничной стражей и другими ведомствами – таможенной, военной, корчемной и земской стражами. Согласно данным анализа отчетных документов, соотношение задержанной контрабанды достигало: в 1903–1904 годах – 1:6, в 1912 году – 1:8, в 1914 году – 1:9 в пользу пограничной стражи. Таким образом, в конце XIX – начале XX века пограничная стража занимала ведущее место в борьбе с незаконным ввозом товаров на территорию Российской империи, то есть в обеспечении экономической безопасности государства на границе.

После октябрьского переворота 1917 года прежняя главная задача, стоявшая перед пограничниками – охрана экономических интересов государства – отошла на второй план. На первое место вышла новая задача – охрана рубежей советской республики от всех потенциальных угроз и противников с целью сохранения в стране большевистской власти. В связи с этим структура прежних органов пограничной стражи стала ненужной [15].

В этот период молодое советское государство проводило фискально-ориентированную экономическую политику, в рамках которой одним из важнейших средств обеспечения финансовой, а значит экономической, стабильности считалось неукоснительное соблюдение монополии внешней торговли. Проводилась государственная политика по ограничению, а затем и запрещению экономических связей через границу, помимо государства.

Анализ, проведенный Главным управлением пограничной охраны в 1921 году, показал, что

большую часть всех контрабандистов составляют крестьяне приграничных районов, занимающиеся потребительской контрабандой, то есть самообеспечением. И тогда было принято решение направить государственную политику на границе не на борьбу с конкретными нарушителями, контрабандистами, а на устранение причин, вызывающих эти нарушения.

Декретом Совета Народных Комиссаров РСФСР от 8 декабря 1921 г. из представителей заинтересованных наркоматов была создана Центральная комиссия по борьбе с контрабандой, на которую было возложено «ближайшее наблюдение за деятельностью органов, охраняющих границу, по борьбе с контрабандой и принятию чрезвычайных мер в нужных случаях» [16].

Комиссия вырабатывала и проводила через правительство и наркоматы целую систему экономических, организационных, правовых, политических, финансовых и иных мер по выявлению и пресечению причин контрабанды. Были приняты строгие меры ответственности за контрабанду, активные контрабандисты высланы из пограничной полосы, проводилась антиконтрабандная пропаганда, открывались кооперативы с недорогими дефицитными товарами «контрабандного» ассортимента.

В результате с 1925 года наметилась устойчивая тенденция снижения уровня потребительской контрабанды, а к началу 1930 года с ней было в основном покончено. С 10 сентября 1925 г. согласно совместному приказу Объединенного Государственного Политического Управления и Народного комиссариата внутренних дел (далее – НКВД) борьба с контрабандой была передана в ведение погранохраны, а вся оперативная работа – Чрезвычайной Комиссии. 15 октября 1927 г. Совет Народных Комиссаров СССР принял постановление об упразднении Центральной и местных комиссий по борьбе с контрабандой [17].

Вместе с тем, комерческо-промысловая контрабанда на отдельных участках границы еще оставалась. Если объем контрабанды в 1933 году принять за 100 %, то в 1934 году он составил 73 %, 1935 году – 46 %, 1936 и 1937 годах – по 22 %. В этот период активизировалась контрабанда золота из СССР. За двадцать предвоенных лет, с 1922 по 1941 годы, таможенники и пограничники изъяли 2 тонны золота. Наблюдался рост контрабанды наркотиков. В предвоенные годы по СССР было задержано около 12 тонн наркотиков.

С началом Великой Отечественной войны на таможенные учреждения были возложены задачи, связанные с пропуском грузов, поступающих по ленд-лизу и по линии Международного Красного Креста.

Поставки грузов с каждым годом увеличивались и к 1945 году шли непрерывным потоком. За весь период действия программы с марта 1941 года по август 1945 года через таможи прошло 9,6 тыс. артиллерийских орудий, 11,9 тыс. танков, 8,218 зенитных орудия, 131 600 пулеметов. СССР было получено 427 тыс. автомашин, 2 тыс. паровозов и 2,6 млн. тонн нефтепродуктов. Следует отметить, что ленд-лиз составил всего лишь 4 % от производства вооружения и сырья в СССР.

Восстановление пограничного и таможенного контроля после освобождения западных областей территории БССР проходило в сложных условиях. Западная граница не была определена и называлась «пограничная линия». Охранялась эта граница с советской стороны пограничными войсками, а с сопредельной, польской, – длительное время частями Красной Армии и войсками НКВД.

Пропуск через границу осуществлялся на основе специальной инструкции, разработанной Генеральным штабом Красной Армии совместно с НКВД. В августе 1944 года командующий 1-м Белорусским фронтом маршал К.К.Рокоссовский издал приказ «О порядке пропуска через погранлинию воинских частей и подразделений, грузов и автотранспорта», а 28 августа 1944 г. Военный совет 1-го Белорусского фронта принял постановление «О пограничном режиме в районах пограничной линии».

В это время на территории БССР действовали Брестская таможня 1-го класса, Гродненская и Берестовицкая таможни 2-го класса и Минская таможня 3-го класса, а также таможенные посты.

В первой половине победного 1945 года увеличился поток грузов за наступающими на запад частями Красной Армии, а во второй – объемом пассажирских перевозок и военной техники в связи с переброской частей на Дальний Восток и возвращением граждан СССР, угнанных в Германию.

В течение 1945 года через западную границу СССР пограничниками совместно с таможенниками пропущено свыше 19 млн. человек, принято из-за границы более 2,5 млн. человек, досмотрено и пропущено свыше 2 млн. транспортных средств.

Послевоенное восстановление экономики совпало с ростом политической напряженности между Советским Союзом и капиталистическими странами. В 1946 году Правительство СССР принимает жесткие меры по ограничению доступа на внутренний рынок иностранных товаров, ввозимых в частном порядке. Последующие годы дополнялись нормативными актами по вопросам пограничного и таможенного контроля. В 1953 году утверждены Правила таможенного досмотра и пропуска ручной клади и багажа

лиц, следующих через государственную границу Советского Союза. В это же время принята форма таможенной декларации для граждан, пересекающих государственную границу [18].

Принятые меры укрепили систему пограничного и таможенного контроля и подготовили ее к выполнению задач в условиях создания в 1949 году Совета Экономической Взаимопомощи.

С середины 1950-х годов СССР активизирует международные торговые и культурные связи. Открываются транспортные и пассажирские маршруты, вводятся правила таможенного контроля – отменяется принцип сплошного досмотра. Вместо него вводится принцип выборочного таможенного контроля. Отменяется также мелочная регламентация провоза личного имущества. В соответствии с новыми Правилами таможенного досмотра и пропуска ручной клади и багажа лиц, следующих через государственную границу страны, предусматривается беспшлинный пропуск товаров в пределах личной потребности.

5 мая 1964 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР утвержден Таможенный кодекс Советского Союза. Документ определил три главные задачи таможенных учреждений: осуществление контроля за соблюдением государственной монополии внешней торговли, совершение таможенных операций, борьба с нарушениями таможенных правил и контрабандой [19].

Реформа внешнеэкономических связей СССР, начавшаяся в 1985 году, потребовала изменений таможенной системы и приведения ее в соответствие с новыми условиями. Ведомственная подчиненность Главного таможенного управления Министерству внешней торговли не обеспечивала в полном объеме контроля за внешнеэкономическими операциями, досмотра пассажиров, пересекающих границу, и борьбы с контрабандой. Поэтому решением Совета Министров СССР от 12 февраля 1986 г. образовано Главное управление государственного таможенного контроля при Совете Министров. Впервые за всю историю СССР таможенная служба выделялась организационно.

В общем комплексе мероприятий реформирования таможенных органов важным элементом является введение с сентября 1989 года грузовой таможенной декларации, соответствующей мировым стандартам. Это позволило взять под контроль регулирование внешнеэкономической деятельности, создать систему статистического учета – одно из важнейших средств государственного контроля.

С конца 1980-х годов разрешительный порядок ввоза и вывоза товаров постепенно терял ту роль, которую он играл в условиях централизованной экономики Советского Союза, когда основанием для пропуска товаров через государст-

венную границу было разрешение на ввоз или вывоз за границу, выдаваемое Министерством внешней торговли СССР или его учреждениями, а роль таможенных пошлин была незначительной.

В этот период значительно вырос поток грузов и пассажиров через государственную границу. Параллельно вырос и поток контрабанды. Только в 1986 году выявлено 22 тысячи попыток перемещения контрабандных товаров. Количество задержанного оружия возросло в 1,5 раза, черной икры – в 2 раза, различных бытовых товаров – в 3 раза, наркотиков – в 7 раз. С 1990 года начался вывоз из страны ценного сырья. Около 60 % дел, переданных в следственные органы, касались попыток вывоза сырьевых товаров. В это время белорусскими таможенными органами задержано свыше 57 тысяч тонн черных металлов [20].

Активизировалась и ввозная контрабанда. Опасность состояла в том, что контрабандисты, используя полученную выручку, скупали и переправляли за границу картины, уникальные антикварные коллекции, иконы и другие ценные товары. Постоянно вывозилась советская валюта. Таможенными органами ежегодно задерживались десятки миллионов рублей. Создавались мафиозные группы контрабандистов, специализирующихся в различных областях нелегального перемещения товаров через границу. Известны польские кланы контрабандистов, перевозившие огромные массы товаров, действовавшие в рамках криминальных структур с паролками, тайниками, шифровками.

Условия продиктовали необходимость создания в 1990 года на Брестской таможне отдела по борьбе с контрабандой и нарушениями таможенных правил.

1991 год вошел в историю как год обвального падения производства, разрыва прежних хозяйственных связей и нарушения всех форм регулирования экспорта, импорта, а также соблюдения единого таможенного тарифа. Итогом такого развития событий могло быть только одно – дальнейшая дезинтеграция Советского Союза. Чтобы хоть как-то облегчить свое положение, советские республики, в том числе и Республика Беларусь, начали предпринимать меры по защите своих интересов собственными силами. Одной из таких мер явилось постановление Парламента Республики Беларусь от 20 сентября 1991 г. № 1101-ХІІ «О таможенной службе Республики Беларусь», которое преобразовало Главное управление государственного таможенного контроля СССР в Государственный таможенный комитет Республики Беларусь (далее – ГТК) с подчинением ему таможенных учреждений СССР, расположенных на территории страны. На границе Беларуси с Латвией и Литвой ГТК совместно с Комитетом государственного

контроля Республики Беларусь, Главным управлением пограничных войск при Совете Министров Республики Беларусь и Министерством внутренних дел Республики Беларусь стали разворачиваться временные пункты пропуска. Приказом еще существовавшего Таможенного комитета СССР 18 ноября 1991 г. на прибалтийском участке государственной границы были созданы последние советские таможи: Браславская, Верхнедвинская, Вороновская, Островецкая, Ошмянская, Поставская.

Таким образом, многовековая история Беларуси показывает, что важным элементом системы защиты национальных интересов и обеспечения экономической безопасности государства в пограничном пространстве страны были и остаются таможенные и пограничные структуры.

Наметившиеся в последнее время интеграционные процессы между государствами СНГ (образование Евразийского экономического сообщества, Единого экономического пространства, Союзного государства, Таможенного союза), социально-экономические процессы в Республике Беларусь требуют выработки новых подходов к защите национальных интересов и обеспечению экономической безопасности страны на государственной границе, существенной корректировки государственной пограничной политики.

В связи с этим актуальной для Республики Беларусь становится задача формирования современного облика государственной границы, соответствующего цивилизованному государству, исходя из реализации национальных интересов на различных направлениях государственной границы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Беляев, И.Д. О сторожевой, станичной и полевой службе на польской Украине Московского государства до царя Алексея Михайловича / И.Д. Беляев. – М.: Университетская типогр., 1846. – 86 с.
2. Ежуков, Е.Л. Становление и развитие пограничной охраны России (XV – начало XX вв.): науч.-практ. пособие / Е.Л. Ежуков. – М., 1991. – 264 с.
3. Анішчанка, Я.К. Мяжа Вялікага Княства Літоўскага ў справах памежных камісій (першая палова XVIII ст.) / Я.К. Анішчанка // Беларус. гіст. агляд. – 1998. – Т. 5. – Сп. 2 (9). – С. 419–433.
4. Ткачоў, М.А. Абарончыя збудаванні заходніх зямель Беларусі XIII–XVIII ст. / М.А. Ткачоў. – Мінск: Навука і тэхніка, 1978. – 141 с.
5. Статут Вялікага Княства Літоўскага 1588. Тэксты. Даведнік. Каментарыі. – Мінск: Бел. сав. энцыкл. імя П. Броўкі, 1989.
6. Давыдзік, В.В. История пограничной службы Беларуси: учеб. пособие / В.В. Давыдзік [и др.]; под общ. ред. В.Г. Моисеенко. – Минск: ИВЦ Минфина, 2011. – 437 с.
7. Злотников, М.Ф. Континентальная блокада и Россия / М.Ф. Злотников; Акад. наук СССР, Ленингр. отд.-ние Ин-та истории. Л.: Наука, 1966. – 360 с.
8. Лукашевич, А.М. Политическая ситуация в белорусских губерниях накануне войны 1812 г. в оценке российских служб политического сыска и контрразведки / А.М. Лукашевич // Рос. и славян. исслед.: сб. науч. ст. БГУ. – 2009. – Вып. 4. – С. 403–414.
9. Заикин, Н.А. Организация пограничной службы на Западной границе накануне Отечественной войны 1812 г. / Н.А. Заикин // Вестн. Акад. воен. наук. – М., 2004. – № 4 (9). – С. 136–139.
10. Заикин, Н.А. Подготовка таможенной унии между Российской империей и Королевством Польским (1815–1819 гг.) / Н.А. Заикин // Славянскі свет: мінулае і сучаснасць: матэрыялы Рэсп. навук. канф., 26 сак. 2004 г.: у 3 ч. / Беларус. дзярж. пед. ун-т; гал. рэд. А.П. Жытко. – Мінск, 2004. – Ч. 3. – С. 60–66.
11. Обушенкова, Л.А. Королевство Польское в 1815–1830 гг. экономическое и социальное развитие / Л.А. Обушенкова. – М.: Наука, 1979. – 294 с.
12. Заикин, Н.А. Организация пограничной службы на западной границе (конец XVIII – первая половина XIX в.) / Н.А. Заикин // Вооруженные формирования Беларуси. К юбилеям великих побед / сост. Г.Ч. Лянкевич, И.И. Птуха; редкол.: В.В. Гайдукевич [и др.]. – Минск, 2005. – С. 41–50.
13. Заікін, М.А. Арганізацыя пагранічнай (мытнай) службы на заходняй мяжы Расійскай імперыі, 1819–1822 гг. / М.А. Заікін // Беларус. гіст. часоп. – 2004. – № 10. – С. 39–44.
14. Плеханов, А.А. Существенные преимущества строгой военной организации / А.А. Плеханов / А.А. Плеханов // Вестн. границы России. – 1994. – № 9. – С. 104–109.
15. Плеханов, А.А. Отдельный корпус пограничной стражи Императорской России (1893–1917): Исторический очерк / А.А. Плеханов, А.М. Плеханов. – М.: Граница, 2003. – 287 с.

16. Рыбалкин, Н. Пограничная политика России / Н. Рыбалкин // Воен.-науч. сб. – М.: Граница, 1993. – С. 21-26.
17. Берхин, И.Б. Экономическая политика Советского государства в первые годы Советской власти / И.Б. Берхин. – М.: Наука, 1970. – 240 с.
18. Саяпин, В.Ю. Пять веков Гродненской таможенной службы / В.Ю. Саяпин. – Гродно: Гродн. тип., 2003. – 365 с.
19. Таможенный кодекс СССР 1964 г. – М., 1983.
20. Шостак, В.П. Государственная таможенная служба Республики Беларусь. История и современность / В.П. Шостак, В.А. Острога, Т.В. Шарапова. – Минск: Белтаможсервис, 2006. – 233 с.

Дата поступления статьи в редакцию 17.10.2011

ЮРИДИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МЕР ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ КРИТИЧЕСКИ ВАЖНЫХ ОБЪЕКТОВ

ПЕРЕВАЛОВ Д.В.,

начальник кафедры Института национальной безопасности Республики Беларусь,
кандидат юридических наук, доцент

В статье рассматривается проблема формирования системы мер обеспечения безопасности критически важных объектов. В качестве одного из решений данной проблемы предлагается использование теоретико-правовых подходов, сложившихся в юридической науке и в сфере защиты опасных объектов. На основе таких подходов, а также анализа действующих правовых норм выделяются группы мер обеспечения безопасности критически важных объектов, дается их содержательная характеристика.

The article deals with the problem of shaping the system of arrangements used to secure critical objects. One of the ways to solve the problem is the applying of theoretical and legal conceptions and approaches used in the science of law and in the area of critical objects security activity. Based also on the current rules of law, one can single out the groups of arrangements used to secure critical objects as well as their factual references.

В современный период расширение сети критических инфраструктур, увеличение числа опасных промышленных объектов, усиление роли информационных технологий в экономических и социальных процессах, возрастание опасности и интенсивности угроз техногенного и природного характера, рост числа экстремистски настроенных группирований и другие факторы все больше актуализируют проблему обеспечения безопасности критически важных объектов (далее – КВО).

Система объектов социально-экономической инфраструктуры Республики Беларусь в современный период представляет собой совокупность объектов промышленности, энергетики, информатизации, транспорта, связи, жизнеобеспечения населения и ряда других сфер жизнедеятельности общества и государства. Из числа таких объектов могут быть выделены КВО, общее число которых составит около 50 единиц в каждой сфере (промышленность, энергетика, связь и так далее), а в отдельных случаях – более 100 [1, с. 32–33, 56]. При этом по существующим оценкам на территории Республики Беларусь находятся:

– **1116** пожаро- и взрывоопасных объектов, нарушение функционирования которых создаст реальную угрозу возникновения чрезвычайной техногенной ситуации;

– **309** химически опасных объектов (126 – опасных, 182 – повышенной опасности, 1 – высокой опасности);

– **40** крупных объектов энергетики, которые способны при авариях причинить значительные риски населению и прилегающим территориям (ТЭЦ, ГРЭС и т.п.) [2, с. 8, 34, 46].

Указанные обстоятельства, модифицируя спектр угроз и систему действий по их выявлению, предупреждению и локализации, заставляют по-новому взглянуть на проблему обеспечения национальной безопасности. Это нашло свое отражение в Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575, в которой, в частности, предусмотрены в качестве основных направлений нейтрализации внутренних источников угроз и защиты от внешних угроз национальной безопасности обеспечение материально-технической основы безопасности функционирования критически важных объектов информатизации, а также разработка и внедрение современных методов и средств защиты информации в информационных системах, используемых в инфраструктуре, являющейся жизненно важной для страны, отказ или разрушение которой может оказать существенное отрицательное воздействие на национальную безопасность (абзац 5 пункта 51, абзац 2 пункта 54) [3].

В качестве ключевого элемента системы обеспечения безопасности КВО представляется обоснованным рассматривать меры обеспечения безопасности соответствующих объектов. Это обусловлено тем, что только реализация данных мер позволяет осуществлять надлежащую охрану и защиту КВО. В этой связи актуальной и востребованной представляется разработка системы и содержания мер обеспечения безопасности КВО.

В теории безопасности меры безопасности определяются как меры некарательного ограничения поведения индивидуальных или коллективных субъектов, применяемые специально для предотвращения вредоносного воздействия определенного источника повышенной опасности либо ограждения объекта усиленной охраны от вредного влияния любых источников опасности. При этом содержание мер безопасности составляют специальные обязанности и запреты, которые возлагаются на физических лиц или организации, а в социальных нормах меры безопасности представлены в форме правил или санкций безопасности 4, с. 47.

В сфере обеспечения национальной безопасности часть ученых определяет, например, правовые меры обеспечения национальной безопасности как меры, устанавливающие и закрепляющие от имени государства определенный порядок отношений государственных органов, общественных организаций, а также поведение должностных лиц и граждан в сферах, непосредственно связанных с обеспечением национальной безопасности 5, с. 17. Другие ученые считают, что меры безопасности – это однородные нормативно-зафиксированные типизированные способы и приемы непосредственного подчинения поведения физических и юридических лиц общеобязательным условиям и требованиям безопасности, применяемые для административно-публичного обеспечения безопасности 6, с. 135–136.

В сфере борьбы с преступностью меры процессуального принуждения рассматриваются как предусмотренные уголовно-процессуальным законом меры принудительного характера, применяемые органом уголовного преследования или судом к участникам уголовного процесса и другим лицам в целях предупреждения и пресечения преступлений, обеспечения порядка предварительного расследования и судебного разбирательства, надлежащего исполнения приговора 7, с. 43. Как средство воздействия субъекта оперативно-розыскной деятельности (оперативно-розыскного органа, оперативника и др.) на лицо или оперативно-розыскную ситуацию для достижения целей, предусмотренных оперативно-розыскным законом, определяются оперативно-розыскные меры 8, с. 68.

Основываясь на изложенных подходах и на нормах актов законодательства в сфере обеспе-

чения безопасности объектов социально-экономической инфраструктуры, которые могут быть отнесены к КВО (законы Республики Беларусь «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» 9, «О радиационной безопасности населения» 10, «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» 11, «Об информации, информатизации и защите информации» 12, «Об охранной деятельности в Республике Беларусь» 13 и др.), можно выделить следующие характерные признаки мер обеспечения безопасности КВО:

1) субъектами осуществления данных мер являются работники КВО, в том числе его службы безопасности, которые реализуют их во взаимодействии с сотрудниками уполномоченных государственных органов, иных организаций и другими лицами;

2) такие меры представляют собой совокупность установленных законодательством и выработанных практикой взаимосвязанных действий субъектов реализации мер;

3) целями реализации рассматриваемых мер являются охрана и защита КВО, а также обеспечение соблюдения интересов государства и общества.

Основываясь на выделенных чертах, **меры обеспечения безопасности КВО** целесообразно рассматривать как совокупность установленных законодательством и выработанных практикой взаимосвязанных действий, осуществляемых работниками КВО, его службы безопасности во взаимодействии с сотрудниками уполномоченных государственных органов, иных организаций и другими лицами, направленных на охрану и защиту КВО, а также обеспечивающих соблюдение интересов государства и общества.

В соответствии со сложившимися подходами в сфере обеспечения безопасности объектов социально-экономической инфраструктуры, в том числе тех, которые могут быть отнесены к КВО 14, с. 138–167; 15, с. 133–161; 16, с. 13–14; 17, с. 14–18, представляется, что **система мер обеспечения безопасности КВО** должна иметь следующую **структуру и содержание**.

1. **Правовые меры** обеспечения безопасности КВО, которые целесообразно рассматривать как совокупность требований нормативных правовых актов, действующих в области функционирования и обеспечения безопасности КВО, а также действия уполномоченных юридических и физических лиц по их реализации.

Как показывают исследования, на объектах социально-экономической безопасности, которые могут быть отнесены к КВО, в целом создана система правовых мер обеспечения безопасности. Однако на каждом объекте есть своя собственная система правовых мер, которая имеет

локальный характер и не увязана в общегосударственную систему, во многих случаях даже на уровне отдельного государственного органа (ведомства) 1, с. 43–44.

В систему правовых представляется целесообразным включать следующие группы мер: 1) общеправовые меры; 2) специально-правовые меры.

Общеправовые меры направлены на создание условий по обеспечению безопасности КВО и представляют собой совокупность следующих мер:

- конституционно-правовых мер, установленных в Конституции Республики Беларусь и определяющих общие вопросы обеспечения безопасности КВО (*часть четвертая статьи 13, часть первая статьи 23, часть первая статьи 46*) 18;
- международно-правовых мер, закрепленных в международных договорах Республики Беларусь и определяющих категории объектов, подлежащих защите, в частности от актов терроризма, содержание мер безопасности и некоторые другие аспекты (*статья 1 Международной конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом 19, статья 1 Договора о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом 20, статья 8 Устава Организации Договора о коллективной безопасности 21*);
- административно-правовых мер, предусмотренных в законодательных актах, регулирующих отношения в сфере обеспечения безопасности опасных производственных и иных опасных объектов (*статьи 2, 3, 10–15 Закона Республики Беларусь «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» [9], статьи 4, 10, 10¹, 12–15¹, 17–18 Закона Республики Беларусь «О радиационной безопасности населения» [10], статьи 3, 7, 16–19, 22–23 Закона Республики Беларусь «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [11]), а также в Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях (например, установление ответственности за нарушение правил эксплуатации водохозяйственных сооружений и устройств (*статья 15.53*), нарушение правил эксплуатации электрических или теплоиспользующих установок (*статья 20.12*), нарушение санитарных норм, правил и гигиенических нормативов (*статья 16.8*) и др.) 22.*

В качестве таких мер необходимо также рассматривать принятие и реализацию специального базового Закона Республики Беларусь «О критически важных объектах» и установление специального комплексного административно-правового режима обеспечения безопасности КВО;

- уголовно-правовых мер, выражающихся в применении положений Уголовного кодекса Республики Беларусь, предусматривающих ответственность за противоправные деяния в сфере обеспечения безопасности опасных производственных и иных опасных объектов (например, нарушение требований экологической безопасности (*статья 265*), терроризм (*статья 289*), выполнение работ либо оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности (*статья 338*) и др.) 23;
- гражданско-правовых мер, включающих в себя применение положений Гражданского кодекса Республики Беларусь (далее – ГК), предусматривающих ответственность за вред, причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих (*статья 948*) 24.

К таким мерам необходимо также относить установление обязательного страхования гражданской ответственности собственников КВО за вред, причиненный юридическим и физическим лицам в результате эксплуатации таких объектов, в порядке, установленном статьей 826 ГК и Положением о страховой деятельности в Республике Беларусь, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 25 августа 2006 г. № 530 «О страховой деятельности» 25;

- трудовые меры, предусматривающих применение положений Трудового кодекса Республики Беларусь, определяющих права, обязанности и ответственность нанимателей и работников, которые являются актуальными при организации и осуществлении деятельности КВО (*пункт 7 статьи 11, пункт 6 статьи 12, пункты 2, 3, 7, 10 статьи 53, пункты 2, 3 статьи 54, пункт 6 статьи 55, статья 204, пункты 5, 8 статьи 364, статья 400*) 26, а также установление специальных прав и обязанностей для работников и нанимателей, являющихся собственниками КВО, связанными с эксплуатацией таких объектов;
- технико-правовых мер, предусматривающих установление: требований к сооружениям, проектной документации, строительным материалам и изделиям в целях защиты жизни, здоровья и наследственности граждан, имущества и охраны окружающей среды; требований и правил обеспечения безопасности информационных технологий (*СТБ 34.101.1-2004 27 и другие стандарты данной серии*); требований и правил охраны объектов и физических лиц (*СТБ 1250-2000 28*).

Специально-правовые меры направлены непосредственно на обеспечение безопасности КВО и включают в себя следующие группы мер:

- создание системы межведомственных и ведомственных нормативных правовых актов,

определяющих: взаимодействие руководства ведомств (министерств) или собственников с руководством (иными должностными лицами) подведомственных (подчиненных, подконтрольных) или находящихся в собственности КВО по вопросам обеспечения их безопасности; порядок взаимодействия КВО с государственными органами и иными организациями по вопросам обеспечения их безопасности; порядок обмена информации КВО с государственными органами и иными организациями по вопросам их обеспечения;

- создание системы локальных нормативных правовых актов, определяющих систему обеспечения безопасности КВО;
- закрепление в правоустанавливающих документах положений, направленных на обеспечение безопасности КВО – установление в коллективном договоре между трудовым коллективом и администрацией КВО общих положений об ответственности за несоблюдение исполнительской дисциплины и невыполнение должностных и специальных инструкций; установление в типовой форме трудового договора между работником и администрацией КВО прав и обязанностей, которые являются актуальными при организации и осуществлении деятельности КВО.

В настоящее время с целью придания системного характера правовым мерам обеспечения безопасности КВО требуются принятие специального Закона Республики Беларусь «О критически важных объектах» и создание специального комплексного административно-правового режима обеспечения безопасности КВО.

2. Организационные меры обеспечения безопасности КВО, которые целесообразно определять как совокупность действий, осуществляемых уполномоченными субъектами обеспечения безопасности КВО и направленных на формирование и поддержание функционирования системы обеспечения безопасности объекта.

Проведенные исследования показали: на объектах, которые могут быть отнесены к КВО, в целом функционирует система необходимых организационных мер обеспечения безопасности. Однако, как и в случае с правовыми мерами, каждый объект создает свою собственную локальную систему организационных мер, которая не увязана в общегосударственную систему, во многих случаях даже на уровне отдельного государственного органа (ведомства) 1, с. 44–46.

В систему организационных мер представляется целесообразным включать следующие группы мер:

- категорирование КВО, заключающееся в определении (присвоении) конкретному объекту соответствующей категории (например, в зависимости от различных критериев

(КВО 1–5 классов либо республиканские и региональные КВО);

- создание и поддержание системы обеспечения безопасности КВО, под которой целесообразно понимать совокупность государственных органов, подразделений объекта и реализуемых ими правовых, организационных, инженерно-технических, аппаратно-программных и специальных мер, обеспечивающих безопасность объекта от внутренних и внешних угроз;
- управление системой обеспечения безопасности КВО, которое направлено на организацию непрерывного процесса поддержания заданного уровня охраны и защиты объекта;
- классификация зданий, помещений, цехов, хранилищ и иных структурных компонентов КВО и разделение их по категориям доступа в зависимости от уязвимости;
- создание (реорганизация существующего) на объекте подразделения, осуществляющего защиту и охрану объекта – службы безопасности;
- организация работы с персоналом КВО при приеме на работу, в ходе исполнения служебных обязанностей, в процессе увольнения и после увольнения работника с объекта;
- организация работы по идентификации инцидентов безопасности КВО и реагирования на них, в том числе определение особенностей реализации мер безопасности при функционировании объекта в повседневном режиме, в условиях режимов повышенной готовности и чрезвычайной ситуации, а также определение моделей нарушителей, действия которых создают угрозу безопасности объекта;
- определение критериев и порядка аудита (мониторинга) системы обеспечения безопасности КВО, позволяющих установить степень эффективности охраны и защиты объекта.

3. Инженерно-технические меры обеспечения безопасности КВО, которые целесообразно рассматривать как совокупность действий, осуществляемых уполномоченными субъектами обеспечения безопасности КВО и направленных на поддержание функционирования соответствующих объектов (их компонентов) в определенный промежуток времени в случае выхода из строя его критических и иных элементов, а также на создание и поддержание систем охраны таких объектов.

По полученным в ходе исследования материалам на объектах, которые могут быть отнесены к КВО, эксплуатируемые средства и системы охраны обеспечивают отражение только части программно-технических и физических угроз КВО и не всегда отвечают современным требованиям к комплексным системам защиты объек-

тов, которые могут быть отнесены к КВО 1, с. 46–47.

В систему инженерно-технических представляется целесообразным включать следующие меры:

- определение уровней режимов обеспечения безопасности КВО в зависимости от категории объекта (1–7), что позволит дифференцированно реализовывать меры обеспечения безопасности на конкретном объекте;
- организация и осуществление физической охраны КВО посредством установления внешнего, пропускного и внутриобъектового режимов и применения соответствующих инженерных и технических средств.

4. **Аппаратно-программные меры** обеспечения безопасности КВО, которые целесообразно рассматривать как совокупность действий, осуществляемых уполномоченными субъектами обеспечения безопасности КВО и направленных на защиту информационных активов таких объектов, обрабатываемых и/или хранящихся в различных информационных системах либо в отдельных комплексах программно-технических средств.

Как показывают исследования, программно-аппаратные меры на объектах, которые могут быть отнесены к КВО, реализуются в недостаточной степени. Существующая практика использования информационных технологий на указанных объектах создает риски для их информационной безопасности 1, с. 47.

В качестве аппаратно-программных мер обеспечения безопасности КВО могут быть определены следующие меры:

- использование автоматизированных систем управления технологическими процессами на соответствующем объекте;
- применение аппаратных средств обеспечения безопасности КВО (технических средств, используемых для обработки данных);
- применение программных средств обеспечения безопасности КВО (специальных программ, которые предназначены для выполнения функций защиты и включаются в состав программного обеспечения систем обработки данных);
- применение методов защиты информационных систем КВО от неправомерного вмешательства в процессы их функционирования и несанкционированного доступа (НСД) к информации (идентификация, аутентификация (подтверждение подлинности) пользователей информационными ресурсами, разграничение доступа пользователей к информационным ресурсам, авторизация (присвоение полномочий) таких пользователей, криптографическое закрытие хранимых и передаваемых по каналам связи данных, сокрытие ин-

формации, выявление и нейтрализация действий компьютерных вирусов и т.д.).

5. **Специальные меры** обеспечения безопасности КВО целесообразно рассматривать как совокупность действий, осуществляемых уполномоченными субъектами обеспечения безопасности КВО и направленных на создание и поддержание системы защиты КВО, осуществление информационно-аналитической деятельности и физическую охрану работников объекта.

Проведенные исследования показали, что на объектах, которые могут быть отнесены к КВО, наиболее неэффективно реализуются специальные меры. Такие меры носят фрагментарный характер и не составляют единую систему 1, с. 49.

В качестве специальных мер обеспечения безопасности КВО целесообразно рассматривать:

- проведение на основаниях и в порядке, предусмотренных Законом Республики Беларусь «Об оперативно-розыскной деятельности», оперативно-розыскных мероприятий по выявлению, предупреждению и пресечению подготавливаемых и совершаемых преступлений, а также для принятия решений о допуске к работам, связанным с эксплуатацией объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей, а также для окружающей среды (*статьи 9, 11, 12*) 29 ;
- предупреждение проникновения в качестве работников объекта лиц, преследующих противоправные цели;
- осуществление жесткого и всестороннего контроля за служебной деятельностью работников объекта;
- организацию работы с жалобами и заявлениями граждан;
- осуществление информационно-аналитической работы;
- охрану руководителей и других работников объекта.

В настоящее время на объектах социально-экономической инфраструктуры Республики Беларусь, которые могут быть отнесены к КВО, в целом создана система правовых, организационных, инженерно-технических, аппаратно-программных и специальных мер обеспечения безопасности. Однако такие меры не носят системного характера и не обеспечивают надежную защиту и охрану соответствующих объектов 1, с. 42, 56. Для осуществления должной защиты и охраны КВО реализация мер обеспечения безопасности таких объектов должна носить системный характер. С этой целью требуется определение государственного органа, который бы осуществлял государственный контроль в области функционирования и обеспечения безопасности КВО.

В качестве основных полномочий такого органа представляется обоснованным рассматривать следующие правомочия: проводить государственную политику в области функционирования и обеспечения безопасности КВО; организовывать и координировать деятельность республиканских органов государственного управления, которым в соответствии с законодательством Республики Беларусь предоставлено право осуществлять отдельные функции государственного управления, разрешительные, контрольные и надзорные функции в области функционирования и обеспечения безопасности КВО; издавать в пределах своих полномочий нормативные правовые акты по вопросам функционирования и обеспечения безопасности КВО; организовывать взаимодействие и координацию деятельности государственных органов и иных организаций по вопросам функционирования и обеспечения безопасности КВО.

Изложенное позволяет сделать следующие выводы.

1. Ключевым элементом системы обеспечения безопасности КВО являются меры обеспечения безопасности соответствующих объектов, которые могут быть определены как совокупность установленных законодательством и выработанных практикой взаимосвязанных действий, осуществляемых работниками КВО, его службы безопасности во взаимодействии с сотрудниками уполномоченных государственных органов, иных организаций и другими лицами, направленных на охрану и защиту КВО, а также обеспечивающих соблюдение интересов государства и общества.

2. Совокупность мер обеспечения безопасности КВО целесообразно рассматривать как определенную систему:

1) правовых мер, которые направлены на юридическое закрепление следующих групп отношений:

- определяющих статус объекта как критически важного;
- складывающихся по поводу охраны и защиты КВО;

2) организационных мер, направленных на формирование и поддержание самой системы обеспечения безопасности КВО;

3) инженерно-технических мер, которые направлены на:

- создание и поддержание системы охраны КВО;
- поддержание функционирования КВО (его компонентов) в определенный промежуток времени в случае выхода из строя его компонентов;

4) программно-аппаратных мер, направленных на защиту информационных активов КВО, обрабатываемых и (или) хранящихся в различных информационных системах либо в отдельных комплексах программно-технических средств;

5) специальных мер, которые направлены на выявление и пресечение угроз безопасности КВО:

- создание и поддержание системы защиты КВО;
- осуществление информационно-аналитической деятельности;
- физическая охрана работников объекта.

3. В настоящее время на объектах социальной-экономической инфраструктуры Республики Беларусь, которые могут быть отнесены к КВО, в целом создана система правовых, организационных, инженерно-технических, аппаратно-программных и специальных мер обеспечения безопасности. Однако такие меры не носят системного характера и не обеспечивают надежную защиту и охрану соответствующих объектов.

В связи с этим востребованным является создание государственной системы мер обеспечения безопасности КВО, которая должна реализовываться уполномоченными субъектами. Деятельность таких субъектов должна координироваться и контролироваться соответствующим государственным органом, реализующим государственную политику в области функционирования и обеспечения безопасности КВО.

ЛИТЕРАТУРА

1. Актуальные направления совершенствования государственного управления и повышения эффективности работы государственных органов по противодействию терроризму и обеспечению информационной безопасности в Республике Беларусь. Обоснование выделения критически важных объектов. Задание 3 (шифр «Антитеррор-КВО»): отчет о НИР (промежуточный) / Ин-т нац. безопасности Респ. Беларусь; рук. задания Д.В. Перевалов. – Минск, 2011. – 79 с. – Инв. № 111124.

2. Районирование территории Республики Беларусь по уровням риска для населения и территорий при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера: сб. / П.С. Махачей [и др.]; под рук. А.Н. Кудряшова. – Минск: Науч.-исслед. ин-т пожар. безопасности и проблем чрезвычайных ситуаций, 2010. – 185 с.

3. Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 9 нояб. 2010 г., № 575 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2010. – № 276. – 1/12080.
4. Концептуально-теоретические основы правового регулирования и применения мер безопасности: моногр. / Н.В. Щедрин [и др.]; под ред. Н.В. Щедрина. – Красноярск: СФУ, 2010. – 324 с.
5. Куковский, А.А. Национальная безопасность в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А.А. Куковский. – М.: ГОУ ВПО «Южно-Уральск. гос. ун-т», 2011. – 21 с.
6. Стахов, А.И. Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации: моногр. / А.И. Стахов; под ред. Б.В. Россинского. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2006. – 199 с.
7. Шостак, М.А. Уголовный процесс: учеб. пособие / М.А. Шостак. – Минск: ГИУСТ, 2004. – 284 с.
8. Оперативно-розыскной словарь: учеб. пособие / авт.-сост. А.Ю. Шумилов. – Изд. дом Шумиловой И.И., 2008. – 175 с.
9. О промышленной безопасности опасных производственных объектов: Закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2000 г., № 363-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2000. – № 8. – 2/138.
10. О радиационной безопасности населения: Закон Респ. Беларусь, 5 янв. 1998 г., № 122-З // Ведамасці Нац. сходу Рэсп. Беларусь. – 1998. – № 5. – Ст. 25.
11. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Закон Респ. Беларусь, 5 мая 1998 г., № 141-З // Ведамасці Нац. сходу Рэсп. Беларусь. – 1998. – № 19. – Ст. 212.
12. 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.
13. Об охранной деятельности в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 8 нояб. 2006 г., № 175-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 187. – 2/1272.
14. Кононов, А.А. Управление рисками нарушения транспортной безопасности / А.А. Кононов, А.Б. Стиславский, В.Н. Цыгичко; под ред. Д.С. Черешкина. – М.: АС-Траст, 2008. – 210 с.
15. Назаркин, М.В. Теоретические и прикладные проблемы обеспечения безопасности высокорисковых объектов / М.В. Назаркин. – М.: Всерос. науч.-исслед. ин-т МВД России, 2009. – 260 с.
16. Кузьмин, В.В. Правовое регулирование защиты критически важных для национальной безопасности объектов инфраструктуры населения страны от угроз техногенного и природного характера: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 05.26.02 / В.В. Кузьмин; С.-Петерб. гос. ун-т ГПС МЧС России. – СПб., 2009. – 17 с.
17. Мак-Мак, В.П. Служба безопасности предприятия. Организационно-управленческие и правовые аспекты деятельности / В.П. Мак-Мак. – М.: «Мир безопасности», 1999. – 160 с.
18. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 1. – 1/0; 2004. – № 188. – 1/6032.
19. О ратификации Международной конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом: Закон Респ. Беларусь, 27 окт. 2000 г., № 445-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2000. – № 106. – 2/220.
20. О присоединении Республики Беларусь к Договору о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом: Закон Респ. Беларусь, 16 дек. 2002 г., № 158-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2002. – № 143. – 2/907.
21. О ратификации Устава Организации Договора о коллективной безопасности: Закон Респ. Беларусь, 15 июля 2003 г., № 222-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2003. – № 81. – 2/971.
22. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: Кодекс Респ. Беларусь, 21 апр. 2003 г., № 194-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2003. – № 63. – 2/946.
23. Уголовный кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 9 июля 1999 г., № 275-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 76. – 2/50.
24. Гражданский кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 7 дек. 1998 г., № 218-З // Ведамасці Нац. сходу Рэсп. Беларусь. – 1999. – № 7-9. – Ст. 101.
25. 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.
26. Трудовой кодекс Республики Беларусь: 26 июля 1999 г., № 296-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 80. – 2/70.
27. Информационные технологии и безопасность. Критерии оценки безопасности информационных технологий. Ч. 2. Функциональные требования безопасности: СТБ 34.101.2-2004. – Введ. 21.07.2004. – Минск: Госстандарт Респ. Беларусь, 2004. – 91 с.
28. Охрана объектов и физических лиц. Термины и определения: СТБ 1250-2000. – Введ. 01.04.2001. – Минск: Госстандарт Респ. Беларусь, 2001. – 16 с.
29. Об оперативно-розыскной деятельности: Закон Респ. Беларусь, 9 июля 1999 г., № 289-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 57. – 2/64.

Дата поступления статьи в редакцию 25.11.2011

УДК 342.95

ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАХОЖДЕНИЕ НА РАБОТЕ В СОСТОЯНИИ ОПЬЯНЕНИЯ

ДОБРИЯН С.В.,

заместитель начальника кафедры административного права и управления
органами внутренних дел факультета милиции Академии Министерства внутренних дел
Республики Беларусь, кандидат юридических наук

ЧИГИЛЕЙЧИК А.В.,

адъюнкт научно-педагогического факультета Академии Министерства внутренних дел
Республики Беларусь

Частью 2 статьи 17.3 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность за нахождение на рабочем месте в рабочее время в состоянии опьянения. Введение подобного правового запрета обусловлено потребностями практики, однако на сегодняшний день указанный состав правонарушения влечет за собой необходимость осмысления его сущности через призму трудового законодательства. Находясь на стыке двух отраслей права, действия, предусмотренные частью 2 статьи 17.3 указанного Кодекса, могут получить свою юридическую оценку исключительно при сопоставлении таких обозначенных Трудовым кодексом Республики Беларусь понятий, как рабочее время и рабочее место. Подобная конструкция правовой нормы вызывает ее неоднозначное понимание и определенные трудности при квалификации указанных деяний.

At the present time the part 2 of the article 17.3 of the Code on administrative offences of the Republic of Belarus stipulates the administrative responsibility for a being on a workplace in working hours in a condition of intoxication. Enactment of a similar legal prohibition is caused by requirements of practice, however nowadays, the specified structure of an offence entails necessity of judgment of its essence through a prism of the labor legislation. Being on a joint of two branches of the law, the actions stipulated by the part 2 of the articles 17.3 of the Code on administrative offences of the Republic of Belarus can receive the legal estimation exclusively by comparison such designated by the Labor code of the Republic of Belarus concepts as «working hours» and «workplace». The similar design of the rule of law causes its ambiguous understanding and the certain difficulties at qualification of the specified acts.

Объектом правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 17.3 Кодекса об административных правонарушениях Республики Беларусь (далее – КоАП) выступают общественные отношения, регулирующие общественный порядок, нравственность и человеческое достоинство личности, а также надлежащие условия труда граждан. Появление на рабочем месте в состоянии опьянения противоречит сложившимся в обществе нравственным понятиям, поскольку подобные действия прежде всего направлены на подрыв трудовой дисциплины, поверхностное и ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей.

Впервые ответственность за нахождение на работе в состоянии опьянения была установлена

Указом Президиума Верховного Совета БССР от 21 июня 1972 г. «О мерах по усилению борьбы против пьянства и алкоголизма», где наряду с общими основаниями административной ответственности за распитие спиртных напитков в общественных местах и появление в пьяном виде в части 3 статьи 1 указывалось, что в отношении лиц, неоднократно появлявшихся на работе в состоянии опьянения или употреблявших на работе спиртные напитки, могут применяться такие меры, как полное или частичное лишение премий на производстве, льготных путевок в дома отдыха и санатории, перенесение очереди на получение жилплощади. Указом также предусматривалась ответственность некоторых категорий руководителей и должностных лиц

субъектов хозяйствования за действия, повлекшие распитие подчиненными спиртных напитков на производстве, и несвоевременное отстранение их от работы [1, с. 257].

Установление административной ответственности в КоАП 1984 года за распитие спиртных напитков на производстве или пребывание на работе в нетрезвом состоянии было обусловлено принятием Указа Президиума Верховного Совета СССР от 16 мая 1985 г. «Об усилении борьбы с пьянством», статья 2 которого предусматривала ответственность за данное действие. В связи с этим Указом Президиума Верховного Совета Республики Беларусь от 14 ноября 1985 г. № 448-XI «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Беларусь» была изменена статья 158 КоАП 1984 года, предусматривавшая до этого ответственность исключительно за распитие спиртных напитков в общественных местах [2, с. 449]. После изменения часть 1 указанной статьи предусматривала административную ответственность за распитие спиртных напитков на производстве и пребывание на работе в нетрезвом состоянии.

Через почти три года со дня введения в действие 1 марта 2007 г. КоАП 2003 года административная ответственность за распитие спиртных напитков на производстве была устранена. Подобные действия могли быть квалифицированы при соответствующих обстоятельствах по статье 17.3 КоАП, а также наказывались нормами Декрета Президента Республики Беларусь от 26 июля 1999 г. № 29 «О дополнительных мерах по совершенствованию трудовых отношений, укреплению трудовой и исполнительской дисциплины» и пунктом 7 статьи 42 Трудового кодекса Республики Беларусь (далее – ТК).

Указанный пробел был восполнен вступлением в силу с 23 февраля 2010 г. новой редакции части 2 статьи 17.3 КоАП, утвержденной Законом Республики Беларусь от 28 декабря 2009 г. № 98-З «О внесении изменений и дополнений в некоторые кодексы Республики Беларусь по вопросам уголовной и административной ответственности».

В настоящее время объективную сторону правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 17.3 КоАП, образуют действия лица, находящегося на рабочем месте в рабочее время в состоянии алкогольного, наркотического или токсикоманического опьянения. Сделав акцент на описании состояния правонарушителя, законодатель отказался от такой его характеристики, как «пребывание в нетрезвом состоянии», а также вывел за рамки административной ответственности факты «распития» в производственных помещениях, наказуемые по КоАП 1984 года. Обозначение терминов «алкогольное, наркотическое, токсикоманическое опьянение» дано в Положении о порядке проведения меди-

цинского освидетельствования иных лиц для установления факта употребления алкоголя, наркотических и токсикоманических средств и состояния опьянения, утвержденном постановлением Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 18 февраля 2003 г. № 10 (далее – Положение) [3]. Анализируя существующие виды опьянения, следует отметить, что алкогольное опьянение будет являться таковым при положительной пробе на алкоголь в выдыхаемом воздухе, концентрации алкоголя в крови (слюне) 0,5 промилле и выше. До указанной границы виновный не подлежит административной ответственности, несмотря на распитие алкогольных и иных, названных в диспозиции части 1 статьи 17.3 КоАП спиртных напитков, а также пребывание на рабочем месте со степенью алкогольного опьянения, не превышающей указанный выше уровень. Названные деяния выступают лишь в качестве оснований для наступления ответственности в сфере трудовых отношений, выражением которой служит расторжение трудового договора (контракта) по инициативе нанимателя по пункту 7 статьи 42 ТК.

А.Н.Крамник описывает подобные виды ответственности как «так называемые правонарушения двойственного характера: дисциплинарно-административные или административно-дисциплинарные», которые «совершаются лицами в сфере служебных (трудовых) отношений путем осуществления своих служебных (трудовых) обязанностей вразрез с правовыми нормами» [4, с. 177, 180]. Наличие состава административного правонарушения не исключает своего отношения и к нормам трудового права. «В данном случае нарушителя можно привлекать одновременно к дисциплинарной и административной ответственности», – справедливо резюмируют отдельные авторы [5, с. 67].

Если подвергнуть сравнению ответственность по части 2 статьи 17.3 КоАП с ответственностью по нормам трудового законодательства, то пункт 7 статьи 42 ТК является нормой, охватывающей более широкий спектр деяний, вне сферы правового воздействия которого находятся лишь распитие спиртного и появление в состоянии опьянения в нерабочее время и не по месту работы. В то же время формулировка диспозиции части 2 статьи 17.3 КоАП в части времени и места появления в состоянии опьянения соответствует старой редакции пункта 7 статьи 42 ТК, доказавшей на практике свою несостоятельность и измененной Законом Республики Беларусь от 20 июля 2007 г. № 272-З «О внесении изменений и дополнений в Трудовой кодекс Республики Беларусь».

Таким образом, часть 2 статьи 17.3 КоАП выводит за границы административной ответственности такие действия правонарушителя, как его нахождение в состоянии опьянения:

- а) после рабочего дня (по истечении рабочего времени) на рабочем месте;
- б) до начала рабочего времени;
- в) не на своем рабочем месте;
- г) в выходной день (во время отпуска, нахождения на больничном и т.п.);
- д) на рабочем месте и в рабочее время в нетрезвом виде (до 0,49 промилле включительно).

Изложенное выше, а также материалы изучения правоприменительной практики позволяют вести речь о существующей на сегодняшний момент необходимости в пересмотре оснований и пределов ответственности за действия, связанные с употреблением спиртных напитков на рабочих местах, а также ужесточением ответственности за их совершение.

Отдельные трудности понимания ответственности по части 2 статьи 17.3 КоАП обусловлены также необходимостью точного и единообразного установления времени и места совершения указанного административного правонарушения, являющихся по своей сущности факультативными признаками его объективной стороны. Несмотря на факультативный характер указанных признаков, только их безусловное установление влечет за собой наличие состава данного административного правонарушения. Говоря о нахождении «на рабочем месте в рабочее время» в состоянии опьянения, законодатель для уяснения указанных терминов формирует бланкетную диспозицию состава, отсылая к не имеющим административно-правового значения нормативным актам, основным из которых является ТК.

Так, часть первая статьи 110 ТК дает определение рабочего времени, которым считается время, в течение которого работник в соответствии с трудовым, коллективным договорами, правилами внутреннего трудового распорядка обязан находиться на рабочем месте и выполнять свои трудовые обязанности. Формулируя понятие рабочего времени, ТК воспроизводит основные положения статьи 2 Конвенции Международной Организации Труда от 28 июня 1930 г. № 30 «О регламентации рабочего времени в торговле и в учреждениях», в которой в качестве рабочего времени «рассматривается период, в течение которого трудящиеся находятся в распоряжении предпринимателя» (далее – Конвенция МОТ № 30).

Нахождение на рабочем месте в состоянии опьянения расценивается как административное правонарушение независимо от того, когда был установлен факт правонарушения: в начале рабочего дня или на его протяжении вплоть до самого окончания рабочего времени. В связи с этим «рабочее время имеет <...> весьма значимый аспект – это одновременно период хозяйской власти нанимателя над работником» [6, с. 11].

По смыслу законодательного определения «в рабочее время будет включаться, в частности, время простоя, опоздания на работу, прогула (неотработанное рабочее время), поскольку в подобных случаях работник обязан находиться на рабочем месте и исполнять свои трудовые обязанности» [7, с. 474]. К рабочему времени также приравнивается «время работы, выполненной по предложению, распоряжению или с ведома нанимателя сверх установленной продолжительности рабочего времени (сверхурочная работа, работа в государственные праздники, праздничные и выходные дни)» (часть вторая статьи 110 ТК). Более того, отдельные авторы отмечают, что «работа сверх установленной работнику продолжительности рабочего времени также считается рабочим временем со всеми вытекающими отсюда правовыми последствиями даже в том случае, если работодатель привлекал работника к такой работе в нарушение законодательства и работник не обязан был ее исполнять. В подобных случаях следует руководствоваться определением рабочего времени, которое дано в Конвенции МОТ № 30 (1930 г.)» [8, с. 246].

Рабочее время включает в себя и другие периоды. «В отдельных случаях, – подчеркивают в литературе, – законодательством в качестве рабочего времени признается: время, предназначенное не для выполнения трудовых обязанностей, – дополнительные перерывы для кормления ребенка, перерывы для обогрева при наружных работах в холодное время, перерывы для отдыха на погрузочно-разгрузочных работах и т.п.» [9, с. 473], «кроме того, в рабочее время включается время, необходимое для приема пищи на тех работах, где по условиям производства перерыв установить нельзя (часть третья статьи 134 ТК), а также дополнительные специальные перерывы (статья 135 ТК)» [10, с. 604]. Встречающиеся в литературе рассуждения относительно правового осмысления указанного термина позволяют характеризовать его как определенный соответствующими нормативными актами промежутки времени, в течение которого работник находится в распоряжении нанимателя на своем рабочем месте независимо от выполняемой им работы, обусловленной трудовым договором (контрактом), а также на иных местах, периоды нахождения на которых подлежат включению в рабочее время на законодательном уровне.

Таким образом, исходя из существующего на сегодняшний момент определения «рабочее время», наличие которого выступает одним из оснований ответственности по части 2 статьи 17.3 КоАП, нельзя не отметить его тесную связь с «рабочим местом», пребывание на котором является одной из характеристик в определении

понятия «рабочее время». Рабочее место определяется как «место постоянного или временно-го пребывания работника в процессе трудовой деятельности» (часть вторая статьи 31 ТК). Иными словами, к рабочему месту относится «определенный участок площади, на котором выполняется работа (офис, кабинет, торговый киоск)» [7, с. 142]. Определять рабочее место и его пределы с учетом специфики выполняемой работы, а также иных производственных обстоятельств, например ввиду перемещения (часть первая статьи 31 ТК), временного перевода (статья 33 ТК), правомочен исключительно наниматель. В то же время далеко не всегда можно достоверно установить пространственные пределы рабочего места. Ведь некоторые категории работников, выполняя свою трудовую функцию, осуществляют подвижную трудовую деятельность (например, почтальоны, водители, экспедиторы и т.д.), а отдельные из них могут осуществлять свою трудовую деятельность в силу тех или иных причин на ином рабочем месте (участке работы) либо выполнять государственные или общественные обязанности в соответствии с частью третьей статьи 101 ТК. В связи с этим привязку к рабочему времени в смысле ответственности по части 2 статьи 17.3 КоАП нельзя признать удачной. Зачастую распитие алкогольных и иных спиртных напитков, а также появление на работе в состоянии опьянения осуществляются на рабочем месте и после истечения рабочего времени. Указанные действия в силу своей социальной и производственной угрозы являются не менее опасными, чем распитие или появление в состоянии алкогольного опьянения в рабочий период. Однако квалифицировать их по части 2 статьи 17.3 КоАП нельзя. Более того, отдельные производственные помещения, исключая своим расположением и осуществляемыми в нем рабочими функциями доступ иных граждан, не могут быть даже отнесены к общественным местам, что исключает ответственность подобных действий на общих основаниях и по части 1 статьи 17.3 КоАП. На это указывается и в литературе [11, с. 297].

Изложенное выше свидетельствует о необходимости отступления от привязки к «рабочему месту» и «рабочему времени» при описании признаков состава правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 17.3 КоАП. Представляется, что указанную норму целесообразно изложить в следующей редакции: «2. Нахождение в состоянии алкогольного, наркотического или токсикоманического опьянения на рабочем месте, в ином производственном помещении или на объекте, в том числе где лицо выполняет свои служебные (трудовые) обязанности, а равно

распитие спиртных напитков в указанных местах —». Подобное понимание закона исходит из необходимости согласованности терминологии, используемой в нормативных актах, а также из целесообразности усиления ответственности в сфере трудовых правоотношений.

Особое значение в практике применения административной ответственности за появление на работе в состоянии опьянения имеет порядок документирования указанного правонарушения. В связи с чем закономерно возникает вопрос: могут ли послужить основанием ответственности показания свидетелей и личное признание правонарушителя? Опьянение представляет собой в момент его воздействия на правонарушителя характеристику поведения (самочувствия) личности с физиологических и психических позиций. Оно индивидуально для каждого и подлежит измерению в правовом смысле с помощью определенного количества промилле. То есть для установления необходимой степени алкогольного опьянения необходимо провести медицинское освидетельствование, результаты которого будут доказывать факт нахождения в состоянии опьянения. В то же время нельзя принудительно освидетельствовать человека на предмет опьянения, а вытекающий из этого отказ от освидетельствования не предусмотрен в качестве одного из признаков рассматриваемого правонарушения. В связи с этим представляется, что случай появления на работе в состоянии опьянения должен доказываться и иными фактами, в особенности показаниями свидетелей. Однако превалирующее значение среди них занимает медицинское освидетельствование, проведенное в порядке и на основаниях, предусмотренных Положением.

В том случае, когда лицо, пребывающее на работе в состоянии опьянения, отказалось от проведения медицинского освидетельствования, акт, составленный должностными лицами нанимателя, может расцениваться в качестве иных источников доказательств. Представляется, что в подобной ситуации правонарушителю целесообразно предложить для опровержения выводов должностного лица, ведущего административный процесс о его состоянии, самостоятельно в течение двух часов прибыть в медицинское учреждение и пройти медицинское освидетельствование в индивидуальном порядке. Однако нельзя не признать несогласованность указанных действий с принципом презумпции невиновности и возложением бремени ответственности при таком положении вещей на правонарушителя вразрез с требованиями части 2 статьи 2.7 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее — ПИКоАП).

В связи с этим представляются очевидными преимущества медицинского освидетельствования, которые сводятся к следующему:

а) медицинское освидетельствование позволяет установить состояние наркотического или токсикоманического опьянения, о котором нельзя вести речь при ином порядке его доказывания;

б) в данном случае имеет место более тщательная процедура проведения освидетельствования, исключающая обоснованность последующего оспаривания привлечения по указанному основанию к административной ответственности: наличие конфликтной ситуации, связанной с ограничением прав и свобод граждан ввиду возможного увольнения их с работы, обуславливает при производстве медицинского освидетельствования проведение обязательного отбора биосред и их химико-токсикологический анализ.

Однако, как свидетельствует практика, наличествуют две причины, препятствующие проведению освидетельствования в медицинском учреждении:

а) отсутствие возможности доставления правонарушителя в предусмотренный законом срок в надлежащее медицинское учреждение;

б) отказ правонарушителя пройти медицинское освидетельствование в добровольном порядке. Несмотря на то, что согласно части 4 статьи 10.14 ПИК оАП освидетельствование проводится принудительно, реализация указанной нормы на практике в рамках привлечения к ответственности по части 2 статьи 17.3 КоАП представляет определенные сомнения. Освиде-

тельство проводится уполномоченным медицинским работником соответствующего учреждения здравоохранения, который не является должностным лицом, ведущим административный процесс, и не наделен правомочием на осуществление принудительных действий в отношении освидетельствуемого. В сложившейся ситуации должностное лицо, ведущее административный процесс, вправе принудительно доставить правонарушителя в медицинское учреждение, и только оно может при этом оказывать принудительное воздействие для обеспечения выполнения подобного доставления. Однако сама процедура освидетельствования в принудительном порядке выходит за рамки его должностных правомочий. В этой части закон нуждается в определенной корректировке. Одним из путей совершенствования закона в данном случае будет введение ответственности (одного из альтернативных признаков части 2 статьи 17.3 КоАП) за отказ от прохождения медицинского освидетельствования, оформляемый в том числе и на месте выявления правонарушения.

Изложенное выше позволяет вести речь о необходимости более детального регулирования оснований существующей административной ответственности за нахождение на работе в состоянии опьянения и поиска отдельных подходов совершенствования указанной нормы. Представляется, что предложенные пути решения обозначенных проблемных вопросов квалификации и привлечения к ответственности по части 2 статьи 17.3 КоАП в определенной степени могут этому способствовать.

ЛИТЕРАТУРА

1. О мерах по усилению борьбы против пьянства и алкоголизма: Указ Президиума Верхов. Совета СССР от 21 июня 1972 г. // Собр. законов, указов Президиума Верхов. Совета Белорус. ССР, постановлений и распоряжений Совета Министров Белорус. ССР. – 1972. – № 18 (1356). – С. 257.

2. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Беларусь: Указ Президиума Верхов. Совета Респ. Беларусь, 14 нояб. 1985 г., № 448-XI // Собр. законов Белорус. ССР, указов Президиума Верхов. Совета Белорус. ССР, постановлений Совета Министров Белорус. ССР. – 1985. – № 32. – С. 449.

3. Об утверждении Положения о порядке проведения медицинского освидетельствования иных лиц для установления факта употребления алкоголя, наркотических и токсикоманических средств и состояния опьянения и Положения о республиканской врачебно-контрольной комиссии медицинского освидетельствования для установления факта употребления алкоголя, наркотических и токсикоманических средств и состояния опьянения: постановление Мин-ва здравоохран. Респ. Беларусь, 18 февр. 2003 г., № 10; в ред. постановления Мин-ва здравоохран. Респ. Беларусь, 10 дек. 2008 г., № 212 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2003. – № 29. – 8/9196; 2009. – № 1. – 8/20088.

4. Крамник, А.Н. Административно-правовое принуждение / А.Н. Крамник. – Минск: Тесей, 2005. – 208 с.
5. Флоря, В.Н. Пьянство и правонарушения / В.Н. Флоря, Л.А. Кушнир. – Кишинев, 1985. – 113 с.
6. Комментарий к Трудовому кодексу Республики Беларусь: в 40 выпусках для профессионалов / В.И. Кривой, А.А. Греченков. – Гомель, Изд. Е.А. Ковалева, 2008. – Вып. 13–14: Гл. 10: Рабочее время. – 416 с.
7. Постатейный комментарий к Трудовому кодексу Республики Беларусь / под общ. ред. Г.А. Василевича; редкол.: В.Г. Голованов [и др.]. – Минск: Регистр, 2008. – 1024 с.
8. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / отв. ред. А.М. Куренной, С.П. Маврин, Е.Б. Хохлов. – 2-е изд., доп. – М.: Изд. Дом «Городец», 2007. – 736 с.
9. Трудовое законодательство: справочник-комментарий / сост. А.И. Дубовик, В.В. Король; под общ. ред. Г.А. Василевича. – Минск: Книжный Дом, 2003. – 704 с.
10. Комментарий к Трудовому кодексу Республики Беларусь: с постатейным приложением образцов документов / под общ. ред. В.Г. Голованова, В.И. Семенкова. – Минск: Дикта, 2009. – 1328 с.
11. Бочаров, С.Н. Административная юрисдикция: учеб. пособие / С.Н. Бочаров, А.В. Зубач [и др.]. – М.: Моск. ун-т МВД России, Изд-во «Щит-М», 2006. – 318 с.

Дата поступления статьи в редакцию 27.07.2011

УДК 342.9

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ МЕТОДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

ЛУГОВСКИЙ С.Г.,

адъюнкт научно-педагогического факультета Академии Министерства внутренних дел
Республики Беларусь

В статье анализируются формы деятельности органов внутренних дел Республики Беларусь по обеспечению общественной безопасности. Выявлено, что управленческая функция органов внутренних дел по обеспечению общественной безопасности реализуется с использованием метода убеждения, охранительная функция – метода принуждения. Учитывая правоохранительный статус органов внутренних дел, можно сделать вывод о том, что метод убеждения, используемый в сфере обеспечения общественной безопасности, носит предупредительный (профилактический) характер.

In the article methods of the activity of law-enforcement bodies of the Republic of Belarus of ensuring the public safety are analyzed. The given methods are considered as the maintenance of functions of law-enforcement bodies in the given sphere. The conclusion is grounded that the administrative function of law-enforcement bodies of ensuring the public safety is implemented with use of a method of persuasion, the guarding function – with use of a method of compulsion. Taking into consideration the law-enforcement status of law-enforcement bodies, the conclusion that the method of persuasion used by them in the sphere of ensuring the public safety has precautionary (preventive) character is substantiated.

Традиционно в науке административного права под методом государственного управления понимается прием, способ реализации, осуществления управленческой деятельности [1, с. 83].

В науке административного права классическим признано деление методов деятельности органов государственного управления исходя из целей управленческого воздействия на субъекты административных правоотношений на методы убеждения и принуждения [2, с. 278; 3, с. 93; 4, с. 343]. Методы выражают содержание деятельности того или иного органа государственного управления. Иными словами, конкретные функции органа государственного управления (его направления деятельности) осуществляются с использованием специфических методов. То есть каждой конкретной функции соответствуют свои методы.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод, что для реализации управленческой функции органов внутренних дел по обеспечению общественной безопасности используется метод

убеждения, для реализации охранительной функции – метод принуждения. Между тем, с учетом профилактического характера управленческой функции органов внутренних дел метод убеждения имеет свои особенности: применяемые в рамках данного метода средства, приемы и способы носят предупредительный (профилактический) характер.

Помимо критерия целей управленческого воздействия, при рассмотрении методов деятельности ОВД по обеспечению общественной безопасности целесообразно исходить также из особенностей ее объектов, под которыми понимаются соответствующие социальные сферы, где личность реализует свои способности, права и интересы, а также угрозы объектам, на противодействие которым и направлено использование данных методов.

Деятельность ОВД по обеспечению общественной безопасности в административно-политической сфере.

В соответствии с задачами, возложенными на них, ОВД осуществляют деятельность по проти-

водействию следующим угрозам политическим институтам общества:

- росту преступных и иных противоправных посягательств против личности и собственности, коррупционным проявлениям;
- подготовке или осуществлению террористических актов на территории Республики Беларусь;
- возникновению в Республике Беларусь беспорядков, сопровождающихся насилием либо угрозой насилия со стороны группы лиц и организаций, в результате которых появляется опасность жизни и здоровью людей, независимости, территориальной целостности, суверенитету и существованию государства.

С целью предотвращения роста преступных и иных противоправных посягательств против личности и собственности ОВД в соответствии со статьями 10 и 23 Закона Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. № 453-З «Об основах деятельности по профилактике правонарушений» используют следующие профилактические мероприятия: правовое просвещение граждан; представление об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушений; профилактическую беседу; информирование о причинах и об условиях противоправного поведения; социальную и трудовую реабилитацию; профилактический учет [5].

Помимо указанных мер, уголовное законодательство Республики Беларусь предусматривает такие меры профилактической направленности, как превентивный надзор и профилактическое наблюдение.

Обязанности ОВД по выполнению указанных мер профилактического характера закреплены в абзацах 25 и 26 статьи 22 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2007 г. № 263-З «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» [6].

На современном этапе развития общества указанные меры осуществляются недостаточно эффективно, что, в свою очередь, является одним из факторов, влияющих на состояние преступности (в том числе и рецидивной). Одним из мероприятий, направленных на повышение эффективности данной деятельности, может стать нормативное закрепление возможности использования технических средств слежения за лицами, в отношении которых установлены превентивный надзор и профилактическое наблюдение.

Говоря о методах, используемых ОВД в сфере противодействия угрозе подготовки или осуществления террористических актов на территории либо в воздушном пространстве Республики Беларусь, необходимо отметить, что согласно статье 7 Закона Республики Беларусь от 3 января 2002 г. № 77-З «О борьбе с терроризмом» ОВД Республики Беларусь осуществляют

борьбу с терроризмом посредством предупреждения, выявления и пресечения его актов в соответствии с их компетенцией, установленной законодательством Республики Беларусь [7].

Акты терроризма могут совершаться как в местах массового скопления граждан, доступ в которые не ограничен (где не осуществляется контрольно-пропускной режим), так и на объектах, имеющих государственное и общественное значение, доступ на которые ограничен и где проводятся мероприятия по осуществлению контрольно-пропускного режима. К таким можно отнести объекты жизнеобеспечения, помещения органов государственного управления, объекты транспорта (аэропорты, метро) (условно назовем их особо важными объектами).

Деятельность ОВД по профилактике подобного рода преступлений на особо важных объектах должна быть направлена в основном на выявление лиц, пытающихся пронести средства совершения террористических актов на охраняемые объекты путем осуществления так называемого профилактического досмотра.

Рассматриваемая мера применяется в правоохранительной деятельности довольно широко и в основном при осуществлении пропускного режима. В Республике Беларусь нормативное определение пропускного режима содержится в двух нормативных правовых актах: в статье 1 Закона Республики Беларусь от 8 мая 2009 г. № 16-З «О государственной охране» [8] и статье 1 Закона Республики Беларусь от 8 ноября 2006 г. № 175-З «Об охранной деятельности в Республике Беларусь» [9].

Обобщенный анализ определений пропускного режима, содержащихся в указанных нормативных правовых актах, показывает, что это совокупность определенных мероприятий, направленных на организацию контроля за лицами, входящими либо выходящими на объекты, где имеются стационарные посты (пропускные пункты) органов государственной охраны либо ОВД.

Анализ правоохранительной практики показывает, что подобные мероприятия осуществляются также при проведении массовых мероприятий, при охране общественного порядка на объектах транспорта, в иных местах массового скопления граждан. Иными словами, указанная деятельность носит профилактическую направленность и осуществляется в рамках обеспечения общественной безопасности в различных сферах жизнедеятельности общества и государства.

Исходя из изложенного, необходимо на законодательном уровне закрепить общее понятие пропускного режима. Учитывая профилактическую направленность данного мероприятия, необходимо закрепить его в Законе Республики Беларусь «Об основах деятельности по профилактике правонарушений» [5].

В этих целях предлагается дополнить статью 1 указанного нормативного правового акта абзацем следующего содержания: «пропускной режим – порядок, обеспечиваемый совокупностью мероприятий, исключающих возможность бесконтрольного входа (выхода) лиц, въезда (выезда) транспортных средств, вноса (ввоза), выноса (вывоза) имущества в охраняемые зоны (на объекты) (с охраняемых зон (объектов), проноса взрывоопасных, легковоспламеняющихся веществ, взрывных устройств, взрывоопасных и пожароопасных предметов, оружия, иных предметов и веществ, способных причинить телесные повреждения, вызвать панику либо иные обстоятельства, которые могут привести к нарушению общественного порядка, причинению вреда жизни и здоровью людей в охраняемой зоне (на объекте)).».

Как уже было отмечено, пропускной режим осуществляется в основном путем проведения профилактического досмотра различными способами. В частности, путем простого визуального осмотра одежды и ручной клади, а также с использованием различных технических средств.

Зарубежный и отечественный опыт правоохранительной деятельности показывает, что наиболее эффективным является применение следующих способов проведения профилактического досмотра: использование переносных и стационарных металлодетекторов, газоанализаторов, рентгеновских установок.

Основным методом деятельности органов государственного управления, в том числе и ОВД, является метод убеждения, который применяется при реализации управленческой функции, поэтому наибольший интерес для настоящего исследования представляет анализ средств, приемов и способов, с помощью которых ОВД осуществляют предупредительную (профилактическую) функцию в рамках деятельности по обеспечению общественной безопасности в различных социальных сферах.

Деятельность ОВД по обеспечению общественной безопасности в социально-культурной сфере.

Немаловажную роль в жизни общества играет социально-культурная сфера, которая включает в себя следующие социально-культурные институты общества:

- сферу образования;
- сферу здравоохранения;
- культуролого-аксиологическую сферу;
- демографическую сферу;

ОВД осуществляют противодействие таким угрозам социально-культурным институтам общества, как:

- деструктивное информационное воздействие на личность, общественные и государствен-

ные институты, наносящее ущерб национальным интересам;

- нарушение функционирования критически важных объектов информатизации;
- проявление социально-политического, религиозного, этнического экстремизма и расовой вражды на территории Республики Беларусь.

Что касается угроз деструктивного информационного воздействия на личность, общественные и государственные институты, наносящего ущерб национальным интересам, нарушения функционирования критически важных объектов информатизации, проявления социально-политического, религиозного, этнического экстремизма и расовой вражды на территории Республики Беларусь, то следует отметить, что данные угрозы реализуются в основном в информационной сфере общества.

Научно-технический прогресс, становление в Республике Беларусь информационного общества обусловили усиление роли информационной сферы в развитии белорусского государства. Следует отметить, что информационная сфера является одной из самых уязвимых социальных сфер, требующих повышенного внимания государства, поскольку именно в ней происходит формирование самосознания личности, социальных ценностей. Указанная сфера оказывает решающее влияние на социально-политические процессы в обществе, стабильность его развития.

Прогрессирующее развитие средств массовой информации, особенно глобальной компьютерной сети Интернет, активизирует деятельность государства по контролю за данными средствами в целях предупреждения и пресечения их деструктивного влияния на развитие белорусского общества.

Представляется, что деятельность государства по обеспечению общественной безопасности в информационной сфере должна быть направлена на недопущение негативного влияния определенных видов информации на социальные процессы в государстве. Методы такой деятельности могут быть различными (блокирование работ потенциально опасных интернет-ресурсов, поиск, отслеживание и блокирование потенциально опасной информации, контроль пользователей сети).

Определенную угрозу деструктивного воздействия на личность в социальной сфере представляет деятельность различных псевдорелигиозных организаций. Данная угроза приобретает особую актуальность в условиях поликультурного и многоконфессионального общества, коим является белорусское общество.

Существенным недостатком белорусского законодательства является то, что в нем отсутствует юридическая ответственность за деятельность, направленную на вовлечение физических

лиц в религиозные организации, посягающие на права и законные интересы граждан, что затрудняет профилактическую деятельность государства и, в частности, органов внутренних дел по устранению угрозы деструктивного влияния тоталитарных религиозных сект на сознание граждан Республики Беларусь.

В связи с этим представляется необходимым дополнить статью 9.9 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях частью 4¹ следующего содержания: «вовлечение лица в религиозную организацию, деятельность которой сопряжена с насилием над гражданами, или с причинением им телесных повреждений, или с иными посягательствами на права, свободы и законные интересы граждан, или с воспрепятствованием исполнению гражданами их государственных, общественных, семейных обязанностей –».

Деятельность ОВД по обеспечению общественной безопасности в экономической сфере.

В экономической сфере общества ОВД принимают участие в противодействии такой угрозе общественной безопасности, как дестабилизация национальной финансовой и денежно-кредитной систем, потеря стабильности национальной денежной единицы.

Так, в соответствии со статьей 13 Закона Республики Беларусь «Об основах деятельности по профилактике правонарушений» ОВД в установленном порядке проводятся проверки работы по борьбе с хищениями в организациях; проверки расходования бюджетных средств, а также мероприятия, направленные на предупреждение правонарушений в реальном секторе экономики и социальной сфере. ОВД во взаимодействии с жилищно-эксплуатационными службами, средствами массовой информации осуществляется информирование организаций и граждан о необходимости оборудования помещений средствами охраны и безопасности, входных дверей в подъезды домов домофонами, кодовыми замками и средствами видеонаблюдения [5].

Подразделения управления по борьбе с экономической преступностью основной целью ставят раскрытие экономических преступлений и в своей деятельности используют в основном средства и методы оперативно-розыскной деятельности. Что касается административно-правовых методов деятельности ОВД в экономической сфере, то они носят исключительно профилактическую направленность.

Подводя итог рассмотрению средств, приемов и способов деятельности ОВД, составляющих в своей совокупности метод убеждения, реализуемый в сфере обеспечения общественной безо-

пасности, можно сделать вывод, что все они направлены на формирование у физических и юридических лиц правомерной модели поведения и не связаны с непосредственным совершением подвластными субъектами противоправных деяний. Особенностью метода убеждения, является то, что он носит предупредительный (профилактический) характер и направлен на недопущение совершения различного рода правонарушений. С использованием данного метода реализуется управленческая функция ОВД.

Что касается метода принуждения, используемого ОВД в сфере обеспечения общественной безопасности, то, как уже отмечалось, его применение всегда связано с совершением физическим или юридическим лицом противоправного деяния. Из этого следует, что с использованием данного метода реализуется охранительная функция.

Учитывая правовой статус ОВД, их цели и задачи по обеспечению общественной безопасности, их наделяют полномочиями по применению всего комплекса административно-принудительных мер.

Исходя из вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

1. методы деятельности ОВД по обеспечению общественной безопасности выражают содержание функций данного государственного органа в рассматриваемой сфере. Основными методами деятельности ОВД по обеспечению общественной безопасности являются методы убеждения и принуждения. Соответственно, управленческая функция ОВД по обеспечению общественной безопасности реализуется с использованием метода убеждения, охранительная функция – метода принуждения;

2. метод убеждения, используемый ими в сфере обеспечения общественной безопасности, специфика заключается в том, что используемые в рамках данного метода средства, приемы и способы воздействия на общественные отношения носят предупредительный (профилактический) характер, направлены на формирование у физических и юридических лиц правомерной модели поведения и не связаны с непосредственным совершением подвластными субъектами противоправных деяний;

3. метод принуждения реализуется ОВД в сфере обеспечения общественной безопасности исключительно при осуществлении охранительной функции и связан с совершением физическими и юридическими лицами противоправных деяний, включает в себя меры административного пресечения и административной ответственности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Крамник, А.Н. Курс административного права Республики Беларусь / А.Н. Крамник. – Минск: Тесей, 2002. – 608 с.
2. Попов, Л.Л. Административное право: учеб. / Л.Л. Попов, Ю.М. Козлов, Д.М. Овсянко; под ред. Л.Л. Попова. – М.: Юристъ, 2004. – 697 с.
3. Административное право: учеб. пособие / Л.М. Рябцев [и др.]; под общ. ред. Л.М. Рябцева. – Минск: Книжный Дом, 2007. – 320 с.
4. Мах, И.И. Административное право Республики Беларусь: курс лекций / И.И. Мах. – Минск: Амалфея, 2008. – 704 с.
5. Об основах деятельности по профилактике правонарушений: Закон Респ. Беларусь, 10 нояб. 2008 г., № 453-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 28 дек. 2009 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
6. Об органах внутренних дел Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 17 июля 2007 г., № 263-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 31 дек. 2010 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
7. О борьбе с терроризмом: Закон Респ. Беларусь, 3 янв. 2002 г., № 77-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 3 июня 2011 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
8. О государственной охране: Закон Респ. Беларусь, 8 мая 2009 г., № 16-З // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
9. Об охранной деятельности в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 8 нояб. 2006 г., № 175-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 28 дек. 2009 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

Дата поступления статьи в редакцию 19.01.2012

ПИСЬМЕННЫЕ РАЗЪЯСНЕНИЯ НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ: ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

ЯРМОШ Е.П.,

аспирант Белорусского государственного университета

В статье рассматриваются вопросы правового статуса письменных разъяснений налоговых органов по запросам субъектов предпринимательской деятельности, а также предлагается ряд законодательных новелл, направленных на совершенствование правового регулирования отношений между налоговыми органами и налогоплательщиками.

The article deals with the issues of the legal status of tax bodies' written elucidations on inquires of entrepreneurs; as well as a number of legislative innovations aimed at the improvement of the legal regulation of relations between tax bodies and taxpayers is grounded.

Введение

Законом Республики Беларусь от 30 декабря 2011 года (далее – Закон) в Налоговый кодекс Республики Беларусь от 19 декабря 2002 г. (далее – НК) внесены существенные изменения, касающиеся правового статуса письменных разъяснений налоговых органов по вопросам применения актов налогового законодательства, а также юридических последствий их применения налогоплательщиками. Целью данной статьи является анализ соответствующих изменений в налоговой сфере, а также сравнение законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации в рамках правовых последствий применения субъектами хозяйствования «неправильных» разъяснений налоговых органов.

Основная часть

Согласно подпункту 1.2 пункта 1 статьи 21 НК плательщику предоставлено право получать от налоговых органов и других уполномоченных государственных органов письменные разъяснения по вопросам применения актов налогового законодательства. Данное право корреспондируется с предусмотренной подпунктом 1.5 пункта 1 статьи 82 НК обязанностью налоговых органов давать письменные разъяснения плательщикам (иным обязанным лицам) по вопросам применения актов налогового законодательства [1]. На практике субъекты хозяйствования довольно часто обращаются к налоговым органам с просьбой разъяснить акты налогового законода-

тельства. Такая необходимость, как правило, возникает в связи со вступлением в силу новых либо внесением изменений в действующие акты налогового законодательства, практика применения которых еще не отработана. Довольно часто субъекты хозяйствования пытаются таким образом «подстраховаться» на случай возникновения сомнений у налоговых органов по поводу правильности уплаты или неуплаты того или иного налогового платежа. Однако до недавнего времени (в частности, до вступления в силу изменений в НК, предусмотренных Законом) в случае принятия решения в соответствии с «неправильным» разъяснением налогового органа налогоплательщик нес ответственность в полном объеме, а также уплачивал предусмотренные статьей 52 НК пени. В свою очередь налоговые органы, которые предоставляли письменные разъяснения, в которых указывали, например, что в данном случае уплачивать налог не следует, могли после проведения проверки составить акт, а впоследствии вынести решение о взыскании в пользу государства того же налога (недоимки), пени и, кроме того, в некоторых случаях начать административный процесс. В данном случае у плательщика была только одна возможность защиты своих прав и законных интересов, вытекающая из статьи 15 Гражданского кодекса Республики Беларусь от 7 декабря 1998 г. [2], – обратиться в суд с иском о возмещении убытков, причиненных вследствие неправомерных действий налоговых органов (их должностных лиц) в связи с предоставлением «неправильных» разъяснений.

По вопросу правового статуса письменных разъяснений С.К.Лещенко отмечает следующее: «Разъяснения налоговых органов по запросам налогоплательщиков являются актами толкования, которое не является нормативным, поскольку не распространяется на неопределенный круг лиц и отношений... Таким образом, налогоплательщик не обязан руководствоваться разъяснением налогового органа. При наличии разных мнений, высказанных в разъяснениях налоговых органов, он вправе самостоятельно оценить их содержание на предмет правомерности и соответствия действующему законодательству, а также воспользоваться ответом по чужому запросу в аналогичной ситуации, однако, вся полнота ответственности за правильность исчисления налогов в этом случае возлагается на налогоплательщика [3, с. 42]. М.Замулко аналогичным образом полагает, что организация самостоятельно решает – действовать в соответствии с разъяснениями налогового органа или нет [4, с. 52].

В развитие приведенных мнений следует отметить, что Законом в НК были внесены изменения, касающиеся последствий предоставления налоговыми органами (их должностными лицами) письменных разъяснений по запросам физических и юридических лиц по вопросам применения налогового законодательства. В частности, пункт 3 статьи 21 дополнен частью второй, в соответствии с которой плательщику гарантируется административная и судебная защита его прав и законных интересов при исчислении и уплате налогов, сборов (пошлин) на основании письменных разъяснений по вопросам применения актов налогового законодательства, полученных ими от Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь [5].

Данное изменение законодательства не осталось без внимания Конституционного Суда Республики Беларусь, который в решении от 26 декабря 2011 г. № Р-662/2011 отметил, что в данной норме получила реализацию правовая позиция, выраженная в решениях Конституционного Суда Республики Беларусь от 10 декабря 2009 г. и 4 марта 2010 г. В указанных решениях в целях реализации конституционного права каждого, в том числе налогоплательщиков, на судебную защиту признается необходимым обеспечить возможность обжалования в суд решений налоговых органов, принятых по обращениям, связанным с вопросами налогообложения (разъяснений налогового законодательства). Конституционный Суд Республики Беларусь считает, что дополнение, вносимое в пункт 3 статьи 21 НК, направлено на утверждение принципа верховенства права, важнейшими составляющими которого являются недопущение произвола со стороны государственных органов, их должностных лиц, защита прав плательщиков. Такое правовое

регулирование отвечает нормам Конституции, согласно которым каждому гарантируется защита его прав и свобод компетентным, независимым и беспристрастным судом (статья 60), а государственные органы, должностные и иные лица, которым доверено исполнение государственных функций, обязаны в пределах своей компетенции принимать все необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности (статья 59) [6].

В контексте возможности обжалования письменных разъяснений налоговых органов Ю.Ю.Колесниченко полагает, что, несмотря на то, что разъяснение по вопросам налогов и сборов не является актом управления, индивидуальным правовым актом, поскольку в нем отсутствует элемент властного предписания для налогоплательщика, такой документ все-таки может быть обжалован и признан недействительным в суде как ненормативный правовой акт. Важно лишь, чтобы разъяснение было подписано руководителем налогового органа или его заместителем и касалось конкретного налогоплательщика. После признания разъяснения недействительным у налогоплательщика появляется законная возможность требовать возмещения за счет бюджета убытков [7, с. 57]. Применительно к налоговому законодательству Республики Беларусь необходимо учитывать, что в соответствии с подпунктом 1.3 пункта 1 Указа Президента Республики Беларусь от 15 октября 2007 г. № 498 «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц» может быть обжаловано в суд решение вышестоящего органа [8]. Соответственно для обращения в суд необходимо соблюсти обязательный досудебный порядок обжалования решения нижестоящего налогового органа в вышестоящий налоговый орган.

Законом в статью 52 НК внесено дополнение, в соответствии с которым пени не начисляются на суммы налогов, сборов (пошлин), подлежащих уплате плательщиком (иным обязанным лицом), в случае их неуплаты или неполной уплаты на основании письменных разъяснений по вопросам применения актов налогового законодательства, полученных им от Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь [5]. До 1 января 2012 г. плательщик в случае выполнения «неправильных» разъяснений налоговых органов был вынужден не только уплатить недоимку, но и соответствующие суммы пеней. В то же время субъект хозяйствования в случае использования «неправильных» разъяснений мог в судебном порядке взыскать с налоговых органов причиненные ему убытки, в том числе и пени. Судебная практика исходила из того, что начисление пеней – следствие применения неправомерных разъяснений налогового законодательства. Пени считались убытками плательщика,

которые должен возместить налоговый орган. Таким образом, освобождение налогоплательщика от начисления пеней в случае исполнения разъяснений налоговых органов делает нецелесообразным взыскание в судебном порядке убытков и, следовательно, позволяет частично решить проблему загруженности судов Республики Беларусь. Вышеуказанные изменения в НК являются, безусловно, положительным шагом в сторону либерализации налогового законодательства. Однако на этом гарантии защиты налогоплательщиков от «неправильных» разъяснений налоговых органов заканчиваются.

В рамках сравнительного исследования обратим внимание, что российский законодатель также освободил налогоплательщика от уплаты пени в случае применения «неправильных» разъяснений налоговых органов. В соответствии с пунктом 8 статьи 75 Налогового кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. (далее – НК России) не начисляются пени на сумму недоимки, которая образовалась у налогоплательщика (плательщика сбора, налогового агента) в результате выполнения им письменных разъяснений о порядке исчисления, уплаты налога (сбора) или по иным вопросам применения законодательства о налогах и сборах, данных ему либо неопределенному кругу лиц финансовым, налоговым или другим уполномоченным органом государственной власти (уполномоченным должностным лицом этого органа) в пределах его компетенции (указанные обстоятельства устанавливаются при наличии соответствующего документа этого органа, по смыслу и содержанию относящегося к налоговым (отчетным) периодам, по которым образовалась недоимка, независимо от даты издания такого документа). Данное положение не применяется в случае, если указанные письменные разъяснения основаны на неполной или недостоверной информации, представленной налогоплательщиком (плательщиком сбора, налоговым агентом) [9].

Однако российский законодатель не ограничился освобождением налогоплательщика от уплаты пени в этом случае и предусмотрел также, что выполнение налогоплательщиком (плательщиком сбора, налоговым агентом) письменных разъяснений о порядке исчисления, уплаты налога (сбора) или по иным вопросам применения законодательства о налогах и сборах, данных ему либо неопределенному кругу лиц финансовым, налоговым или другим уполномоченным органом государственной власти (уполномоченным должностным лицом этого органа) в пределах его компетенции (указанные обстоятельства устанавливаются при наличии соответствующего документа этого органа, по смыслу и содержанию относящегося к налоговым периодам, в которых совершено налоговое правонарушение, независимо от даты издания такого документа),

признается обстоятельством, исключаящим вину лица в совершении налогового правонарушения [9, пункт 3 части 1 статьи 111]. Согласно пункту 2 статьи 109 НК России лицо не может быть привлечено к ответственности за совершение налогового правонарушения при отсутствии вины в совершении налогового правонарушения [9]. В развитие данных законодательных положений Ю.Ю. Колесниченко полагает, что если налогоплательщик совершил налоговое правонарушение в результате использования разъяснений по вопросам налогов и сборов, то он не подлежит ответственности за совершение налогового правонарушения [7, с. 56].

Таким образом, законодательство Российской Федерации, определяя возможность освобождения от пеней и штрафа, предписывает налогоплательщику в любом случае уплатить сумму недоимки, образовавшуюся в результате исполнения им разъяснения налогового или финансового органа. Кроме того, как отмечает А.Смирнов, освобождение налогоплательщика от финансовых последствий обусловлено некоторыми условиями, в частности: 1) разъяснения, которые выполнял налогоплательщик, должны быть зафиксированы в письменном виде; 2) письменные разъяснения, которыми руководствуется налогоплательщик, должны быть даны этому налогоплательщику лично либо адресованы неопределенному кругу лиц (пункт 3 части 1 статьи 111 НК России); 3) они должны быть даны финансовым, налоговым или иным государственным органом строго в пределах своей компетенции; 4) применять надо разъяснения, которые относятся к тому периоду, когда у налогоплательщика возникла спорная ситуация; 5) разъяснения должны основываться на полной и достоверной информации [10, с. 20].

Ни НК, ни Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. (далее – КоАП) [11] не содержат оснований освобождения налогоплательщика от ответственности за совершение правонарушения в случае применения письменных разъяснений налоговых органов. Следовательно, субъект хозяйствования может быть привлечен к административной ответственности даже в случае использования «неправильных» разъяснений налоговых органов.

Согласно пункту 1 статьи 2.1 КоАП административным правонарушением признается противоправное виновное, а также характеризующееся иными признаками, предусмотренными настоящим Кодексом, деяние (действие или бездействие), за которое установлена административная ответственность. Исходя из данного определения, обязательным признаком административного правонарушения является наличие вины. По нашему мнению, выполнение «неправильных» разъяснений налоговых органов

должно быть признано обстоятельством, исключая вину лица в совершении административного правонарушения. Согласно же пункту 6 статьи 4.2 КоАП лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина.

С 1 января 2012 г. Закон Литовской Республики от 13 апреля 2004 года «О налоговом администрировании» (далее – Закон Литовской Республики) дополнили статьей 37.1, в соответствии с частью 1 которой налогоплательщик имеет право обратиться к налоговому администратору с ходатайством об одобрении предлагаемого им способа применения положений налоговых правовых актов в отношении предстоящей сделки (далее – ходатайство). В ходатайстве налогоплательщик должен точно и однозначно охарактеризовать предстоящую сделку, обстоятельства, с которыми в соответствии с налоговым законодательством связано налогообложение, применимые положения налоговых правовых актов, а также представить иную информацию и доказательства, которыми обосновывает предлагаемый способ применения положений налоговых правовых актов. Употребляемое в статье понятие «предстоящая сделка» следует понимать как сделку, хозяйственную операцию налогоплательщика или любую их группу, выполнение которых будет начато со дня подачи налоговому администратору указанного в настоящей части ходатайства. Ходатайство не может быть подано по поводу размера налога. Согласно части 3 статьи 37.1 Закона Литовской Республики налоговый администратор после рассмотрения ходатайства выносит одно из следующих решений: 1) одобрить указанный в ходатайстве способ применения положений налоговых правовых актов в отношении предстоящей сделки. В случае вынесения такого решения налоговый администратор обязуется, контролируя правильность исчисления, декларирования и уплаты налогов данным налогоплательщиком, применять положения налоговых правовых актов в отношении предстоящей сделки так, как указано в решении, за исключением установленных законодательством случаев; 2) не одобрить указанный в ходатайстве способ применения положений налоговых правовых актов в отношении предстоящей сделки. В этом решении налоговый администратор должен указать причины неодобрения [12]. Таким образом, налогоплательщик в Литовской Республике освобождается от взыскания не только пени, но и недоимки в случае применения «неправильных» актов законодательства.

В развитие вышесказанного логичным и обоснованным видится внесение изменений в налоговое законодательство Республики Беларусь в части освобождения налогоплательщика

от начисления недоимки в случае выполнения разъяснений налоговых органов. Кроме того, что такие изменения в законодательстве Республики Беларусь расширят права налогоплательщика, они позволят снизить нагрузку на судебную систему Республики Беларусь. Ведь при освобождении налогоплательщика от ответственности в случае следования письменным разъяснениям налоговых органов у него отпадет всякая необходимость обжалования такого решения, так как он не обязан соблюдать данные разъяснения. Однако необходимо учитывать, как справедливо отмечает В.А.Соловьев, что усиление института письменных разъяснений может привести в качестве побочного эффекта к негативным для бюджета последствиям. Поэтому дальнейшее развитие института письменных разъяснений должно сопровождаться более детальной регламентацией его содержания и правил применения [13, с. 39]. Кроме того, в случае освобождения налогоплательщика от уплаты недоимки необходимо детально проработать и закрепить на законодательном уровне порядок предоставления разъяснений налоговых органов по индивидуальным запросам плательщика налогов. В частности, разъяснения должны быть основаны на полной и достоверной информации, представленной налогоплательщиком, также по смыслу и содержанию относиться к налоговым (отчетным) периодам, по которым образовалась недоимка. Следовательно, расширение прав налогоплательщика в рамках правовых последствий исполнения разъяснений налоговых органов обязательно должно сопровождаться усилением контроля за содержанием таких разъяснений и процедурой их предоставления.

Заключение

1. Обеспечение возможности налогоплательщикам обжаловать в суд решения налоговых органов, принятые по обращениям, связанным с вопросами разъяснений налогового законодательства, является важной гарантией соблюдения его прав и законных интересов.

2. Предусмотренное с 1 января 2012 г. освобождение налогоплательщика от уплаты пени в случае применения «неправильных» разъяснений налоговых органов является новым положительным элементом механизма защиты его прав и законных интересов.

3. Дополнительным способом защиты законных прав интересов налогоплательщика должно стать законодательное закрепление правила освобождения налогоплательщика от уплаты недоимки, а также неприменения в отношении его мер административной ответственности в случае выполнения письменных разъяснений налоговых органов.

ЛИТЕРАТУРА

1. 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.
2. Гражданский кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 7 дек. 1998 г., № 218-З // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
3. Лещенко, С.К. Письма налоговых органов и ответы на запросы плательщиков налогов: юридический статус / С.К. Лещенко // Промышленно-торговое право. – 2008. – № 6. – С. 39–44.
4. Замулко, М. Налоговое законодательство: получаем разъяснения / М. Замулко // Главная книга.by. – 2010. – № 1. – С. 47–52.
5. О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 30 дек. 2011 г., № 330-З // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
6. О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Республики Беларусь»: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 26 дек. 2011 г., № Р-662/2011 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
7. Колесниченко, Ю.Ю. Письменные разъяснения налоговых органов по налогам и сборам: проблемы конструктивного использования / Ю.Ю. Колесниченко // Право и экономика. – 2002. – № 4. – С. 56–57.
8. О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц: Указ Президента Респ. Беларусь, 15 окт. 2007 г., № 498 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
9. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая): Кодекс Рос. Федерации, 31 июля 1998 г., № 146-ФЗ // КонсультантПлюс: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2012.
10. Смирнов, А. Помогут ли письма официальных органов избежать ответственности? / А. Смирнов // Новая бухгалтерия. – 2011. – № 3. – С. 17–21.
11. 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.
12. О налоговом администрировании: Закон Литов. Респ., 13 апр. 2004 г., № IX-2112 [Электронный ресурс]. – 2004. – Режим доступа: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokraieska.showdoc_l?p_id=391646. – Дата доступа: 14.02.2012.
13. Соловьев, В.А. Письменные разъяснения в России и за рубежом / В.А. Соловьев // Налоговед. – 2007. – № 10. – С. 27–39.

Дата поступления статьи в редакцию 22.02.2012

УДК 342.53

БИКАМЕРАЛЬНЫЙ ПАРЛАМЕНТ БЕЛАРУСИ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ УКРАИНСКИХ РЕАЛИЙ

ФРАНЦУЗ-ЯКОВЕЦ Т.А.,

докторант Института государства и права им. В.М.Корецкого
Национальной академии наук Украины, кандидат юридических наук

В статье анализируются сравнительные аспекты положительного опыта бикамерального Парламента Беларуси как эффективного государственного механизма построения правового демократического государства. Автор рассматривает вопросы преимущества бикамеральной модели парламента на примере Парламента Беларуси, анализирует факторы, которые влияют на определение структуры парламента и выбор наиболее оптимальной конфигурации политических институтов. В статье также затрагиваются проблемы оптимизации парламентарских структур в Украине и делаются определенные выводы.

The comparative aspects of positive experience of the bicameral Parliament of Belarus, as an effective state mechanism of building a legal democratic state are analyzed in this article. The author evaluates the advantages of the bicameral Parliament model as an example of the Parliament of Belarus, reveals the factors that influence the determination of the structure of parliament and the selection of the optimal configuration of political institutions. The article also touches the problem of optimization the parliamentary structures in Ukraine and provides some conclusions.

Введение

Украина на сегодняшний день находится в процессе трансформации и демократизации общества. Реструктуризация парламента, реформирование политической системы, попытки украинской политической аналитики определить оптимальные формы государственного строительства, эффективного и качественного функционирования парламента относятся к жизненно важным вопросам конституционного права. Бикамерализм является одной из основных тенденций реального развития парламентаризма, его анализ свидетельствует о естественной модернизации на определенном уровне преемственности форм и функций не только в Европе, но и других странах мира. Практика, теоретические аргументы современных демократий свидетельствуют в пользу бикамерализма. Достаточно много сторонников рассматриваемой идеи считают, что двухпалатность обеспечивает реальную демократию законодательной власти, так как учитывает сложную политическую составляющую, интересы различных носителей конституционного процесса.

По своим особенностям развития Республика Беларусь является наиболее близким унитарным государством, поэтому положительный опыт бикамерализма соседнего дружественного

государства является интересным и полезным для Украины.

Анализ современных исследований и публикаций свидетельствует о том, что резонансные дискуссии и дебаты, которые перманентно время от времени возникают по поводу бикамерализма в Украине, демонстрируют недостаточность и узость его теоретического осмысления и разработки в отечественной политической и юридической науке, отсутствие общественной перспективы обсуждения данного вопроса. В мировой практике такие перспективы намечены, однако имеющиеся исследования данной проблемы не покрывают всей широты ее проявлений, аспектов и граней.

Основные позиции и аргументационные блоки по вопросам перспектив внедрения бикамерального типа парламентаризма в Украине, содержание украинской дискуссии по проблемам уникамерального или бикамерального парламента сформированы аналитическими материалами и комментариями известных ученых, политиков, экспертов и специалистов, таких как М.Азнар, Б.Андресюк, В.Горбач, А.Георгица, В.Журавский, В.Карасев, О.Ковальчук, Л.Кравчук, М.Орзих, И.Рябов, О.Скрыпнюк, В.Таций, В.Шаповал, Ю.Шемшученко и др.

Положительный интерес через призму украинских реалий парламентаризма представляют

разработки белорусских ученых, политиков, экспертов, сконцентрированные в рамках конституционно-юридического и исторического направлений исследования парламентских структур (Е.Г.Авраменко, Т.И.Адуло, Б.В.Батура, В.В.Бущик, В.А.Бажанов, Г.А.Василевич, В.Г.Гавриленко, И.Б.Канапацкий, С.Н.Князев, С.В.Решетников, Г.П.Пашков, И.А.Юхо и др.).

Формулируя не решенные ранее части общей проблемы, следует отметить, что государственно-правовые теории, как известно, осуществляют значительное влияние на «усовершенствование» конституционного и текущего законодательства с целью его совершенствования в условиях экономических, социальных и политических отношений, которые в силу объективных обстоятельств находятся в постоянной динамике. Данный процесс продолжается и ставит целый ряд вопросов, на которые должны дать ответы ученые, в частности специалисты конституционного права. Учитывая данную общественную потребность, мировая конституционная наука последнее время значительно больше внимания уделяет исследованию проблематики парламентаризма, и можно констатировать, что эти проблемы частично находят свое отражение в издаваемых монографиях, научных публикациях и т.д. От уровня научного осмысления генезиса парламентаризма, его природы, современной динамики, внедрения в практику деятельности того или иного государства зависит степень демократизации общества. Однако, несмотря на определенную ознакомленность с классическими мыслями и теоретическими исследованиями бикамерализма, потребностями оптимизации парламентских структур, обеспечением уравновешенности в различных подходах к парламентской деятельности, насущными требованиями высокого профессионального и этического уровня функционирования, возникают вопросы выбора наиболее оптимальной конфигурации политических институтов, которые в значительной мере содействовали бы развитию открытого, стабильного, процветающего демократического общества. Разнообразие вариантов развития во многом зависит от институционального выбора, способов избрания законодательной власти, полномочий, которыми наделены законодательные органы и многих других вопросов, вокруг которых возникает напряженная дискуссия среди политиков, ученых, экспертов, граждан Украины.

Существующая бикамеральная структура в Республике Беларусь, которая является унитарным государством, по своим историческим, политическим, социальным, культурным, ментальным, геополитическим особенностям является наиболее близкой для Украины. Усовершенствование и оптимизация институтов власти Украины на примере Республики Беларусь,

изучение положительного опыта являются насущными задачами в вопросах развития и реформирования политической системы Украины.

Основная часть

Анализ современных процессов информирования населения Украины, касающихся вопросов бикамерализма как института представительства и законотворчества, свидетельствует о поверхностной, а порой и примитивной осведомленности в вопросах данной проблемы. Разработка этой проблематики, информированность общества в целом и в частности (политических партий, депутатов разных уровней, государственной элиты) находятся в противоречивом состоянии.

Дискуссия вокруг оптимальной формы парламента, позиции сторонников и противников, изучение и внедрение опыта демократических государств продолжают уже не один год, но неразрешенные и болезненные проблемы в работе парламента Украины говорят сами за себя, свидетельствуют о недостаточной степени исследования целесообразности создания бикамеральной структуры парламента.

Многим украинским исследователям, политикам, депутатам, государственным чиновникам необходимо качественное и многогранное ознакомление с современным состоянием бикамерализма на теоретических и практических уровнях развития и совершенствования вышеуказанных институтов в демократических государствах.

Показательным фактом является то, что примерно из 200 стран современного мира 73 имеют бикамеральный парламент. Из 42 стран Европы двухпалатный парламент имеется у 20. Характерным является то, что у бывших республик Советского Союза бикамеральный парламент принят в Беларуси, Казахстане, России, Узбекистане, Туркменистане, Таджикистане. Из 11 унитарных государств СНГ в 5 парламентах принята бикамеральную модель организации. Среди государств – членов Европейского союза девять имеют двухпалатную систему парламента.

Анализ опыта европейского бикамерализма указывает, что бикамеральная модель организации парламента – это проблема не теоретического, а, скорее, прагматического выбора, идеальной, безупречной теории бикамерализма сегодня не существует. Основным камнем преткновения для разработки такой теории – это возможность признания того, что рядом с демократическим представительством в структуре парламента должно существовать и другое оправданное представительство. Фактом является то, что во многих государствах, в которых существует бикамеральная система организации

парламента, время от времени продолжают дискуссии вокруг целесообразности существования второй палаты. Бикамеральность является типовой чертой парламентаризма: в свое время для буржуазных парламентов в период их возникновения была характерна двухпалатная структура. В унитарных государствах она отбрасывалась прежде всего компромиссом между буржуазией, которая хотела власти, и дворянством, при этом нижние палаты формировались путем прямых выборов. Представителям нижних палат противостояли верхние, назначаемые главой государства или сформированные по наследственным признакам, или образованные тем или иным путем.

Преимущество бикамеральной модели парламента просматривается прежде всего в том, что верхняя палата призвана выступать как фактор и средство сдерживания демократических аномалий, которые могут проявляться в нижней палате. Верхняя палата, членство в которой отвечает более жестким условиям, сдерживает нижнюю палату от поспешных, непродуманных, эмоциональных решений. Верхняя палата традиционно состоит из специалистов-профессионалов (в отличие от нижней, которая зачастую формируется на партийной основе из политиков без специального опыта), призвана обеспечить продуманный подход к законопроектной работе, придать ей высокий профессиональный уровень. Деятельность верхней палаты должна создавать такие условия, которые будут обеспечивать должный и продуманный законодательный процесс, исключать лоббизм, поспешное принятие невзвешенных решений и сохранять равновесие в государственном механизме. Теоретически можно сделать вывод, что в условиях бикамеральной структуры парламента палаты выступают по отношению одна к другой как экспертные учреждения.

Очевидно, что даже с абстрактно-теоретических позиций, без учета национальной специфики развития специализация палат бикамерального парламента ведет к улучшению качества их деятельности.

Однопалатность представляет народ однобоко. Для развитой нации необходимо несколько видов представительства, чтобы точно передать все ее сложные и разносторонние мысли и надежды [6, с. 180].

Бикамеральный парламент не даст возможности концентрирования парламентской власти в руках одного гражданина или политической партии, а также узурпации власти в отношении кадровых вопросов.

Бикамерализм оправдывает себя лишь в условиях развитого парламентаризма. Создание двухпалатной структуры парламента как представительского органа, считает Джованни Сар-

тори, является целесообразным на том этапе развития государственности, когда в силу развития партийной системы станет возможным формирование близкой к партийной принадлежности парламентского большинства в нижней и верхней палатах парламента, в иных условиях создает сложности (и замедление) законодательного процесса.

Статус органов законодательной власти (парламентов) Республики Беларусь и Украины устанавливается в отдельных разделах конституций государств.

В разделе IV Конституции Украины (статья 75) определено, что единственным органом законодательной власти в Украине является Верховный Совет Украины. На основании общего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования сроком на четыре года избирается конституционный состав парламента в составе 450 народных депутатов [1]. В данное время внесены предложения о пропорциональной системе выборов.

Согласно статье 76 Конституции Украины народным депутатом может быть гражданин Украины, который на день выборов достиг двадцати одного года, имеет право голоса и на протяжении последних пяти лет проживает в Украине. Не может избираться в Верховный Совет Украины гражданин, который имеет судимость за совершение умышленного преступления, если она не погашена и не снята в установленном порядке.

Народные депутаты Украины осуществляют свои полномочия на постоянной основе и не могут иметь другой представительский мандат или находиться на государственной службе. Вступая в народные депутаты Украины, народные избранники (согласно статье 79 Конституции Украины) приносят присягу, и с данного момента начинаются их полномочия, которые определяются Конституцией Украины и Законом Украины от 17 ноября 2002 года «О статусе народного депутата Украины» [3]. В порядке, который определяется Законом Украины от 16 апреля 2010 года «О регламенте Верховного Совета Украины», орган законодательной власти работает сессионно, очередность сессий начинается в первый вторник февраля и первый вторник сентября каждого года [4].

Решения Верховного Совета Украины принимаются на пленарных заседаниях путем голосования лично народным депутатом. Конституцией Украины (статья 85) к полномочиям Верховного Совета Украины отнесено более 36 их основных видов, среди которых предусмотрены законодательные, учредительные и контрольные полномочия. Парламент Украины принимает законы, имеет право вносить изменения в Конституцию Украины, утверждать Государственный бюджет Украины, определять начала и

принципы внутренней и внешней политики, осуществлять контроль за деятельностью Кабинета Министров Украины и иные полномочия, которые согласно Конституции Украины отнесены к его компетенции [2].

Председатель Верховного Совета Украины избирается непосредственно из состава народных депутатов, утверждается перечень комитетов Верховного Совета Украины, осуществляющих законодательную работу, избираются председатели комитетов. Верховный Совет Украины может создавать временные специальные комиссии по вопросам, отнесенным к их ведению. Верховный Совет принимает законы, постановления, акты большинством от его конституционного состава, кроме случаев, предусмотренных Конституцией (статья 92), определяет перечень вопросов, которые регулируются исключительно законами Украины, среди которых – основы национальной безопасности, права и свободы человека и гражданина, их гарантии и обязанности, правовой режим государственных границ, введение военного и чрезвычайного положений, зон чрезвычайной экологической ситуации, принципы и начала использования природных ресурсов, континентального шельфа и др. Право законодательной инициативы принадлежит согласно статье 93 Конституции Украины Президенту, народным депутатам, Кабинету Министров и Национальному банку [2].

Институт парламентаризма в Республике Беларусь имеет свою многовековую историю, неотделимую от своего развития и государственности. В Беларуси существовали почти все виды и формы представительной демократии, известные в Европе. Белорусский парламентаризм берет свое начало в Полоцком вече, сеймах Великого Княжества Литовского и Речи Посполитой, Государственной думе Российской империи. В советскую эпоху народное волеизлияние осуществлялось проводимым съездом Советов, созывом Верховного Совета БССР. 27 июля 1990 г. Верховный Совет принял Декларацию о государственном суверенитете БССР, в августе 1991 года провозглашена политическая и экономическая независимость государств, 15 марта 1994 г. принята новая Конституция Республики Беларусь, введен институт президентства. Президент является Главой государства и исполнительной власти. Согласно изменениям и дополнениям, внесенным в Конституцию на республиканском референдуме 24 ноября 1996 г., представительским и законодательным органом страны является Парламент – Национальное собрание Республики Беларусь. Парламент состоит из двух палат – Совета Республики и Палаты представителей (статья 90 Конституции) [1].

Парламентаризм в Республике Беларусь прошел в своем развитии ряд этапов, связанных

со статусом республики как субъекта федерации в составе СССР и как суверенного демократического государства, с принятием конституций, в которых по-разному определялась роль представительного и законодательного органов страны [8].

В Украине, как утверждают некоторые исследователи, за всю многовековую историю государственности – от веча времен Киевской Руси до Верховного Совета Украины – не знали практики двухпалатного парламента, поэтому надлежащая почва бикамерализма отсутствует [7]. История государственного строительства, как известно, остается определяющим фактором, хотя по этому поводу существуют и другие мнения.

В Республике Беларусь необходимость конституционной реформы в 1996 году обусловлена объективными факторами, так как в Конституции Республики Беларусь в редакции 1994 года изначально заложен дисбаланс функций и полномочий Верховного Совета и исполнительной власти в лице Президента. Были явные противоречия с основополагающими принципами разделения властей, которые исходили из требования равенства ветвей власти и их самостоятельности, Верховный Совет рассматривался в качестве органа, стоящего прежде всего над властью исполнительной.

Таким образом, Верховный Совет доминировал над двумя другими ветвями власти, выступая не только в качестве одной из ветвей власти, но и по собственному усмотрению мог устанавливать, определять и изменять полномочия всех других органов. Обладая правом вносить любые изменения в Конституцию и законы, признавать их утратившими силу, Верховный Совет фактически имел неограниченную возможность принятия решений по любому вопросу.

Поэтому неслучайно, что в новой Конституции существенные изменения затронули организацию и деятельность высших органов государственной власти – Президента, Парламента, Правительства и судов. Произошли перераспределение полномочий, их уточнение между вышеперечисленными органами. Конституционная реформа 1996 года сбалансировала полномочия ветвей власти, возложила на Президента функции Главы государства, гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина, создала бикамеральный Парламент (Палату представителей и Совет Республики) [1, статья 90], усилила роль Правительства – Совета Министров – в системе ветвей власти и повышении ответственности за состояние и развитие экономики, социально-культурной, административно-политической сфер деятельности. Изменения и дополнения Конституции исключили привилегированность положения законодательной власти, Парламент приобрел более свойственное ему назва-

ние, означающее окончательный отказ от еще советской модели, и более совершенную структуру, отвечающую мировым демократическим стандартам парламентаризма.

В Конституции закреплён принцип самоорганизации палат Национального собрания. Каждая палата самостоятельно устанавливает порядок работы в принимаемом ей регламенте [1, статья 105]. Палаты Национального собрания заседают раздельно, кроме случаев проведения совместных заседаний, отсутствует общий орган палат, единым временным совместным органом двух палат может быть согласительная комиссия, формируемая на паритетной основе [1, часть 4 статьи 100].

Палата представителей законодательствует по кругу вопросов, перечисленных в Конституции [1, статья 97], и представляет интересы всех граждан Республики Беларусь.

Совет Республики обеспечивает принятие более качественных, тщательно проработанных законов, осуществляет наряду с законодательной функцией ряд других полномочий [1, статья 98].

Заключение

Изучение и анализ конституционных процессов в Республике Беларусь показывают динамическое развитие общества и государства в целом, эффективность функционирования каждой из ветвей власти (законодательной, исполнительной и судебной). Парламент Республики Беларусь сформировался как зрелый законодательный орган, занявший надлежащее место в конституционном механизме государства.

Жажущая веками независимости и собственной государственности Украина оказалась неготовой к построению эффективной управленческой машины с системой сдерживаний и противовесов после распада СССР. Не надо быть историком, чтобы засвидетельствовать в Украине расцвет традиции власти «сильной руки» еще со времен казачества, в то время как опыт парламентаризма у нас был просто украден [6].

Очертив становление и роль институтов парламентаризма в правовом государстве через призму украинских реалий, которые связаны с внедрением конституционной реформы, приходим к однозначному выводу. Реформы призваны не «убивать паростки парламентаризма» в Украине, как это пытаются представить отдельные отечественные политики, а наоборот — содействовать развитию института парламентаризма, наделяя его не столько новым содержанием, сколько новыми формами, возможностями, перспективами. Это, в свою очередь, полностью отвечает общей логике построения в Украине правового государства [5, с. 350].

На данном этапе парламенту Украины необходимо пересмотреть сущность своего назначения. Внутренний потенциал парламентаризма еще не полностью развит, а именно: роль интеграции населения в управленческих прослойках, урегулирование конфликтов среди «политических артистов», укрепление политических систем с помощью мобилизации населения для поддержания новых институтов. Необходимо многое сделать в направлении формирования в обществе европейской политической культуры, создать механизмы реальной ответственности за качество власти, за свои обещания перед народом. Развитие парламентаризма в Украине прямо зависит от развития демократии в стране, потому что парламентаризм — система государственной власти, которая базируется на активной роли в ее осуществлении парламента. Парламент и парламентаризм являются обязательными атрибутами демократического правового государства, показателями развития гражданского общества. Для развития парламентаризма в Украине в современных условиях необходимо разграничивать ветви власти, их контроль и ответственность за результаты деятельности.

Необходимо, чтобы законы были направлены на решение насущных проблем, что должно определить приоритетные направления законодательства. Сегодня общегосударственная стратегия системы законотворчества сегодня практически отсутствует.

Современная Беларусь владеет целой системой организационных структур, которые призваны решать насущные проблемы через комплекс взаимодействующих институтов и организаций, а именно через политические партии органы самоуправления, образование, культуру, науку, средства массовой информации, литературу, кино и т.д. С их помощью государство формирует политическое сознание и культуру людей, обеспечивает законность и правопорядок, права и свободы граждан, определяет идеологические нормы и установки. Все они функционируют в рамках законов, принятых Парламентом.

Таким образом, рассматривая опыт парламентаризма Беларуси через призму украинских реалий, можно использовать определенный опыт: внедрения бикамеральной структуры Парламента, закрепления представительного характера парламента, предоставления законодательной инициативы украинскому народу, увеличения возрастного ценза народных депутатов.

Украина движется в направлении демократических преобразований, на ее пути встречаются определенные преграды. Государство и, прежде всего, Верховный Совет не успевают за потребностями и изменениями в обществе, по-

этому развитие парламентаризма, его возможность эффективно реагировать на вызовы времени, потребности страны и граждан являются крайне необходимыми, иначе Украина может оказаться на обочине мировых процессов и демократии.

Украина на правильном демократическом пути, и естественно, что это требует определенного времени, чтобы оптимизировать законы, сформировать политическую элиту, развитую партийную структуру, достичь надлежащего уровня правовой и политической культуры населения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск: Беларусь, 2008. – 95 с.
2. Конституция Украины от 28 июня 1996 года // Ведомости Верховного Совета Украины. – 1996. – № 30.
3. О статусе народного депутата Украины: Закон Украины, 17 нояб. 1992 г. // Ведомости Верхов. Совета Украины. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
4. О Регламенте Верховного Совета Украины: Закон Украины, 16 апр. 2010 г. // Ведомости Верхов. Совета Украины. – 2010. – № 14-15; № 16-17. – Ст. 133.
5. Скрипнюк, О.В. Політична система: сучасні проблеми розвитку громадянського суспільства і держави: у 2 т. / за ред. О.В. Скрипнюка. – К.: Логос, 2010. – Т. II: Правова, демократична держава в політичній системі: стан, тенденції та перспективи розвитку / О.В. Скрипнюк [та ін.]. – 692 с.
6. Сартори, Дж. Сравнительная конституционная инженерия: Исследование структур, мотивов и результатов / Дж. Сартори; пер. с англ. – К.: Артк, 2001. – 211 с.
7. Сокирка, Ю. Двухпалатный парламент: преимущества и недостатки внедрения / Ю. Сокирка // Ежедневная львовская интернет-газета «Поступ» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://postup.brama.com/usual.php?what=57814>. – Дата доступа: 07.02.2012.
8. История парламентаризма в Беларуси // Национальное собрание Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://house.gov.by/index.php/,87,,,0,0,0.html>. – Дата доступа: 07.02.2012.

Дата поступления статьи в редакцию 07.02.2012

УДК 349.3:36(476)(075.8)

ОСОБЕННОСТИ КООРДИНАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО СОЦИАЛЬНОМУ ОБЕСПЕЧЕНИЮ В СОДРУЖЕСТВЕ НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

ПОСТОВАЛОВА Т.А.,

доцент кафедры гражданского процесса и трудового права Белорусского государственного университета, кандидат юридических наук

В условиях глобализации экономики и повсеместного распространения миграции работников особую актуальность и значимость приобретают вопросы международной координации права на социальное обеспечение. Научная новизна работы обусловлена постановкой проблемы координации социального обеспечения граждан государств – участников Содружества Независимых Государств и особенностями этой координации.

В статье сформулирован ряд выводов и предложений, которые направлены на совершенствование законодательства по социальному обеспечению в Содружестве Независимых Государств. Предложено разработать договор «О координации систем социального обеспечения граждан государств – участников Содружества Независимых Государств», который был бы координирующим актом.

Under conditions of economy globalization and universal expansion of workers migration the issues of international coordination of the right to social security take on special topicality and significance. Scientific novelty of the work is determined by raising a problem of coordination of social security of citizens of the Commonwealth of Independent States states-participants and peculiarities of this coordination.

A number of conclusions and proposals which are directed at improvement of legislation on social security in the Commonwealth of Independent States are formulated in the article. It is proposed to work out an Agreement «On coordination of social security systems of citizens of the Commonwealth of Independent States states-participants» which would be a coordinating regulation.

Введение

Мировое развитие свидетельствует об активизации региональной интеграции. В этих условиях миграционные процессы носят глобальный характер. Только за последние пять лет количество людей, проживающих за пределами своих стран, увеличилось примерно на 55 млн. людей [1]. Миграция населения оказывает сильное влияние практически на все стороны жизнедеятельности общества. Трудовая миграция – вид международной миграции. Основным субъектом являются работники-мигранты, которые занимались или будут заниматься оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданами которого они не являются. В условиях глобализации экономики и повсеместного распространения миграции работников особую актуальность и значимость приобретают вопросы междуна-

родной координации права на социальное обеспечение. Например, в праве Европейского союза (далее – Евросоюз) правовому регулированию права на социальное обеспечение работников-мигрантов отводится важная роль. Координации социального права работников-мигрантов посвящены многочисленные исследования ученых юристов Евросоюза [2–5]. На постсоветском пространстве вопросы координации права на социальное обеспечение в Евросоюзе в основном исследовались в юридической литературе Республики Беларусь [6–13]. Однако комплексного исследования особенностей координации законодательства по социальному обеспечению в Содружестве Независимых Государств (далее – СНГ) не проводилось, только рассматривались отдельные вопросы пенсионного обеспечения [14]. Теоретической основой данной работы послужили труды отечественных и зарубежных

ученых, исследовавших различные аспекты права человека на социальное обеспечение в случае смены места проживания и трудовой деятельности.

Научная новизна работы обусловлена постановкой проблемы координации социального обеспечения граждан государств – участников СНГ и особенности этой координации. Предложено разработать международный договор «О координации систем социального обеспечения граждан государств – участников Содружества Независимых Государств», который был бы координирующим актом.

При написании работы применялся диалектический метод, а также методы сравнительного правоведения.

Результаты работы могут быть использованы в законотворческой деятельности, научных исследованиях и учебном процессе.

Основная часть

При исследовании особенностей координации законодательства по социальному обеспечению в СНГ важно постигнуть идею, которая характеризует системы права этого регионального объединения государств, руководящие им внутренние механизмы, опираясь на понятие правовой системы как отправного понятия, носящего технический характер. Из значительного числа правовых систем мира Р.Давид выделял *только три главные правовые системы* (семьи по терминологии Р.Давида) – романо-германскую, общего права (common law) и социалистическую [15].

Система права социального обеспечения в странах СНГ сложилась в рамках системы права СССР. Социалистическая правовая система для своего времени являлась системой глобального характера, охватывавшей собой значительные территории и огромные слои населения. В состав СССР входило 15 союзных республик, из которых 11 в настоящее время входят в СНГ.

В СССР была ликвидирована закрытость национальных экономик и создано единое экономическое пространство со свободой передвижения граждан, услуг, товаров и капитала, что позднее в праве Евросоюза было определено как «четыре основные свободы». На становление и развитие правовой системы Евросоюза, несомненно, оказала влияние социалистическая правовая система. Современные правовые системы часто «налагаются» на общество. По числу жителей, историческому престижу, своему политическому и экономическому потенциалу СССР по-прежнему можно считать одним из великих государств мира, существовавших на земле. Влияние подобного рода глобальных правовых систем, накопивших за время своего существования и во многом сохранивших после ухода с исторической арены «обслуживающих» их государственных структур свой интел-

лектуальный потенциал, уже по определению в силу объективных причин и условий не может ограничиться пределами своей территории и своего времени. Их интеллектуальное воздействие на окружающий правовой мир с неизбежностью будет выходить за рамки своего времени и за пределы своей изначальной территории [16]. Влияние правовой системы может исчезнуть, а может изменить свою форму. Несомненно, произошла рецепция основных элементов данной системы в правовые системы многих европейских странах, входящих в Евросоюз.

К ведению СССР в лице его высших органов государственной власти и управления относилось обеспечение единства законодательного регулирования на всей территории СССР, установление основ законодательства СССР и союзных республик, проведение единой социально-экономической политики. Система советского права социального обеспечения за некоторым исключением вначале была выражена в Основах и кодексах законов о труде СССР и союзных республик, а после – в возникновении отрасли в законодательных актах по социальному обеспечению. Таким образом, социалистическое право, в том числе и право социального обеспечения, в отличие от права Евросоюза, изначально было унифицировано. Многие правовые понятия, используемые в социалистический период, по-прежнему используются в правовых системах государств, возникших на постсоветском пространстве. Влияние правовой системы не исчезло, а только немного изменило свою форму.

После распада СССР система права социального обеспечения стала создаваться национальными государствами, что нашло отражение в принципе территориальности, понимаемом как принцип отдельного национального права, согласно которому действие национального законодательства социального обеспечения ограничивается территорией правоустанавливающего государства. Однако право на социальное обеспечение многих граждан государств – участников СНГ было приобретено по законодательству бывшего СССР, поэтому сразу возникла проблема сохранения ранее приобретенных прав на социальное обеспечение, а позднее – учета вновь приобретаемых прав работников-мигрантов. Международные договоры, объективно необходимые после распада СССР, несколько упорядочили социальное обеспечение в странах СНГ, обеспечили равные права граждан и сохранение ранее приобретенных ими прав в СССР. Обязанность признавать и соблюдать права человека на социальное обеспечение государства – участники СНГ закрепили в учредительных актах, во многих многосторонних и двусторонних международных документах. Общие акты, устанавливающие организационные и институциональные основы сотрудничества государств в рамках СНГ, не сразу закрепили принципы осуществления

согласованной политики в области социального обеспечения.

В СНГ приняты следующие основополагающие акты: Соглашение между государствами – участниками Содружества Независимых Государств о социальных и правовых гарантиях военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей от 14 февраля 1992 г. (далее – Соглашение от 14 февраля 1992 г.) [17]; Соглашение о гарантиях прав граждан государств – участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г. (далее – Соглашение от 13 марта 1992 г.) [18]; Соглашение о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств – участников Содружества Независимых Государств от 15 мая 1992 г. (далее – Соглашение от 15 мая 1992 г.) [19]; Соглашение о взаимном признании прав на возмещение вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей, от 9 сентября 1994 г. [20]; Соглашение о взаимном признании прав на льготный проезд для инвалидов и участников Великой Отечественной войны, а также лиц, приравненных к ним, от 12 марта 1993 г. (далее – Соглашение от 12 марта 1992 г.) [21] и др.

С момента образования СНГ приоритет в правовом регулировании отдан социальному обеспечению военнослужащих, вопросы социального обеспечения других лиц стали предметом межгосударственного сотрудничества позднее. Для сотрудничества в области пенсионного обеспечения свойственна субъектная специализация. Ряд многосторонних соглашений определяет гарантии пенсионных прав для лиц, имеющих особый правовой статус в сфере труда, связанный с их профессиональной деятельностью.

Основополагающим актом в сфере пенсионного обеспечения выступает Соглашение от 13 марта 1992 г. Пенсионное обеспечение военнослужащих Вооруженных Сил государств – участников Содружества и порядок выделения средств на их пенсионное обеспечение регулируются специальным Соглашением. До заключения специального Соглашения пенсионное обеспечение военнослужащих Вооруженных Сил государств – участников Содружества осуществляется в соответствии с законодательством, действующим к моменту подписания государствами данного Соглашения (статья 2).

Для сохранения целостности системы пенсионного права в Соглашении дан механизм разрешения коллизий, который заключается в преодолении возникшей проблемы выбора путем установления юридического приоритета одной из правовых норм. Диспозиция нормы – «привязка» – указы-

вает на норму, применяемую к данным отношениям [22]. Пенсионное обеспечение граждан государств – участников данного Соглашения и членов их семей осуществляется по законодательству государства, на территории которого они проживают (статья 1). Все расходы, связанные с осуществлением пенсионного обеспечения по данному Соглашению, несет государство, предоставляющее обеспечение. Взаимные расчеты не производятся, если иное не предусмотрено двусторонними соглашениями (статья 3). Согласно статье 5 Соглашение распространяется на все виды пенсионного обеспечения граждан, которые установлены или будут установлены законодательством государств – участников Соглашения.

Экономический Суд Содружества Независимых Государств в ряде консультативных заключений дает следующие толкования статьи 5. Так, в Консультативном заключении от 28 сентября 2009 г. № 01-1/1-09 [23] разъясняется, что право гражданина на выплату пенсии за выслугу лет государственного служащего, которую он получал в одном государстве – участнике Соглашения от 13 марта 1992 г., сохраняется при его переезде на постоянное место жительства в другое государство-участник, если законодательство государства нового места жительства предусматривает такие же основания (условия) назначения данной пенсии.

Государство – участник Соглашения от 13 марта 1992 г., назначившее гражданину пенсию за выслугу лет государственного служащего, обязано продолжать выплачивать эту пенсию гражданину, выехавшему на постоянное место жительства в другое государство-участник, если по законодательству государства нового места жительства гражданин не приобретает права на пенсию данного вида.

Пенсия за особые заслуги перед государством, установленная законодательством государства – участника Соглашения от 13 марта 1992 г., является видом пенсионного обеспечения и подпадает под действие данного Соглашения [24]. Гражданин, получающий пенсию за особые заслуги перед государством, при переезде на постоянное место жительства в другое государство – участник Соглашения от 13 марта 1992 г. имеет право на выплату такой пенсии государством нового места жительства, если законодательство этого государства предусматривает пенсию того же вида. Пенсия за особые заслуги перед государством может быть отнесена к «пенсии того же вида», если законодательством государства нового постоянного места жительства пенсионера установлены такие же основания (условия) назначения данной пенсии, как и в государстве прежнего места жительства. Выплата пенсии за особые заслуги перед государством продолжается государством прежнего места жительства, если законодательство государства нового места жительства не устанавливает такой вид пенсии. По

пункту 1 статьи 6 Соглашения назначение пенсий гражданам государств – участников Соглашения производится по месту жительства.

В решении Экономического Суда Содружества Независимых Государств от 26 марта 2008 г. № 01-1/2-07 «О толковании статьи 7 о гарантиях прав граждан государств – участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года» [25] разъясняется, что при миграции пенсионера в пределах государств – участников Соглашения от 13 марта 1992 г. выплата пенсии осуществляется в государстве нового места жительства, если пенсия того же вида предусмотрена законодательством этого государства. Выплата пенсии продолжается государством прежнего места жительства пенсионера, если законодательством государства нового места жительства пенсия того же вида не установлена. Периоды работы для исчисления среднемесячной заработной платы при первичном назначении пенсии, установленные законодательством государства прежнего места жительства, при пересмотре размера пенсии в государстве нового места жительства не подлежат изменению.

Согласно пункту 2 статьи 6 Соглашения предусматривается, что для установления права на пенсию, в том числе пенсий на льготных основаниях и за выслугу лет, гражданам государств – участников Соглашения учитывается трудовой стаж, приобретенный на территории любого из этих государств, а также на территории бывшего СССР за время до вступления в силу данного Соглашения.

В решении Экономического Суда Содружества Независимых Государств от 7 апреля 2005 г. № 01-1/6-04 «О толковании Соглашения о гарантиях прав граждан государств – участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года» [26] разъясняется, что в соответствии с положениями пункта 2 статьи 6 Соглашения от 13 марта 1992 г. для установления права на пенсию гражданам государств – участников Соглашения, включая пенсию на льготных основаниях и за выслугу лет, учитываются: трудовой стаж, приобретенный гражданами на территории любого из государств – участников Соглашения; трудовой стаж, приобретенный гражданами на территории бывшего СССР за время до вступления в силу Соглашения. Данные положения, касающиеся учета трудового стажа, приобретенного гражданами на территории любого из государств – участников Соглашения, действуют только в отношении государств – участников Соглашения, устанавливающих право на пенсию. Учет трудового стажа, приобретенного гражданами на территории государств, не подписавших Соглашение от 13 марта 1992 г., регулируется двусторонними соглашениями, заклю-

ченными соответствующими государствами – участниками Содружества.

Государства – участники Соглашения от 13 марта 1992 г. в соответствии с положениями пункта 2 статьи 6 должны учитывать трудовой стаж, приобретенный гражданами на территории государств, входивших в состав бывшего СССР и впоследствии не ставших участниками указанного Соглашения.

Государства – участники Содружества, не являющиеся участниками Соглашения от 13 марта 1992 г., должны учитывать трудовой стаж, приобретенный гражданами на территории бывшего СССР, в силу обязательств, принятых ими при подписании Соглашения о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 г. и Протокола к нему от 21 декабря 1991 г., Алма-Атинской декларации от 21 декабря 1991 г., а также на основе принципов международного права и практики, сложившейся в государствах – участниках Содружества. Статья 7 Соглашения предусматривает, что при переселении пенсионера в пределах государств – участников Соглашения выплата пенсии по прежнему месту жительства прекращается, если пенсия того же вида предусмотрена законодательством государства по новому месту жительства пенсионера. Размер пенсии пересматривается в соответствии с законодательством государства – участника Соглашения по новому месту жительства пенсионера с соблюдением условий, предусмотренных пунктом 3 статьи 6 этого Соглашения.

Необходимые для пенсионного обеспечения документы, выданные в надлежащем порядке на территории государств – участников СНГ и государств, входивших в состав СССР, или до 1 декабря 1991 г., принимаются на территории государств – участников Содружества без легализации (статья 11 Соглашения от 13 марта 1992 г.).

Реализация права на пенсионное обеспечение должностных лиц и сотрудников органов СНГ, предусмотренного частью третьей статьи 16 Соглашения от 25 апреля 2003 г., основана на применении законодательства государств – участников, гражданами которых они являются, и обусловлена исполнением органами Содружества обязанности по перечислению из единого бюджета органов Содружества средств на выплату пенсий в соответствующие фонды государств – участников Соглашения. Норма части третьей статьи 16 Соглашения от 25 апреля 2003 г. в целях ее реализации предполагает наличие механизма исполнения органами СНГ обязанности по перечислению средств в соответствующие фонды государств – участников Соглашения. В связи с отсутствием такого механизма порядок уплаты пенсионных страховых выплат нуждается в дополнительном правовом регулировании (расчетный счет фонда, конвер-

тация валюты, распределение бремени расходов на перевод отчислений и т.п.). В целях пенсионного обеспечения должностных лиц и сотрудников органов Содружества, являющихся гражданами государств – участников Содружества, для которых Соглашение от 25 апреля 2003 г. не вступило в силу, может быть использован порядок отчислений в соответствующие фонды государств, предусмотренный частью третьей статьи 16 данного Соглашения [27].

Нормы Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств – участников СНГ от 15 мая 1992 г. также нередко рассматривались в Экономическом Суде Содружества Независимых Государств. В частности, выяснялись такие вопросы, как:

по законодательству какого государства (государства, где военнослужащие проходили службу, либо государства, в котором проживают военнослужащие и члены их семей) осуществляется пенсионное обеспечение военнослужащих и членов их семей;

по законодательству какого государства осуществляется обязательное государственное страхование военнослужащих, а также за счет финансовых ресурсов какого государства должна осуществляться выплата страховых сумм и единовременного пособия военнослужащим либо членам семей погибших военнослужащих.

В статье 1 Соглашения от 13 марта 1992 г. и в статье 1 Соглашения от 15 мая 1992 г., основывающегося на первом из названных Соглашений, предусмотрено, что пенсионное обеспечение военнослужащих и членов их семей осуществляется в соответствии с законодательством государств-участников перечисленных соглашений, на территории которых проживают указанные лица.

Экономический Суд Содружества Независимых Государств в решении от 4 сентября 1996 г. № С-1/11-96 «О толковании Соглашения между государствами – участниками Содружества Независимых Государств о социальных и правовых гарантиях военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей от 14 февраля 1992 года; Соглашения о гарантиях прав граждан государств – участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года; Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств – участников Содружества Независимых Государств от 15 мая 1992 года» [28] исходит из того, что под пенсионным обеспечением понимается весь комплекс отношений между государством и военнослужащим (членом его семьи), включая: определение круга лиц, имеющих

право на получение пенсии; исчисление стажа, необходимого для назначения пенсии; назначение, исчисление, выплату, перерасчет пенсий. Суд отмечает, что государства – участники указанных соглашений сделали единственное изъятие из общего правила, установленного статьей 1 Соглашения от 15 мая 1992 г. В статье 2 Соглашения предусмотрено, что в выслугу лет для назначения пенсий военнослужащим засчитывается служба в Вооруженных Силах и других воинских формированиях в порядке, установленном законодательством государства, на территории которого военнослужащие проходили службу. Следовательно, все остальные вопросы пенсионного обеспечения регулируются законодательством государства, в котором проживает подлежащее пенсионному обеспечению лицо. Отсюда следует, что расходы по выплате пенсий производятся из бюджета того государства, на территории которого проживает пенсионер. Однако Суд полагает, что Соглашение от 14 февраля 1992 г. и Соглашение от 15 мая 1992 г. однозначно определяют, что уровень прав и льгот военнослужащих и членов их семей, в том числе права на пенсионное обеспечение, предоставляется этим лицам государствами – участниками Содружества. Он не может быть ниже уровня, установленного ранее для соответствующих категорий лиц законодательством СССР. Поэтому государства-участники упомянутых соглашений не вправе устанавливать в своем законодательстве правила, которые ухудшали бы положение военнослужащих и членов их семей в области пенсионного обеспечения по сравнению с положением, предусмотренным законодательными и иными актами бывшего СССР. Если в государстве, где проживает военнослужащий или члены его семьи, нормативный акт, регулирующий пенсионное обеспечение этой категории лиц, не принят, обеспечение этих лиц пенсиями осуществляется на условиях, по нормам и в порядке, действовавших в СССР. Это же правило должно применяться и в том случае, когда в государстве подобный акт существует, но в нем отсутствует регламентация прав той или иной категории военнослужащих (членов их семей). Опираясь на статью 1 Соглашения от 15 мая 1992 г., Суд считает, что обязательное государственное страхование военнослужащих производится по правилам, содержащимся в законодательстве государства, на территории которого проживает военнослужащий. Этот принцип логично вытекает из природы отношений, складывающихся в процессе обязательного государственного страхования, поскольку страхованию подлежит сам военнослужащий, а не члены его семьи. Поэтому независимо от того, на территории какого государства-участника проживает член семьи застрахованного военнослужащего,

выплата этому члену семьи страховых сумм или единовременного пособия за погибшего военнослужащего производится по правилам, действующим в государстве, где был застрахован военнослужащий. В частности, по указанным правилам определяется, имеет ли данный член семьи право на получение соответствующих выплат, каковы размер этих выплат, сроки, в течение которых они должны быть произведены, порядок обращения за их получением и т.д.

В случае коллизии норм внутреннего законодательства государств – участников Содружества с положениями соглашений от 14 февраля 1992 г., 13 марта 1992 г. и 15 мая 1992 г. применяются положения указанных соглашений, что соответствует принципу Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. и обязательству соблюдать общепризнанные принципы международного права, закрепленному в конституциях государств – участников Содружества.

По запросу Исполнительного комитета СНГ Экономический Суд Содружества Независимых Государств дал следующее толкование применения части первой статьи 1 Соглашения о порядке пенсионного обеспечения и государственного страхования сотрудников органов внутренних дел государств – участников Содружества Независимых Государств от 24 декабря 1993 г. [29]. Сотрудники органов внутренних дел государств – участников Соглашения от 24 декабря 1993 г., не приобретшие права на пенсию за выслугу лет по законодательству государства места прохождения службы на момент увольнения из органов внутренних дел, при переезде на постоянное место жительства в другое государство – участник Соглашения от 24 декабря 1993 г. имеют право на первичное назначение пенсии за выслугу лет на условиях, по нормам и в порядке, установленным законодательством другого государства. При этом исчисление выслуги лет в соответствии с частью первой статьи 2 Соглашения от 24 декабря 1993 г. производится в порядке, предусмотренном законодательством государства места прохождения службы.

Социальные пособия и компенсационные выплаты семьям с детьми из числа военнослужащих и гражданского персонала воинских формирований одной Стороны, находящихся на территории другой Стороны, устанавливаются в случаях, если их выплата производится по месту работы (службы) в размерах и на условиях, предусмотренных законодательством Стороны пребывания и за счет средств, выделяемых из бюджета Стороны принадлежности воинских формирований, а в иных случаях – в порядке, предусмотренном для граждан Стороны пребывания. Расходы по выплате социальных пособий и компенсационных выплат несет Страна, на тер-

ритории которой постоянно проживают граждане с детьми, без взаимных расчетов, если иное не предусмотрено двусторонними соглашениями о трудовой деятельности и социальной защите граждан, работающих за пределами границ своих государств, и Соглашением.

Стороны обеспечивают в приоритетном порядке свободный перевод и выплату денежных средств по социальным пособиям и компенсационным выплатам семьям с детьми, постоянно или временно пребывающим на их территории, через банк и (или) учреждения почтовой связи. Перевод денежных средств по компенсационным выплатам семьям с детьми осуществляется в порядке, устанавливаемом межправительственным соглашением о переводе денежных средств гражданам по социально значимым неторговым платежам.

Документы, выданные на территории одной Стороны по установленной форме, или их заверенные копии принимаются на территории другой Стороны без легализации.

Споры относительно толкования или применения Соглашения решаются путем переговоров заинтересованных Сторон и иными общепринятыми средствами, включая согласительные комиссии, создаваемые по просьбе одной из Сторон.

Нормы Соглашения от 12 марта 1993 г. также не раз были предметом толкования Экономического Суда Содружества Независимых Государств. Судом вынесено консультативное заключение № 01-1/2-2000 г. по запросу Координационного совета общественной организации «Содружество (Союз) организацией ветеранов независимых государств», решения от 24 июня 2003 г. № 01-1/2-03 по запросу Исполнительного комитета СНГ, а также решения 2008 года по запросу Правительства Таджикистана.

Право на льготный проезд для военнослужащих, ставших инвалидами вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при исполнении ими обязанностей военной службы в рядах Советской Армии, было предоставлено законодательством бывшего СССР, толкуемым Соглашением от 12 марта 1993 г. и подтверждено Соглашением о взаимном признании льгот и гарантий для участников и инвалидов Великой Отечественной войны, участников боевых действий на территории других государств, семей погибших военнослужащих от 15 апреля 1994 г. (далее – Соглашение от 15 апреля 1994 г.).

Стороны определили, что действие Соглашения от 15 апреля 1994 г. «распространяется на инвалидов и участников гражданской и Великой Отечественной войн, участников боевых действий на территории других государств, семьи погибших военнослужащих и иные категории лиц, которым предоставлены льготы законодательст-

вом бывшего Союза ССР», а в статье 4 того же Соглашения было подтверждено, что права инвалидов и участников Великой Отечественной войны на льготный проезд на соответствующих видах транспорта определяются Соглашением от 12 марта 1993 г.

Стороны Соглашения от 15 апреля 1994 г. в статье 2 определили, что категории лиц, указанных в статье 1 этого Соглашения, пользуются льготами и гарантиями, предусмотренными национальным законодательством Сторон и упомянутым Соглашением, независимо от того, на территории государства какой из Сторон они проживают.

В Консультативном заключении Экономического Суда СНГ от 24 сентября 2008 г. № 01-1/1-08 «О толковании статей 3–6 Соглашения о взаимном признании прав на льготный проезд для инвалидов и участников Великой Отечественной войны, а также лиц, приравненных к ним, от 12 марта 1993 года и статей 2, 3 Соглашения о взаимном признании льгот и гарантий для участников и инвалидов Великой Отечественной войны, участников боевых действий на территории других государств, семей погибших военнослужащих от 15 апреля 1994 года» [30] разъясняется, что нормы статей 3–6 Соглашения от 12 марта 1993 г. в отношении лиц, указанных в пункте 3 приложения 2, подпункте 1.8 пункта 1 приложения 3 к Соглашению, и статьях 2, 3 Соглашения от 15 апреля 1994 г. в отношении лиц, указанных в подпункте 4.1 пункта 4 приложения 1 и пункте 4 приложения 2 к Соглашению, могут применяться непосредственно на территории государств – участников указанных соглашений с учетом особенностей конкретной национальной правовой системы.

Выбор государствами – участниками Соглашения от 12 марта 1993 г. и Соглашения от 15 апреля 1994 г. непосредственного либо опосредованного способа применения норм соглашений на своей территории не освобождает государства от обязанности обеспечить их исполнение.

В решении Экономического Суда Содружества Независимых Государств от 17 марта 2008 г. № 01-1/4-07 [31] дано следующее толкование абзаца первого пункта 2 приложения 1 к Соглашению от 12 марта 1993 года:

«1. Под «иными обязанностями военной службы» следует понимать обязанности военнослужащих, предусмотренные законодательством бывшего Союза ССР, не связанные с защитой СССР.

2. Военнослужащие, ставшие инвалидами вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при исполнении иных обязанностей военной службы, не связанных с защитой СССР, относятся к категории граждан, приравненных по льготам на проезд в междугородном транспорте к инвалидам Великой Отечественной войны.

Право на льготы подтверждается удостоверением, выданным компетентным органом в установленном порядке.».

В настоящее время в СНГ в связи с усилением миграции трудовых ресурсов возникла необходимость в унификации и гармонизации национальных законодательств по социальному обеспечению. Право СНГ нуждается в наличии особого комплекса правил, регулирующих координацию социальных выплат работникам-мигрантам. Для решения этих и других проблем институтами СНГ прилагаются усилия по подготовке единых (унифицированных) норм, закрепляемых непосредственно в законодательстве СНГ. Правовая определенность требует, чтобы в соглашениях было установлено четкое определение «обычного места жительства».

В рамках СНГ приняты следующие модельные законы и постановления: Модельный закон о государственном социальном страховании, утвержденный постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 6 декабря 1997 г. № 10-4 [32]; Модельный закон о социальной защите инвалидов, утвержденный постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 25 ноября 2008 г. № 31-19 [33]; Модельный закон о социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации в результате радиационных аварий, ядерных испытаний и инцидентов, утвержденный постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 18 ноября 2005 г. № 26-12 [34]; постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 15 июня 1998 г. № 11-7 «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»; [35].

Заключение

Для улучшения координации правового регулирования социального обеспечения в СНГ необходимо, чтобы координация системы обеспечения предусматривала такие меры в области социального обеспечения, которые нужны для осуществления свободного передвижения трудящихся. Эта обязанность должна конкретизироваться в системе, направленной на то, чтобы обеспечить работников-мигрантов, лиц, занятых самостоятельным трудом, и лиц, находящихся на их иждивении, суммирование всех периодов работы (страхового стажа), учитываемых законодательством различных стран для получения и сохранения права на выплаты или исчисления размера этих выплат.

За прошедшие годы законодательство государств – участников СНГ претерпело существ-

венные изменения. Одним из направлений его унификации и гармонизации в рамках СНГ является подготовка модельных законов, которые охватывают разнообразные сферы жизнедеятельности и способствуют решению самых актуальных проблем. Такое законодательство позволит создать близкие отношения на основе единых стандартов в отдельных сферах социального обеспечения.

В области социального обеспечения сотрудничество государств – участников СНГ ограничивается предметом регулирования. В рамках СНГ получило достаточно широкое нормативное закрепление пенсионное обеспечение, другие же сферы социального обеспечения представлены пока частично. Открытость обмена, но при этом без вреда национальной экономике госу-

дарств-членов – главная задача СНГ. При экономике, которая не имеет границ, для увеличения возможностей внутреннего рынка работники-мигранты, приграничные работники и лица самостоятельного труда должны иметь положение, защищенное правом, а для этого необходимо разработать нормативный акт о координации систем социального обеспечения стран СНГ (договор «О координации систем социального обеспечения граждан государств – участников Содружества Независимых Государств»), который бы, как и Регламент Европейского Парламента и Совета от 29 апреля 2004 г. № 883/2004/ЕС «О координации системы социального обеспечения» [36], детально координировал социальное обеспечение работников-мигрантов и лиц самостоятельного труда.

ЛИТЕРАТУРА

1. Зинченко, Н.Н. Международное миграционное право: основы теории и практики / Н.Н. Зинченко. – М.: Науч. книга, 2011. – С. 5.
2. Watson, P. EU Social and Employment Law: Policy and Practice in an Enlarged Europe / P. Watson. – Oxford: Oxford University Press Inc., 2009. – 537 p.
3. Europäisches Sozialrecht / K. J. Bieback [und andere]; Maximilian Fuchs (Hrsg.) – Baden-Baden Nomos, 2005. – 775 s.
4. Muckel, S. Sozialrecht – 3., neu bearbeitete Auflage / S. Muckel. – München: Verlag: Beck C.H., 2009. – 577 s.
5. Bierweiler, A. Soziale Sicherheit als Grundrecht in der Europäischen Union / A. Bierweiler. – Stuttgart: Boorberg, R Verlag, 2007. – 306 s.
6. Право Европейского союза: учеб. / С.Ю. Кашкин [и др.]; под общ. ред. С.Ю. Кашкина. – М.: Юрайт, 2010. – 1119 с.
7. Поставалова, Т.А. Координация и гармонизация социального права Европейского союза / Т.А. Поставалова // Проблемы развития юридической науки и совершенствования правоприменительной практики: сб. науч. тр. / редкол.: С.А. Балашенко [и др.]. – Минск: БГУ, 2005. – С. 203–212.
8. Поставалова, Т.А. Координация социального законодательства в Европейском союзе / Т.А. Поставалова // Развитие и перспективы национальной правовой системы в контексте европейских интеграционных процессов: материалы междунар. науч.-практ. конф., Минск, 16–17 июня 2005 г. – Минск: Изд. центр БГУ, 2005. – С. 181–184.
9. Поставалова, Т.А. Социальное право Европейского союза / Т.А. Поставалова. – Минск: Тесей, 2007. – 240 с.
10. Поставалова, Т.А. Курс права социального обеспечения Республики Беларусь / Т.А. Поставалова. – Минск: Тесей, 2008. – 512 с.
11. Поставалова, Т.А. О некоторых аспектах гармонизации социального законодательства Республики Беларусь и Европейского союза / Т.А. Поставалова // Национальная государственность и европейские интеграционные процессы: сб. науч. тр. в 2 т. / Белорус. гос. ун-т, юрид. фак.; редкол.: С.А. Балашенко [и др.]. – Минск: Изд. Центр БГУ, 2008. – Т. 1: Национальное законодательство и его гармонизация с правом Европейского союза. – С. 230–233.
12. Поставалова, Т.А. Проблемы координации систем социального обеспечения в Европейском союзе / Т.А. Поставалова; под ред. д-ра юрид. наук, проф. Е.Б. Хохлова // Рос. ежегодник трудового права. – 2008. – № 4. – СПб.: «Университетский издательский консорциум «Юридическая книга», 2009. – С. 639–654.
13. Поставалова, Т.А. Трудовое и социальное право Европейского союза / Т.А. Поставалова. – Минск: Зорны Верасок, 2010. – 219 с.
14. Мелешко, Х.Т. Некоторые проблемы пенсионного обеспечения сотрудников правоохранительных органов государств – участников СНГ при переселении пенсионера в пределах этих государств / Х.Т. Мелешко // Современные тенденции в развитии трудового права и права социального обеспечения: материалы Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. К.Н. Гусова. – М.: Велби: Изд-во Проспект, 2007. – С. 695–703.

15. Давид, Р. Основные правовые системы современности / Р. Давид. – М.: Междунар. отношения, 2003. – 400 с.
16. Проблемы теории государства и права: учеб. пособие / М.Н.Марченко / под ред. М.Н. Марченко. – М.: Юрист, 2001. – 656 с.
17. Соглашение между государствами – участниками Содружества Независимых Государств о социальных и правовых гарантиях военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей: Соглашение от 14 февр. 1992 г. // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.
18. Соглашение о гарантиях прав граждан государств – участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения: Соглашение от 13 марта 1992 г. // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.
19. Соглашение о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств – участников Содружества Независимых Государств: Соглашение от 15 мая 1992 г. // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.
20. Соглашение о взаимном признании прав на возмещение вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей: Соглашение от 9 сент. 1994 г. // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.
21. Соглашение о взаимном признании прав на льготный проезд для инвалидов и участников Великой Отечественной войны, а также лиц, приравненных к ним: Соглашение от 12 марта 1993 г. // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.
22. Соглашение о взаимном признании льгот и гарантий для участников и инвалидов Великой Отечественной войны, участников боевых действий на территории других государств, семей погибших военнослужащих: Соглашение от 15 апреля 1994 г.: в ред. Протокола к Соглашению от 26 мая 1995 г. // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.
23. О толковании статьи 5 и части первой статьи 7 Соглашения о гарантиях прав граждан государств – участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года: Консультативное заключение Экономического Суда СНГ, 28 сент. 2009 г., № 01-1/1-09 // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.
24. О толковании статьи 5 и части первой статьи 7 Соглашения о гарантиях прав граждан государств – участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года: Консультативное заключение Экономического Суда СНГ, 3 февр. 2010 г., № 01-1/3-09 // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.
25. О толковании статьи 7 Соглашения о гарантиях прав граждан государств – участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года: решение Экономического Суда СНГ, 26 марта 2008 г., № 01-1/2-07 // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.
26. О толковании соглашения о гарантиях прав граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года: решение Экономического Суда СНГ, 7 апр. 2005 г., № 01-1/6-04 // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.
27. О толковании статьи 16 Соглашения о правовом статусе должностных лиц и сотрудников органов Содружества Независимых Государств от 25 апреля 2003 года в части пенсионного обеспечения должностных лиц и сотрудников органов Содружества Независимых Государств: Консультативное заключение Экономического суда СНГ, 1 марта 2010 г., № 01-1/4-09 // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.
28. О толковании Соглашения между государствами – участниками Содружества Независимых Государств о социальных и правовых гарантиях военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей от 14 февраля 1992 года; Соглашения о гарантиях прав граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года; Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств – участников Содружества Независимых Государств от 15 мая 1992 года: решение Экономического Суда СНГ, 4 сент. 1996 г., № С-1/11-96 // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.
29. О толковании части 1 статьи 1 Соглашения о порядке пенсионного обеспечения и государственного страхования сотрудников органов внутренних дел государств – участников Содружества Независимых Государств от 24 декабря 1993 года: решение Экономического Суда СНГ, 20 сент. 2007 г., № 01-1/1-07 // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.
30. О толковании статей 3–6 Соглашения о взаимном признании прав на льготный проезд для инвалидов и участников Великой Отечественной войны, а также лиц, приравненных к ним, от 12 марта 1993 года и статей 2, 3 Соглашения о взаимном признании льгот и гарантий для участников и инва-

лидов Великой Отечественной войны, участников боевых действий на территории других государств, семей погибших военнослужащих от 15 апреля 1994 года: Консультативное заключение Экономического Суда СНГ, 24 сент. 2008 г., № 01-1/1-08 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.

31. О толковании применения абзаца первого пункта 2 приложения 1 к Соглашению о взаимном признании прав на льготный проезд для инвалидов и участников Великой Отечественной войны, а также лиц, приравненных к ним, от 12 марта 1993 года: решение Экономического Суда СНГ, 17 марта 2008 г., № 01-1/4-07 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.

32. Модельный закон о государственном социальном страховании: постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, 6 дек.1997 г., № 10-4 // Информ. бюл. – 1998. – № 16.

33. Модельный закон о социальной защите инвалидов: постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, 25 нояб. 2008 г., № 31-19 // Информ. бюл. – 2008. – № 43.

34. Модельный закон о социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации в результате радиационных аварий, ядерных испытаний и инцидентов: постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, 18 нояб. 2005 г., № 26-12 // Информ. бюл. – 2006. – № 3.

35. Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний: постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, 15 июня 1998, № 11-7 // Информ. бюл. – 1998. – № 18.

36. О координации систем социального обеспечения (Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the coordination of social security systems (Text with relevance for the EEA and for Switzerland): Регламент Европейского парламента и Совета, 29 апр. 2004 г., № 883/2004/EC // EN Official Journal of the European Union L166/ 1, 2004.

Дата поступления статьи в редакцию 01.12.2011

УДК 349.7

ИСТОРИЯ ЯДЕРНОЙ ПРОГРАММЫ ИРАНА ДО ИСЛАМСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ

ДЖАМИЛЬ НАСИРОВ,

диссертант института философии, социологии и права Академии наук
Азербайджанской Республики

В статье рассматривается история ядерной программы Ирана до исламской революции, указываются причины ее развития и внедрения, особенности договорной базы. Отмечается роль США и СССР в формировании и развитии ядерной программы Ирана.

The article reviews the history of Iran's nuclear program prior to the Islamic revolution as well as specifies reasons of its evolution and implementation, peculiarities of contract base. The role of USA and USSR in formation and development of Iran's nuclear program is pointed out.

Введение

С началом XX века эксплуатация углеводородных ресурсов стала играть важную роль в формировании международных отношений между странами. С истощением запасов топлива органического состава и других источников энергии усиливалась их роль в международных отношениях. С ростом населения мира возрос и спрос на источники энергии. Начиная с 1857 года, после того как нефть была впервые использована в промышленности, через каждые 17 лет потребность в ней стала расти в 2 раза. Сегодня спрос на нефть также продолжает резко расти. Но, несмотря на резкое повышение этого спроса, каждый год добыча нефти растет максимум на 8–12 %. [1, с. 16]. В будущем с ростом населения и спроса на производственные силы спрос на нефть еще возрастет. Разумеется, этот процесс рано или поздно приведет к истощению запасов энергии и станет причиной нехватки энергии, а иначе говоря «энергетического голода» во всем мире. Число населения мира по расчетам ООН уже к 2050 году дойдет до 9,5 миллиарда человек. С учетом развития новых научных технологий вполне вероятно, что спрос на энергоносители возрастет на 50 %. А это уже сейчас дает основание забыть тревогу. По данным конференции энергетиков в 1962 году через сто лет истощатся все запасы источников энергии органического состава.

Совершенно ясно, что в таких условиях человечество вынуждено найти новые источники энергии. Именно поэтому атомная энергетика, являющаяся новым источником энергии, приобретает исключительное значение для всего человечества. Источники атомной энергии на земле

составляют тысячу миллионов тонн и позволяют столетиями обеспечить человечество энергией.

Одной из стран, активно развивающей ядерную энергетику, является Иран. Поэтому важно уяснить вопросы, в том числе историко-правовые, лежащие в основе ядерной программы этой страны.

Основная часть

История ядерной программы Ирана совпадает с началом эры США. Так, после военного переворота 19 августа 1953 г. в Иране произошли коренные общественно-политические изменения. Был положен конец двоевластию, начавшемуся в 1949–1951 годах. Восстановлена полная авторитарная власть иранского шаха Мохаммеда Реза Пехлеви и традиционно господствующего класса. А победа Мохаммеда Моссадека в борьбе с Англией за национализацию нефтяной компании Ирана положила конец 80-летнему господству Англии над этой страной [2]. Но страны Западной Европы во главе с США, несмотря на их соперничество с Англией, вовсе не смирились с этим поражением. И поэтому при активном участии правящих кругов США они насильно отстранили от власти Моссадека и таким образом создали базу для проникновения США в Иран [3, с. 297]. Именно с этого периода США начали предоставлять шахиншахскому режиму Ирана военную, финансовую и техническую помощь. В итоге в августе 1955 года между США и Ираном был подписан договор о дружбе, экономическом сотрудничестве и консульских отношениях [3, с. 303], и с этого времени США превратились в самую влиятельную силу в Иране. Это обуславливалось дву-

мя факторами. Во-первых, противоречия между Англией и Ираном в вопросе национализации нефтяной промышленности Ирана все еще не были решены, и Англия уже не имела прежнего международного влияния. Во-вторых, оккупация Советским Союзом севера Ирана во время Второй мировой войны и поддержка их демократических сил подтолкнули основы шахского режима. Поэтому создание всесторонних, тесных отношений с США означало укрепление шахской власти. С другой стороны, намерение США использовать Иран как плацдарм против Советского Союза создавало почву для всестороннего развития ирано-американских отношений. Взаимные, всесторонние связи между США и Ираном, начавшиеся после ухода от власти руководителя Иранского Национального Фронта Мохаммеда Моссадека, длились вплоть до победы исламской революции в Иране 11 февраля 1979 г. Следует также отметить, что США строили политику экономических, политических связей с Ираном на следующих принципах:

1. максимально воспользоваться природными ресурсами Ирана, в особенности нефтяным сырьем;
2. производя структурные изменения в силовых структурах Ирана, усилить иранскую армию, в том числе и спецслужбы;
3. снабжая современным вооружением, обеспечить его роль жандарма в регионе;
4. разместить на территории Ирана баллистические ракеты с ядерными боеголовками;
5. обеспечив экономику Ирана современными технологиями, превратить его в плацдарм перед Советским Союзом [3, с. 340, 386, 408].

Доход от экспорта нефти открывал новые возможности для развития экономики Ирана и обеспечения ее новыми технологиями, и в этой сфере предпочтение отдавалось технологиям США.

5 марта 1957 г. между США и Ираном подписан первый договор об использовании атомной энергии в мирных целях, а в 1967 году ядерно-исследовательский реактор силой 5 тысяч мегаватт стал использоваться Тегеранским ядерным научно-исследовательским центром. Это явилось первым вкладом договора об экономическом сотрудничестве между Ираном и США, подписанного в 1957 году. В ядерный научно-исследовательский центр, созданный при Тегеранском университете, была передана «горячая» камера, способная отделить 600 граммов плутония в год [4], здесь же создана база для проведения научно-исследовательских работ Ирана в области атомной энергетики.

Создание США ядерного научно-исследовательского центра и передача указанной «горячей» камеры, в сущности, служили не только целью обеспечить Иран атомной энергией. Так, с конца 1950-х годов Объединенный Штаб командования Вооруженных Сил США предложил

разместить на территории Ирана ядерное оружие США. 5 марта 1959 г. между США и Ираном подписан договор о сотрудничестве в военной сфере [3, с. 34]. Один из основных пунктов договора гласил, что в случае нападения на Иран третьей стороны США обязуются оказать ему военную помощь. А на деле это было нацелено против статей 5 и 6 договора 1921 года, подписанного между Ираном и Советским Союзом. Согласно этим статьям в случае возникновения угрозы одной из стран на территории другой, если она не будет в состоянии предотвратить эту угрозу, вторая страна, руководствуясь положениями договора, имела право ввести свои войска на территорию этой страны [5]. Неслучаен тот факт, что в это время Иран превратился в поле соперничества между США и СССР. Шах Ирана, воспользовавшись ситуацией, спекулировал советско-американскими отношениями. А руководство Советского Союза в 1959 году на переговорах с послом Ирана в Москве Масудом Ансари пообещало получение Ираном «больших дивидендов» в случае подписания им договоров с СССР [3, с. 210], чем при его сотрудничестве с США.

В конце 50-х годов XX века противостояние между СССР и Ираном и США еще больше обострилось. Предложение Кеннеди о размещении на территории Ирана ядерного оружия было отклонено. Начиная с осени 1962 года произошел обмен Нотами между Москвой и Тегераном о выполнении Ираном его обязательства о размещении на своей территории ракетных баз других стран. Но вопрос о развитии промышленности Ирана и обеспечения его экономики аналогичными источниками энергии продолжал стоять на повестке дня. Поэтому иранский шах Мохаммед Реза в марте 1974 года объявил о своем плане развития ядерной энергетики. Основными причинами принятия такого решения были недолговечность углеводородных ресурсов и повышение цен на нефть на мировых рынках [6, с. 29]. Таким образом, правящие круги Ирана, несмотря на богатые ресурсы нефти и газа, начали решать вопрос об атомных электрических станциях и формировать политику атомной энергии. Основной целью была не только добыча электрической энергии, которая получалась дешевой, но и получение технологии атомной энергии и вхождение в мировой рынок атомной энергии. Хотя политика атомной энергии Ирана и начала формироваться с конца 1960-х годов, после подписания Ираном 1 июля 1968 г. Договора о нераспространении ядерного оружия была начата напряженная работа над разработкой проекта мирного использования атомной энергии, и после объявления ее шахом в марте 1974 года он был утвержден. Та-

ким образом, начиная с 1974 года создана и начала действовать Организация Атомной Энергетики Ирана. Председателем организации был назначен Акбар Этимад. Основные цели этой организации:

- создание потенциала;
- определение основной цели и задач атомной энергетики;
- основные перспективы атомной энергетики;
- подготовка атомного топлива;
- решение проблем атомного пепла и отходов;
- подготовка двусторонних соглашений по атомной энергетике с иностранными государствами;
- освоение атомной технологии.

После того, как эта программа была составлена и подготовлена, руководство страны поставило перед собой цель не только развитие атомной энергетики, но и всей промышленности [7]. Программа предусматривала наряду с развитием тяжелой и военной промышленности также приобретение атомных реакторов и новых технологий для получения обогащенного урана, превращение Ирана в одну из пяти самых развитых стран мира до первой половины 1980-х годов [6, с. 29]. Для осуществления этих целей до конца XX века от зарубежных стран должны были быть закуплены: у Германии – 12, у США – 8 и в текущих годах у Франции – 4 реактора ядерной энергии, построены атомно-электрические станции [8]. Под прямым руководством шаха по плану ядерной энергетики предусматривалось не только приобретение за рубежом и эксплуатация реакторов ядерной энергии на месте, но и одновременное производство сырья для производства атомной энергии внутри страны, обогащение урана, перепроизводство ядерных отходов и вопрос о захоронении ядерных отходов. То есть комплексное развитие ядерной энергии было поставлено как основная цель.

С этой целью предусматривалась покупка реакторов тяжелой воды «CANDU» реакторов «Feniks» производства Франция [9]. Но осуществлению ядерных планов Ирана препятствовали два фактора. Во-первых, СССР был обеспокоен возникновением ядерного государства на его южных границах. Во-вторых, в 1974 году Иран все еще не был членом МАГАТЭ. Решение этих двух проблем могло бы позволить Ирану создать правовую базу для осуществления проектов ядерных программ. Именно поэтому Иран в 1974 году подписал соглашение с МАГАТЭ и согласился выполнять все обязательства этой организации при использовании ядерной энергии на территории Ирана. Таким образом, была создана правовая база для использования атомной энергии в мирных целях и проведения необходимых исследовательских работ. Но наряду с этим недо-

верие западных держав к Ирану в области ядерной энергии все еще сохранялось. В этой связи бывший заместитель министра иностранных дел Ирана сказал: «Единственное препятствие перед Ираном в области его сотрудничества с Союзными Штатами Америки и с такими странами Западной Европы, как Федеративная Республика Германия, Франция – это проблема предотвращения использования атомной энергии в военных целях. Иран никогда не стремился овладеть ядерным оружием» [10].

Иран, начиная с 1974 года, хоть и согласился выполнять все обязательства и гарантии, подписанные с МАГАТЭ, о мирном использовании ядерной энергии, страны Запада все еще сомневались о таком сотрудничестве [11, с. 215]. Шахский режим всегда заявлял, что Иран никогда не стремился овладеть ядерным оружием.

В интервью газете «Нью-Йорк Таймс» в 1970 году иранский шах сказал: «Честно, я не думаю о ядерном оружии. Если 20 или 30 стран начнут производить ядерное оружие, я буду рассматривать свою политику с этой точки зрения» [12]. Кроме того, иранский шах накануне своего официального визита во Францию (предусматривалось посещение шахом ядерных объектов) в своем интервью газете «Лез-Информасьон» на вопрос: «Надеется ли Иран когда-нибудь заполучить ядерное оружие?» ответил так: «Несомненно, намного раньше, чем я это предполагаю» [13].

Такие ответы шаха были обусловлены фактом обладания Пакистаном ядерным оружием и проведением Индией ядерных испытаний. Иран стремился овладеть ядерным оружием раньше этих стран. И поэтому после того, как в мае 1974 года в Индии было проведено ядерное испытание, Иран начал переговоры с правительством Канады о закупке реакторов тяжелой воды типа «CANDU» [14].

Во времена шахского режима в соответствии с соглашением о мирном использовании ядерной энергии, начиная с 1974 года, получено согласие на подготовку кадров между Агентством Ирана по атомной энергии и Массачусетским университетом США [15, с. 20–21], и после этого иранские специалисты начали проходить подготовку в этом университете.

В заключение следует отметить, что в первые годы бюджет агентства Ирана по атомной энергии составлял 30 миллионов долларов США. А в 1976 году бюджет этой организации превысил 1 миллиард долларов, и по сравнению с другими странами (среди стран Ближнего и Среднего Востока) ядерная программа Ирана считалась самой развитой. Но с 1978 года ядерная программа Ирана пошла на спад. Революция 1979 года стала переломным моментом для ядерной программы Ирана, а после революции она была полностью приостановлена до 90-х годов XX века.

ЛИТЕРАТУРА

1. Иойрьш, А.И. Концепция атомного права / А.И. Иойрьш. – М.: Изд-во «ЮНИТИ ДАНА», 2008. – 719 с.
2. Dərshaye 28 morbad. – Tehran, 1370.
3. Алиев, С. История Ирана XX век / С. Алиев. – М.: ИВ ДАН Крафт, 2004. – 646 с.
4. Boureston, L. Asscssing Iran's plutonium Rerocessing / L.Boureston, CH.D. Fergsison [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.iranwatch.org/privateviews/First%20watch/prespek>. – Дата доступа: 19.03.2012.
5. Iranian Contemporary History // Tehran, summer. – 1998. – Vol 2. – № 6. – P. 139–140.
6. Sick, G. All Fall Down. America's Tragic Encounter with Iran / G. Sick // Universe, Incorpoted. – 2001. – Nov. – P. 29.
7. Brangin, W. Iran Eyes Regional Repcocessing / W. Brangin // Washington Post. – 1976. – Aug. 1.
8. Brangin, W. Iran orders 4 Reactors from Wes German Firm / W. Brangin // Washington Post. – 1977. – Nov. 4.
9. Randal, G. Shah Denies Plannig a bomb / G. Randal // Washington Post. – 1974. – Jan. 25.
10. Газета «Растахиз» Орган Национальной Партии Возрождения Иранского Народа. – 1997. – 12 янв.
11. Ядерное нераспространение / В.А. Орлов [и др.]; ПИР центр; под. общ. ред. В.А. Орлова. – М., 2002. – Т. 2. – 632 с.
12. Remarks by Shah on Iran's Policies and Plans // New York Times. – 1975. – Sept. 20.
13. Randol, L. Shah Denies planning a Baud / L. Randol // Washington post. – 1975. – July, 15.
14. Koven, R. Boom in Canadian Reactors / R. Koven // Washington post. – 1974. – July, 15.
15. Maleki, A. Iran and Russia. Neighbors. Without Common Borders / A. Maleki // Chuftrin Gennady [ed.] Russia and Asia. The Emerging Security. Agenda. SIPRL, 1999. – P. 20–21.

Дата поступления статьи в редакцию 19.03.2012

ПУБЛІЧНЫЯ ЦЭНТРЫ ПРАВАВОЙ ІНФАРМАЦЫІ – ПАТРАБАВАННЕ ЧАСУ

СМІРНОВА А.У.,

метадыст II катэгорыі аддзела бібліятэказнаўства Гродзенскай абласной
навуковай бібліятэкі імя Я.Ф.Карскага

21 лютага 2012 г. у дзяржаўнай установе культуры «Гродзенская абласная навуковая бібліятэка імя Я.Ф.Карскага» адбыўся абласны навучальны семінар па пытаннях, звязаных з дзейнасцю публічных цэнтраў прававой інфармацыі (ПЦПІ) па фарміраванні прававой культуры грамадзян.

У мерапрыемстве прынялі ўдзел прадстаўнікі Нацыянальнага цэнтра прававой інфармацыі Рэспублікі Беларусь (НЦПІ), Рэгіянальнага цэнтра прававой інфармацыі Гродзенскай вобласці, упраўлення культуры Гродзенскага абласнога выканаўчага камітэта, супрацоўнікі ПЦПІ абласной і публічных бібліятэк Гродзенскай вобласці.

Адкрываючы семінар, намеснік дырэктара НЦПІ Віктар Аляксандравіч Шаршун адзначыў важную ролю ПЦПІ ў фарміраванні інфармацыйна-прававой прасторы і арганізацыі свабоднага доступу грамадзян да эталоннай прававой інфармацыі.

У межах навучальнага семінара прагучалі выступленні па найбольш актуальных і перспектывіўных напрамках дзейнасці ПЦПІ.

Вольга Пятроўна Баркоўская, начальнік аддзела аналізу і маркетынгу НЦПІ, прапанавала інфармацыю аб выкарыстанні паслуг НЦПІ ў ПЦПІ Гродзенскай вобласці, а таксама дала рэкамендацыі па павышэнні эфектыўнасці іх работы ў сферы прапанавання актуальнай інфармацыі грамадзянам. Прыемна адзначыць, што Гродзенская вобласць з'яўляецца лідарам у рэспубліцы па колькасці створаных ПЦПІ – 97, што складае 22 % ад агульнай колькасці публічных бібліятэк Гродзеншчыны.

З некаторымі асаблівасцямі выкарыстання інфармацыйна-пошукавай сістэмы (далей – ППС «ЭТАЛОН» пазнаёміў удзельнікаў семінара вяду-

чы спецыяліст упраўлення распаўсюджвання прававой інфармацыі НЦПІ Вячаслаў Мечыслававіч Бякета. Ён таксама прадэманстрававіў магчымасці інтэрнэт-паслугі «ЭТАЛОН-ONLINE», якая з'яўляецца электроннай копіяй эталоннага банка даных прававой інфармацыі ў складзе ППС «ЭТАЛОН» (ППС «ЭТАЛОН» версіі 6.1) і ўключае ў сябе каля 160 тысяч дакументаў.

Загадчык сектара даведачна-аналітычнай работы і інфармацыйных рэсурсаў НЦПІ Ірына Адамаўна Чупракова правяла прэзентацыю эксперыментальнага праекта пад назвай «Акадэмія прававой культуры», які пад эгідай НЦПІ стартаваў у бібліятэках горада Мінска. Дакладчык расказала, якім чынам праходзіць набор у групы акадэміі, якія блокі заняткаў праводзяцца. Пасля заканчэння акадэміі праводзіцца праверка ўзроўню сфарміраванасці прававой культуры падлеткаў.

Цікавай была прэзентацыя электронных гульніў «Права і мы» і «У лабірынце права», распрацаваных супрацоўнікамі Навагрудскай цэнтральнай бібліятэчнай сістэмы. В.П.Мальшчык, бібліёграф Навагрудскай цэнтральнай бібліятэкі, падкрэсліла, што гэтыя рэсурсы вельмі папулярныя сярод дзяцей і падлеткаў, спрыяюць павышэнню прававой культуры маладога пакалення, бо веды, атрыманыя праз камп'ютар, лёгка засвойваюцца.

Прадстаўнікі НЦПІ прапанавалі размясціць іх на Дзіцячым прававым сайце www.mir.pravo.by.

Падчас семінара былі вызначаны перспектывы далейшага супрацоўніцтва па забеспячэнні свабоднага доступу да прававой інфармацыі, што будзе спрыяць прававому выхаванню грамадзяніна, які ведае, разумее і паважае законы сваёй краіны.

ПРЕЗИДЕНТСКАЯ БИБЛИОТЕКА – ИНФОРМАЦИОННЫЙ ЦЕНТР ОБСЛУЖИВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

ГЕРАСИМОВ В.Н.,

заведующий отделом старопечатных и редких изданий Президентской библиотеки
Республики Беларусь

ПЕНДО А.А.,

заведующий отделом информационных ресурсов Президентской библиотеки
Республики Беларусь

Рассматривается история становления и развития Президентской библиотеки Республики Беларусь в контексте организации информационного обслуживания по вопросам права, государственного управления, межотраслевой экономики. Описаны основные направления, формы и методы работы библиотеки.

In the article the history of formation and development of the Presidential library of the Republic of Belarus in the context of the organization of information services for Law, public administration and interindustry economy is considered. Furthermore the main directions, forms and methods of the library activity are presented.

Президентская библиотека Республики Беларусь, используя современные информационно-коммуникационные технологии, создает условия для эффективного и качественного обеспечения правовой информацией всех заинтересованных пользователей на самых разных уровнях общества – от государственных органов до отдельно взятого гражданина.

Все периоды развития библиотеки связаны с историей нашей страны. Свое первое официальное название – Правительственная – библиотека получила неслучайно. Этому событию предшествовали годы создания библиотек разных наркоматов. В 1917 году создана библиотека Народного комиссариата путей сообщения, в 1918 году – научная библиотека Центрального статистического управления, в 1920 году – статистико-экономическая библиотека Народного комиссариата земледелия (Наркомзема). Существовали также библиотеки Госплана, Центрального Исполнительного Комитета (ЦИК), Совета Народных Комиссаров (СНК). С целью объединения всех этих библиотек 10 декабря 1933 г. издано постановление СНК об организации «одной центральной библиотеки» при Доме Правительства. Этот день и считается днем основания Президентской (Правительственной) библиотеки Республики Беларусь.

В 1950–1960 годах библиотека начинает издавать ежегодный библиографический указатель

«Народное хозяйство БССР», ежемесячный библиографический указатель «Литература по вопросам местного управления и самоуправления», который выходит и сегодня.

1970–1980 годы – период становления и развития Единой системы библиотечно-информационного обеспечения местных органов власти и самоуправления БССР, которую возглавляли тогдашние Правительственная и Государственная (сейчас – Национальная) библиотеки. Фонд библиотеки перешагнул миллионный рубеж.

После 1991 года со становлением независимой и суверенной Республики Беларусь Правительственная библиотека переживает свое второе рождение. 26 сентября 1994 г. Правительственная библиотека переименована в Президентскую библиотеку Республики Беларусь. С этого времени библиотека выполняет функции аналитико-информационного подразделения Администрации Президента Республики Беларусь и приоритетно обслуживает Национальное собрание Республики Беларусь, Совет Министров, Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Хозяйственный Суд, суды всех инстанций, Исполнительный секретариат СНГ, министерства, государственные комитеты, ведомства и местные органы управления.

Фонд библиотеки универсален, насчитывает сегодня свыше 1,5 миллиона единиц на разных языках мира. На основе запросов пользователей предпочтение в формировании ресурсов библиотеки отдается таким отраслям знаний, как право, политика, государственное управление, экономика. Президентская библиотека Республики Беларусь – это центр республиканского межбиблиотечного абонементов по вопросам права и экономики; депозитарий документов Всемирного банка реконструкции и развития; хранилище ценнейших коллекций старопечатных документов, среди которых собрания Несвижской ординации Радзивиллов, ряда монастырей, Русской Тургеневской библиотеки в Париже и др.

Фонд старопечатных и редких изданий – особая гордость Президентской библиотеки Республики Беларусь. На его основе ведется удовлетворение информационных потребностей пользователей в области историко-правового наследия Беларуси. Самые старые книги, хранящиеся в библиотеке, – 12 кириллических старопечатных изданий XVII–XVIII веков, в том числе «Службеник» (Москва, 1601–1602), «Анфологион» (Киев, 1619), «Триодион» (Львов, 1664). Лишь 9 книг выдано копиевицей (гражданской печатью) в Беларуси в XVIII веке. Одна из них находится в Президентской библиотеке Республики Беларусь – это «Словарь юридический» Ф.Лангаса, изданный в Полоцкой иезуитской коллегии в 1791 году, содержащий свод российских законов до 1786 года с добавлениями законодательных актов относительно Беларуси и новых российских законов до 1791 года.

Большую ценность представляют «Белорусский архив старинных грамот» (1824), «Собрание старинных грамот городов Минской губернии» (1848), «Статут Великого Княжества Литовского 1588 года» (1854).

Коллекция листовок включает документы, распространявшиеся на территории Беларуси в различные исторические периоды. Среди них листовки Второй мировой войны, многие из которых сохраняют свое значение при восстановлении реальных фактов и событий того времени.

Президентская библиотека Республики Беларусь располагает уникальным собранием белорусских газет, выходивших в 1905–1945 годах, насчитывающим свыше 300 названий. Это преимущественно малотиражные ведомственные и районные издания, находящиеся в единственном экземпляре на территории нашей страны. Электронная коллекция «Старые газеты» включает полные тексты более 1500 наименований газет, издававшихся в дореволюционной России и на территории Советского Союза.

Обслуживание удаленных пользователей становится все более приоритетным для библиоте-

ки. В этой связи очень важны такие направления деятельности, как организация и предоставление доступа к электронным каталогам, электронным библиотекам, интеграция в мировое информационно-справочное киберпространство, развитие межбиблиотечного абонементов (МБА) и электронной доставки документов (ЭДД). Так, Президентская библиотека Республики Беларусь готовит ежемесячные библиографические указатели: «Государство и право», «Литература по вопросам местного управления и самоуправления», «Парламентская деятельность: теория и практика» в печатном и в электронном виде.

Обеспечивая пользователей доступом к информационным ресурсам, библиотека ограждает их от потока ненужной информации. Пользователям библиотеки предоставлен доступ к базам данных собственной генерации, внешним базам данных и ресурсам сети Интернет. Президентская библиотека Республики Беларусь является фондодержателем технических нормативных правовых актов (ТНПА), обладает уникальным фондом справочников, энциклопедий, словарей. Благодаря документообмену с рядом библиотек ближнего и дальнего зарубежья (России, Польши, Украины, Азербайджана, США и др.) библиотека получает официальные материалы этих стран, которые активно используются в работе по справочно-информационному обеспечению законодательных и исполнительных органов власти и управления.

Государственные средства массовой информации и специализированные информационные службы играют весомую роль в распространении правовой информации, но реальная ее доступность широкому кругу потребителей достигнута благодаря деятельности библиотек. Президентская библиотека Республики Беларусь предоставляет доступ к правовым базам данных («ЭТАЛОН», «Консультант-Плюс», «Юсиас», «Кодекс», «Бизнес-Инфо», «Законодательство стран СНГ», «НаУ – Нормативные акты Украины» и др.), страноведческим базам данных («Полпред», «Страны мира сегодня», «Комpass»), фактографическим базам данных о предприятиях, фирмах и индивидуальных предпринимателях Республики Беларусь и Восточной Европы («Регистр Беларусь. Предприятия», «Регистр. Восточная Европа»), СМИ России, стран СНГ, Балтии (базы данных «Интегрум» и «ИстВью»).

Интерес представляют: биографическая база данных «Лабиринт», которая содержит сведения о российских деятелях, справочную информацию о государственных структурах, политических, коммерческих и общественных организациях России; информационно-поисковая система «Стандарт» (БелГИСС), в которую входит автоматизированный банк данных, созданный на базе Национального фонда технических нор-

мативных правовых актов; «Электронная библиотека диссертаций РГБ», которая содержит около 400 тысяч полных текстов диссертаций и авторефератов диссертаций.

Пользователи могут получить полную информацию обо всех событиях, происходящих в библиотеке – новостях, выставках, предоставляемых услугах и ресурсах, правилах записи и пользования библиотекой через сайт в сети Интернет (www.preslib.org.by).

Накопив уникальный опыт библиотечно-информационного обслуживания органов власти и управления, библиотека реализует ряд научных проектов. Наиболее интересные из них – «История конституционного права Беларуси», «Уголовное право Беларуси», «Правовые акты БССР», разрабатываемые совместно с Национальным центром правовой информации

Республики Беларусь на основе договора и Плана мероприятий по информационному сотрудничеству Национального центра правовой информации Республики Беларусь и Президентской библиотеки Республики Беларусь на 2011–2015 годы. Предусматривается создание в библиотеке Центра эталонной правовой информации (ЦЭПИ) для бесплатного доступа пользователей к юридической литературе, нормативно-справочным материалам, региональному и местному законодательству, а также осуществления поиска необходимой информации в электронных базах данных.

Совместная работа всех звеньев системы правовой информатизации в Республике Беларусь, обеспечив общедоступность информации, позволит реализовать конституционное право граждан на нее.

ТРЕБОВАНИЯ
к материалам, представляемым для опубликования
в научно-практическом журнале «Право.by»

Глава 1
Общие требования к статьям

1. К рассмотрению принимаются статьи на бумажном носителе (до 10 страниц при одинарном межстрочном интервале) в одном экземпляре, переданные вместе с файлами (файлы могут быть направлены по электронной почте: journal@ncpi.gov.by с уведомлением о доставке).

2. Языки публикуемых статей – русский, белорусский. Принимаются статьи на английском языке (публикуются в переводе на русский язык).

3. Правила оформления:

все поля – 20 мм. Шрифт – Times New Roman 15 пт, одинарный межстрочный интервал; на первой странице сверху по центру пишется название статьи (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 фамилии и инициалы 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 (кегель 12, курсив);

затем – пропуск строки и основной текст.

4. Рисунки вставляются в текст в формате JPG или 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.

5. 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.

6. Файл статьи представляется в формате RTF, Word. Рукописи авторам не возвращаются.

7. Вместе со статьей представляется портретное фото автора в электронном виде в формате JPG.

Глава 2
Требования к научным статьям

8. Научные статьи подлежат независимой экспертизе (рецензированию). Рецензенты – доктора или кандидаты наук.

9. Объем научной статьи должен составлять не менее 14 000 печатных знаков. Научная статья должна содержать следующие обязательные элементы:

индекс УДК;

название статьи, отражающее ее основную идею;

фамилию и инициалы автора (соавторов) статьи;

аннотацию (до 10 строк), излагающую краткое содержание статьи, пригодную 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).

10. Ссылки нумеруются согласно порядку цитирования в тексте. Порядковые номера ссылок должны быть написаны внутри квадратных скобок (например, [1], [2]).

ПАМЯТКА АВТОРАМ

11. 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.

12. 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.

13. Авторы передают редакции исключительное имущественное право на использование произведения следующими способами: воспроизводить статью (право на воспроизведение); распространять экземпляры статьи любым способом (право на распространение); переводить статью (право на перевод). Представление материала, поступившего в адрес редакции, является действием, выражающим согласие автора на опубликование материала на указанных условиях, а также на размещение его в электронной версии журнала (конклюдентное действие). 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.

14. 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.

15. В случае выявления редакционной коллегией журнала (главным редактором, заместителем главного редактора, членами рабочей группы) несоответствия материалов требованиям, указанным в пункте 14, автору может быть предложено доработать (переработать) материал с учетом замечаний и предложений.

16. 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**

При перепечатке материалов из журнала «Право.by» ссылка на издание обязательна.

Точка зрения редакции может не совпадать с позицией авторов.

Редакция информирует авторов, что материалы, опубликованные в журнале, могут быть также размещены в сети Интернет.

<i>Выпускающий редактор</i>	<i>Кириллова Д.В.</i>
<i>Редакторы</i>	<i>Кирик О.Н., Новикова М.А.</i>
<i>Компьютерная верстка</i>	<i>Ладутько Т.В.</i>
<i>Телефон</i>	<i>(международ. код 1037517) 222-70-75; факс 222-70-64</i>
<i>Адрес редакции</i>	<i>ул. Берсона, 1а, 220701, г. Минск</i>
<i>e-mail</i>	<i>journal@ncpi.gov.by</i>
<i>Интернет-адрес</i>	<i>http://www.ncpi.gov.by http://www.pravo.by (Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь)</i>

Подписной индекс **00796**

Свидетельство о регистрации журнала № 1700 от 29.08.2008.
Подписано в печать 06.06.2012. Формат 60x84/8. Бумага офсетная. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 23,4. Тираж 272 экз. Заказ 1822.

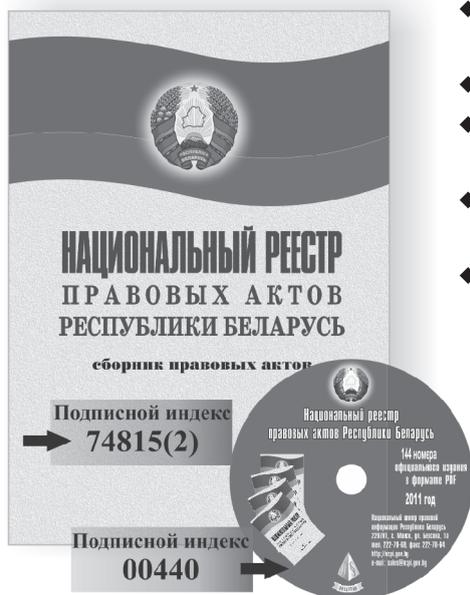
Отпечатано в республиканском унитарном предприятии
«Издательство «Белорусский Дом печати» производство № 1.
ЛП № 02330/0494179 от 03.04.2009.
Ул. Мясникова, 37, 220010, г. Минск.

Оформление. Национальный центр правовой информации
Республики Беларусь, 2012

СБОРНИК ПРАВОВЫХ АКТОВ «НАЦИОНАЛЬНЫЙ РЕЕСТР ПРАВОВЫХ АКТОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ»

В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 24 февраля 2012 г. № 106 «О внесении дополнений и изменений в некоторые указы Президента Республики Беларусь» на НЦПИ возложено издание **официального периодического печатного издания – сборника правовых актов «Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь» (НРПА)**. С **1 июля 2012 г.** подлежат обнародованию (опубликованию) в НРПА в соответствии с официально опубликованными текстами следующие виды правовых актов:

- ◆ законы Республики Беларусь;
- ◆ декреты и указы Президента Республики Беларусь;
- ◆ международные договоры;
- ◆ постановления Совета Министров Республики Беларусь;
- ◆ правовые акты высших органов судебной власти;
- ◆ нормативные правовые акты республиканских органов государственного управления.



НЕ ЗАБУДЬТЕ ПОДПИСАТЬСЯ!

Подписка открыта во всех отделениях РУП «Белпочта» и РУП «Белсоюзпечать» и принимается без ограничений начиная с любого месяца.

Подписка на НРПА осуществляется по единому индексу **74815(2) – 24 номера в полугодие (4 номера в месяц)**, а на его версию на компакт-диске – по индексу **00440 (все номера за год в электронном виде)**.

Адрес редакции:

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ
220701, г. Минск, ул. Берсона, 1а, тел. 8 (017) 222-48-35, 222-71-10, факс 8 (017) 222-70-64