

СОДЕРЖАНИЕ

I. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Государственное управление в области экологии: опыт США и Беларуси (С.В.Голованов)	5
Правовое регулирование интеграции детей с ограниченными способностями в образовательный процесс. Сравнительно-правовой анализ (Т.Г.Козловская)	8
Принципы осуществления административных процедур (Е.В.Жигалко).....	13

II. ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Историко-правовой анализ становления и развития института лицензирования в Республике Беларусь (Д.В.Гвоздев)	18
Некоторые аспекты административно-правового регулирования профилактической деятельности полиции в XVIII – начале XX столетия (В.В.Коляго).....	24
Правовое регулирование реализации права граждан на информацию в Республике Беларусь (Е.В.Михеева).....	29

III. УГОЛОВНОЕ, УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ И УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО, КРИМИНАЛИСТИКА

Понятие и правовые последствия судимости в действующем законодательстве Республики Беларусь (В.Марчук)	35
Развитие уголовно-правовой основы противодействия правонарушениям несовершеннолетних в СИЗО (Г.С.Соркин)	43
Святотатство в современном прочтении (В.В.Хилюта).....	48
Понятие и структура криминалистической характеристики сокрытия экономической несостоятельности (банкротства) (Г.М.Третьяков)	52
Признаки речи, используемые при идентификации человека (Г.В.Фёдоров, А.В.Дроздов)	58
Права и обязанности руководителя экспертно-криминалистического учреждения (В.Ю.Останин)	63

IV. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

Юридические гарантии реализации полномочий парламентариев: сущность и значение (О.В.Чмыга)	67
Проблемы законодательного обеспечения реализации права граждан на общественное самоуправление в Республике Беларусь (В.Н.Кивель).....	72
Управление подразделениями предварительного расследования ОВД как разновидность социального управления (А.А.Тариков).....	78

V. ЗЕМЕЛЬНОЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Экономическое обеспечение рационального использования земель: правовой аспект (О.Н.Хоменко)	82
Общественные слушания как элемент механизма участия общественности в принятии экологически значимых решений: проблемы правового закрепления (Н.С.Губская).....	88

VI. ГРАЖДАНСКОЕ И АВТОРСКОЕ ПРАВО

Соблюдение претензионного порядка как условие реализации права на предъявление к перевозчику исков, возникающих из договоров перевозки груза железнодорожным транспортом (<i>Т.А.Сигаева</i>).....	93
Общество с ограниченной ответственностью как организационно правовая форма субъектов инновационной инфраструктуры (<i>А.А.Гончаров</i>)	99
Право на воспроизведение и сеть Интернет (<i>Е.А.Соколова</i>).....	107

VII. ТРУДОВОЕ ПРАВО

Развитие проблемы стимулирования в науке трудового права (<i>К.А.Нефагина</i>)	112
--	-----

VIII. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Региональный механизм взаимодействия шанхайской организации сотрудничества (<i>О.В.Гришкевич</i>).....	119
Некоторые вопросы реализации принципа невмешательства во внутренние дела государств в деятельности международных судов (<i>Е.Ф.Довгань</i>).....	126
Кодификация института международно-правовой ответственности межправительственных организаций в рамках Комиссии международного права ООН: основные проблемы (<i>Е.А.Дейкало</i>)	132
Законодательное закрепление принципа гендерного равенства в праве Европейского союза (<i>Е.А.Бритова</i>).....	138
Оговорка о публичном порядке в законодательстве и судебной практике Республики Беларусь (<i>А.Ю.Корочкин</i>)	144

IX. ИНФОРМАТИЗАЦИЯ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЩЕСТВО

Государственная политика развития образования в сфере правовых информационных технологий (<i>В.В.Белокопытов, М.Г.Гриневич</i>)	151
Корпоративная информационная система на службе у правовой информатизации (<i>О.Н.Кремлева, Н.Н.Радиванович</i>)	156
Теоретико-прикладные аспекты использования современных информационных технологий для формирования мировоззрения молодежи и организации деятельности молодежных групп политико-радикальной направленности (<i>И.Л.Поддубский, Э.Э.Сязанцев</i>).....	159
Социально-педагогические аспекты деятельности публичных центров правовой информации в информационном обществе (<i>И.А.Чупракова</i>)	164
Формирование электронного правительства в Республике Беларусь: от войн и конфликтов в информационной сфере к правовому регулированию конфронтаций (<i>С.В.Силков</i>).....	169

X. ЮРИДИЧЕСКАЯ ПСИХОЛОГИЯ

Психолого-пенитенциарная типология осужденных к лишению свободы (<i>В.Е.Бурый</i>).....	176
<i>Рецензия</i>	182
<i>Памятка авторам</i>	184
<i>Анонс журнала «Право.by» № 2, 2009 г.</i>	185

РАЗДЕЛ I

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ЭКОЛОГИИ: ОПЫТ США И БЕЛАРУСИ

С.В.ГОЛОВАНОВ

В статье рассматриваются вопросы законодательного регулирования экологических отношений на примере США и Республики Беларусь. Приводится сравнительная характеристика национальных политик в области охраны окружающей среды, обозначена роль правоохранительных органов в разрешении споров, связанных с воздействием на окружающую среду, а также сходства и различия в проведении экологических кампаний.

В 1970 году в США принят Закон о национальной политике в области охраны окружающей среды [1], который является основным в сфере экологии в стране. В отличие от ряда других стран Европы, в том числе Республики Беларусь, в законе США установлены совершенно другие подходы в деле управления природоохранной деятельностью.

Во-первых, в законе прописана обязанность всех федеральных министерств США обеспечить поддержание общественно необходимого качества окружающей среды, не допускать вредного экологического воздействия хозяйственных проектов. Иными словами, в обязанность каждого федерального министерства включена обязанность обеспечивать экологическую безопасность при реализации своей компетенции.

Во-вторых, на федеральные министерства и ведомства США возложено выполнение единой

для всех функции – проведение оценки воздействия планируемых мероприятий на окружающую среду.

В-третьих, законом о национальной политике в области охраны окружающей среды учрежден новый государственный орган в системе аппарата Президента США – Совет по качеству окружающей среды с рекомендательными полномочиями. Основные задачи Совета – консультации Президента США в реализации политики в области экологии, руководство деятельностью органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Таким образом, основное различие подходов в проведении государственной политики в области экологии США и Беларуси в том, что забота об обеспечении благоприятной окружающей среды является составной частью деятельности всех министерств и ведомств США. Второе су-

ществственное отличие заключается в том, что в США не создан специально уполномоченный орган, проводящий государственную политику в области обеспечения экологической безопасности. Обязанность выносить решения по любым, в том числе по экологически значимым, проектам в сфере своей компетенции сохраняется за министерствами и ведомствами.

Между тем в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» [2, ст. 8) определены органы, осуществляющие государственное управление в области охраны окружающей среды. В частности, эти функции выполняет Президент Республики Беларусь, Правительство, Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды и его территориальные органы, иные специально уполномоченные республиканские органы государственного управления и их территориальные органы, местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в пределах их компетенции.

К специально уполномоченным республиканским органам государственного управления в Республике Беларусь относятся Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, Министерство здравоохранения, Министерство по чрезвычайным ситуациям, Министерство лесного хозяйства, Государственный комитет по имуществу и иные республиканские органы государственного управления в соответствии с законодательством.

В США решения о любой хозяйственной деятельности выносятся соответствующим федеральным министерством при условии предварительного проведения оценки воздействия на окружающую среду. Экологическая экспертиза, подобно законодательству Беларуси, не проводится. Таким образом, в США установлена ответственность за воздействие на окружающую среду на конкретное министерство.

Между тем, в соответствии со статьями 58, 60 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» на Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды возложена обязанность утверждения перечня видов и объектов хозяйственной деятельности, для которых в обязательном порядке проводится оценка воздействия на окружающую среду. В этих целях осуществляется экологическая экспертиза.

Государственная экологическая экспертиза организуется и проводится Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь или его территориальными органами.

Закон Республики Беларусь «О государственной экологической экспертизе» [3, ст. 9) устанавливает, что Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь обеспечивает проведение единой государственной политики в этой области, осуществляет методическое руководство эколого-экспертной деятельностью в стране.

По законодательству США является недопустимым участие компаний, реализующих проект, в оценке воздействия на окружающую среду. Законодательство США, следуя принципам независимости должностных лиц, принимающих решение, не допускает какого-либо участия частных компаний в проведении оценки воздействия на окружающую среду.

Представляет определенный интерес вопрос о распределении обязанностей по оплате работ, связанных с оценкой воздействия на окружающую среду. В США этот вопрос решается следующим образом: финансовое бремя несут государственные органы (министерства, ведомства), а в дальнейшем реализация хозяйственного проекта принесет ощутимую прибыль государству и покрывает понесенные расходы.

В нашей стране действует принцип «загрязнитель платит», бремя расходов на оценку воздействия на окружающую среду несет субъект хозяйствования.

В США полагают, что возложение на частную компанию финансовых обязательств увеличивает стоимость проекта, а затем и цену готовой продукции, что в дальнейшем ложится на потребителя.

В соответствии с Законом Республики Беларусь «О государственной экологической экспертизе» (статья 17) также не предусматривается какое-либо финансирование проведения экологической экспертизы со стороны субъектов хозяйствования (заказчиков). Государственная экологическая экспертиза финансируется за счет средств республиканского бюджета.

Как закреплено в подп. 20.2 п. 20 Инструкции о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в Республике Беларусь и перечне видов и объектов хозяйственной и иной деятельности, для которых оценка воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности проводится в обязательном порядке [4], на заказчика возложена обязанность обеспечить финансирование работ, необходимых для проведения оценки воздействия.

В США весьма значительна роль судов по проектам, прошедшим оценку воздействия на окружающую среду. Суд вправе отменить или приостановить окончательное либо промежуточное решение по таким проектам. Таким образом, американское законодательство делает упор на судебный контроль. Вся ответственность за выдачу положительного решения по выдаче соответствующего документа лежит на конкретном министерстве, ведомстве, а не на Агентстве по охране окружающей среды, которое вправе повлиять административным методом на принятое решение. Оно может добиться отмены только в судебном порядке, если докажет, что соответствующее государственное ведомство, выдавая разрешительные документы, нарушило процедуру оценки воздействия на окружающую среду.

В Республике Беларусь установлен несколько иной порядок. В соответствии с Инструкцией о порядке проведения государственной экологической экспертизы в Республике Беларусь [5, ст.ст. 6, 25) эта функция возложена на Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь. Заключение подписывается экспертами и утверждается руководителем Минприроды. Как закреплено в статье 22 Закона Республики Беларусь «О государственной экологической экспертизе», споры в области проведения государственной экологической экспертизы разрешаются прежде всего в административном порядке – Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и его территориальными органами, а также хозяйственными судами.

Сравнивая законодательство США и Республики Беларусь в проведении экологической компании, можно отметить значительные сходства и различия. Установление только судебного кон-

троля за проведением оценки воздействия на окружающую среду в США, возможно, и заманчивая мысль, более демократическая. Однако вряд ли судебная система хозяйственных судов Республики Беларусь в настоящее время осилит эти вопросы, да и скорее это приведет к значительному затягиванию принятия окончательного решения по вопросу оценки воздействия на окружающую среду.

Не следует забывать, что в США экономические интересы ведомств всегда доминировали над экологическими. Об этом свидетельствует немало публикаций о причинах деградации окружающей среды в отдельных штатах Америки именно из-за того, что оценку воздействия на окружающую среду проводили заинтересованные ведомства.

Вместе с тем некоторые аспекты государственного управления США в области экологии, безусловно, могли бы быть использованы в долгосрочной перспективе и в Республике Беларусь.

ЛИТЕРАТУРА

1. The National Environmental Policy Act [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.wikipedia.org>. – Дата доступа: 19.01.2009.
2. Об охране окружающей среды: Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992 г.: в ред. Закона Респ. Беларусь от 18 июля 2008 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – № 170. – 2/1464.
3. О государственной экологической экспертизе: Закон Респ. Беларусь, 14 июля 2000 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2000. – № 17. – 2/194.
4. Об утверждении Инструкции о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в Республике Беларусь и перечня видов и объектов хозяйственной и иной деятельности, для которых оценка воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности проводится в обязательном порядке: постановление Мин-ва прир. ресурсов и охраны окруж. среды Респ. Беларусь, 17 июня 2005 г., № 30 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2005. – № 110. – 8/12855.
5. Об утверждении Инструкции о порядке проведения государственной экологической экспертизы в Республике Беларусь: постановление Мин-ва прир. ресурсов и охраны окруж. среды Респ. Беларусь, 11 мая 2001 г., № 8 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2001. – № 53. – 8/6062.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНТЕГРАЦИИ ДЕТЕЙ С ОГРАНИЧЕННЫМИ СПОСОБНОСТЯМИ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС. СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Т.Г. КОЗЛОВСКАЯ

В статье анализируются основные международные документы, гарантирующие права детей с ограниченными способностями. Рассматривается зарубежный опыт интеграции детей с ограниченными способностями в образовательный процесс. Проводится изучение национальных законодательств государств – членов Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) в сфере оказания образовательных услуг инвалидам. Особое внимание уделяется Конвенции о правах инвалидов – первому всеобъемлющему международному документу, направленному на защиту прав лиц с ограниченными способностями.

Дана характеристика основных современных систем, способствующих расширению образовательных возможностей инвалидов (мейнстриминг, нормализация, инклюзия). В статье подчеркивается преимущество инклюзивного образования как наиболее прогрессивного подхода в интеграции детей с ограниченными способностями.

Ухудшение экологической обстановки, высокий уровень заболеваемости родителей и многие другие проблемы способствуют увеличению числа детей-инвалидов, делая эту группу особенно актуальной для внимания мирового сообщества.

Целью исследования является анализ основных международных документов, направленных на защиту прав инвалидов, зарубежного опыта в интеграции детей с ограниченными способностями в процесс обучения. Особое внимание уделяется рассмотрению системы инклюзивного образования как одной из наиболее эффективных форм интеграции в жизнь общества.

При подготовке статьи были использованы документы Комитета по правам ребенка при Управлении Верховного комиссара ООН по правам человека, Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС, материалы Третьего регионального семинара по развитию содержания образования в странах СНГ на тему «Инклюзивное образование: путь в будущее», статьи зарубежных и белорусских авторов по данной проблематике, таких как А.Кларсферд, Н.К.Викторовская, А.Летвинская.

В числе основных международных документов, гарантирующих права детей с ограниченными возможностями, можно назвать Всеобщую декларацию прав человека, принятую Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года. В положениях Всеобщей декларации государства подтверждают веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности.

Согласно статье 23 Конвенции о правах ребенка от 20 ноября 1989 года предусматривается

удовлетворение особых потребностей ребенка, неполноценного в умственном и физическом отношении в области образования, а также сотрудничество государств в области общеобразовательной подготовки таких детей [9, с. 2].

Саламанская декларация ЮНЕСКО «О принципах, политике и практической деятельности в сфере образования лиц с особыми потребностями» от 10 июня 1994 года провозгласила, что лица, имеющие особые потребности в области образования, должны иметь доступ к обучению в обычных школах.

Согласно Декларации о правах умственно отсталых лиц от 20 декабря 1971 года данная категория лиц должна пользоваться теми же правами, что и другие люди. В числе этих прав – право на образование, на проживание в кругу своей семьи или в специальных заведениях, но в условиях, как можно меньше отличающихся от обычных. Декларация о правах инвалидов, принятая резолюцией 3447 (XXX) Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1975 года, предусматривает, что инвалиды должны пользоваться равными правами и услугами, которые позволили бы им максимально проявить свои возможности и ускорили бы процесс их интеграции и реинтеграции в обществе.

Согласно Всемирной декларации «Образование для всех: удовлетворение потребностей в базовом образовании» (принята в рамках Всемирной конференции «Образование для всех», Джомтьен, Таиланд, 5–9 марта 1990 года) (далее – Джомтьенская декларация) основополагающим элементом движения за образование является удовлетворение потребности в базовом

образовании. С этой целью Джомтьенская декларация указывает на обязательность расширения услуг по обеспечению качества базового образования, равного доступа к образованию для всех категорий инвалидов.

Дакарские рамки для действий (принятые Всемирным образовательным форумом в Дакаре, Сенегал, 26–28 апреля 2000 г.), дополненные декларациями на региональных уровнях, определили основные стратегии для государств в оказании помощи детям из неблагополучной среды. Оценки реализации программы «Образование для всех» на международном, региональном и национальном уровнях показывают, что со времени принятия Джомтьенской декларации наметился прогресс в направлении расширения всеобщего доступа к образованию; решения проблем специального образования; изменения самой системы образования для всех без исключения независимо от индивидуальных особенностей, учебных достижений, родного языка, культуры, психических и физических возможностей.

Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 61/106 от 13 декабря 2006 года была принята Конвенция о правах инвалидов (далее – Конвенция). Конвенция признает право инвалидов на образование, охватывает все барьеры, с которыми приходится сталкиваться людям с физическими недостатками, а также социальные и экономические препятствия. Конвенция была открыта для подписания с 30 марта 2007 года и вступила в силу 3 мая 2008 года. Согласно статье 24 государства-участники признают право инвалидов на образование; обязуются обеспечивать обучение в течение всей жизни и инклюзивное образование на всех уровнях, получение инвалидами внутри системы общего образования требуемой поддержки для облегчения их эффективного обучения; принимают надлежащие меры для обучения специалистов и персонала, работающих на всех уровнях системы образования.

В настоящее время на региональном и национальном уровнях ведется разработка и внедрение новых образовательных систем, способствующих расширению образовательных возможностей инвалидов. Наряду со специальными образовательными учреждениями (интернатами), где дети получают высококачественное образование, совмещая учебный план, медицинское сопровождение и психологическую помощь, в современной образовательной политике получило развитие несколько подходов, в том числе расширение доступа к образованию, мейнстриминг, нормализация (интеграция), инклюзия (включение).

В большей степени для расширения социальных контактов, а не в образовательных целях, в качестве одного из подходов по организации обучения детей-инвалидов рассматривается мейнстриминг, предполагающий общение учеников-инвалидов со сверстниками на праздниках, в различных досуговых программах [7, с. 13, 14].

Идея нормализации заключается в том, что жизнь человека с ограничениями должна быть организована настолько приближено к обычной, насколько это возможно. В отношении процесса обучения – это образовательная интеграция (совместное получение образования обычными детьми и с отклонениями в развитии), которая в первую очередь является средством социальной реабилитации ребенка.

В большинстве развитых стран (США, Франция, Германия) реализуется модель включения ребенка-инвалида в обычную учебную среду (инклюзия). Согласно закону Франции «О правах лиц с физическими и умственными недостатками» от 11 февраля 2005 года приоритет отдается обучению детей с отклонениями в «обычной среде», т.е. в обычных учебных заведениях Министерства национального образования Франции, – по стандартной или адаптивной программе, по схеме индивидуальной или коллективной социальной интеграции [13, с. 109].

Федеральный закон США «Об образовании людей с ограниченными возможностями здоровья» (Americans with Disabilities Act (ADA) of 1990 42 U.S.C.) поддерживает практику инклюзии, создаются соответствующие условия, адаптируются учебные программы с учетом возможностей детей-инвалидов [1]. Интеграция в американских школах реализуется в трех основных формах: в процессе обучения в обычном классе при получении дополнительной специализированной помощи; при совместном обучении отдельных предметов; организация обучения по специальным индивидуализированным программам в специальном классе общей школы.

Развитая система социальной помощи – одно из основополагающих направлений политики Германии. В Германии процесс интеграции детей с трудностями в обучении (как и в других странах, в Германии осуществлен переход к более гибкой и щадящей терминологии) организован на шести уровнях, которые охватывают психолого-педагогические, терминологические, правовые, социальные, программные и учебные аспекты. Социальная работа в масштабах всей страны проводится общественным объединением «SOS-Киндердорф», которое входит в ассоциацию «SOS-Киндердорф-Интернэшнл» [10, с. 61]. Организация проводит работу по реализации помощи детским деревням, молодежным заведениям, социальным центрам, школам.

Организация интегрированного обучения в скандинавских странах предполагает гибкую и индивидуализированную систему дополнительной поддержки детей с особенностями развития в условиях общеобразовательной школы. В данных странах широко развита практика открытия благотворительных, профессиональных обществ, союзов и ассоциаций, совершенствуются основы специального образования, происходит дифференциация видов школ и типов специального образования. Общая тенденция определения подхода к организации образовательного процесса –

сокращение количества специальных образовательных учреждений (интернатов) и перевод значительного числа учащихся в общеобразовательную среду. Именно в рамках данного подхода в 1991 году в Норвегии были закрыты все интернаты [12, с. 6].

В национальных законодательствах государств – членов ЕврАзЭС отсутствует единая система организации образовательного процесса детей с ограниченными возможностями. В целом политика в области образования инвалидов регулируется законодательством о социальной защите инвалидов и об образовании и направлена на реализацию индивидуальных программ реабилитации, а не на интегрированное обучение.

В Российской Федерации согласно пункту 10 статьи 50 Федерального закона «Об образовании» от 10 июля 1992 года № 3266-1 (в ред. федерального закона от 24.04.2008 № 50-ФЗ) государственная политика направлена на сохранение и совершенствование существующей сети специальных (коррекционных) образовательных учреждений (классов, групп), обеспечивающих лечение, воспитание и обучение, социальную адаптацию и интеграцию детей с ограниченными возможностями в общество. Согласно статье 18 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 01.12.2007 № 309-ФЗ, от 01.03.2008 № 18-ФЗ) образовательные учреждения совместно с органами социальной защиты населения и органами здравоохранения обеспечивают дошкольное, внешкольное воспитание и образование детей-инвалидов, получение инвалидами среднего общего образования, среднего профессионального и высшего профессионального образования в соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида. В Российской Федерации воспитание и обучение детей с ограниченными возможностями реализуется по 15 образовательным программам, разработанным на базе основных общеобразовательных программ с учетом психофизических особенностей учащихся [14, с. 13, 14].

В Кыргызской Республике отсутствует базовый закон, регулирующий вопросы образования детей с ограниченными возможностями. Отдельные нормы, в частности принцип равенства прав всех граждан республики на получение качественного образования, защита детства, государственное обеспечение детей, страдающих тяжелыми формами заболеваний или имеющих недостатки в физическом или умственном развитии, закреплены в Законе Кыргызской Республики от 30 апреля 2003 года № 92 «Об образовании». Для детей с ограниченными возможностями организуются специальные группы, классы и организации, обеспечивающие их обучение, социальную адаптацию и интеграцию в общество. В августе 2006 года был принят Кодекс о детях, закрепивший право каждого на получение базовых образовательных услуг. В апреле 2007 года создан департамент по защите детей.

На уровне Министерства образования Кыргызской Республики, в соответствии с Национальной программой поддержки инвалидов на период с 1999 по 2005 год, проводился эксперимент по включению детей с ограниченными возможностями в общеобразовательный процесс, однако программа была осуществлена не в полном объеме по причине отсутствия необходимых условий для адаптации.

В Республике Таджикистан также отсутствует закон об образовании инвалидов. Отдельные вопросы, касающиеся организации образовательного процесса для данной категории лиц, регламентируются Законом Республики Таджикистан от 17 мая 2004 года № 34 «Об образовании». В Республике Таджикистан для обучения детей с ограниченными возможностями установлены специальные государственные общеобразовательные стандарты, действуют специальные образовательные программы.

Базовым законом в сфере образования детей-инвалидов в Республике Казахстан является Закон «О социальной и медико-педагогической коррекционной поддержке детей с ограниченными возможностями» от 11 июля 2002 года № 343-4. Обучение проводится согласно системе помощи детям с недостатками в развитии посредством развития сети организаций, осуществляющих специальные образовательные и социальные услуги. По проекту «Раннее вмешательство как путь включения детей с проблемами в развитии в образовательный процесс» с 2001 года работает Национальный научно-практический центр коррекционной педагогики, на базе которого создана модель центра по инклюзивному образованию, разрабатывается нормативная правовая база по проведению тестирования детей раннего возраста. В сфере специального образования внедряются инновационные процессы по интеграции детей с ограниченными возможностями в образовательную среду, по раннему вмешательству в развитие аномального ребенка. В детских садах открыты инклюзивные группы для воспитания детей с ограниченными возможностями, где внедрена педагогическая технология по включению детей данной категории в общеобразовательный процесс с одновременным коррекционно-развивающим обучением здоровых и больных детей. Однако, несмотря на то что в республике система специального образования последовательно расширяется, еще не все нуждающиеся дети обеспечены специальным образованием. Так, согласно сводному периодическому докладу о реализации Республикой Казахстан Конвенции о правах ребенка в общеобразовательных школах республики обучаются более 50 тысяч детей без квалифицированной помощи специалистов, только в 643 специальных классах общеобразовательных школ созданы условия для обучения 6480 детей с интеллектуальными нарушениями и задержкой психического развития [3].

Законодательство Республики Беларусь направлено на улучшение качества жизни инвалидов, их социальную интеграцию в общество. Согласно статье 12 Закона Республики Беларусь «О социальной защите инвалидов в Республике Беларусь» от 11 ноября 1991 года № 1224-XII (в ред. законов Республики Беларусь от 14.07.2000 № 418-З, от 29.10.2004 № 319-З, от 14.06.2007 № 239-З, от 11.07.2007 № 253-З) государство является гарантом предоставления необходимых условий для получения образования детьми-инвалидами.

В республике образование инвалидов осуществляется в различных формах, включая обучение на дому и по индивидуальным планам. Среднее образование инвалидов осуществляется в учебных заведениях общего типа, а при необходимости – в специальных учебных заведениях. В 2004 году был принят Закон Республики Беларусь «Об образовании лиц с особенностями психофизического развития (специальном образовании)», который гарантирует создание необходимых условий для получения образования лицами с особенностями психофизического развития, их социальной адаптации и интеграции в общество. Согласно Инструкции о порядке открытия и функционирования специальных классов (групп), классов (групп) интегрированного (совместного) обучения и воспитания, утвержденной постановлением Министерства образования Республики Беларусь от 28 августа 2006 г. № 85, предусматривается психолого-педагогическое сопровождение интегрированного обучения и воспитания, осуществляется подготовка кадров для интегрированного обучения и воспитания детей. Вопросы включения детей с ограниченными возможностями в общеобразовательный процесс в Республике Беларусь на законодательном уровне не закреплены, однако являются предметом обсуждения в рамках региональных конференций, семинаров. Так, в ходе Третьего регионального семинара по развитию содержания образования в странах СНГ на тему «Инклюзивное образование: путь в будущее» (29–31 октября 2007 г., г. Минск), в котором принимали участие представители органов и структур управления образованием, научно-исследовательских и образовательных учреждений государств – участников СНГ – Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, России, Таджикистана, Узбекистана, Украины, а также Латвии и Финляндии, были представлены проекты национальных докладов по вопросам инклюзивного образования для обмена опытом и общими подходами к решению имеющихся проблем.

На решение проблемы инклюзивного образования в Республике Беларусь, в рамках деятельности Международной ассоциации «Step by Step» (ISSA) [2], изучающей и аккумулирующей позитивный опыт многих стран в организации образовательного процесса детей с ограниченными возможностями, при участии ОО «Белорусская лига родителей и педагогов «Крок за крокам» и Всеукраинского фонда «Крок за крокам», направлена реализация проекта «Равный старт», который занимается инклюзивным образованием, разработкой образовательных моделей, стандартов деятельности педагогов. В настоящее время конкретное внедрение данного проекта осуществляется в шести начальных школах и шести дошкольных учреждениях Минской области.

Зарубежный опыт решения проблемы интеграции детей в образовательный процесс свидетельствует о том, что в большинстве стран реализуются программы по равноправному включению каждого ребенка в жизнь общества. Однако в этих странах переход от специальных школ с отдельным обучением к интеграции явился постепенным процессом.

Согласно сравнительно-правовому анализу законодательств государств – членов ЕврАзЭС в сфере оказания образовательных услуг лицам с ограниченными возможностями, проведенному Бюро Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС, в национальных законодательствах государств отсутствует указание на единую систему организации образовательного процесса для детей-инвалидов, а подход интеграционного обучения и воспитания лишь в базовых законах Республики Беларусь и Республики Казахстан.

На современном этапе в Республике Беларусь, учитывая вступление в силу Конвенции о правах инвалидов, существует необходимость научного сопровождения, обмена опытом и информацией по вопросам инклюзивного образования. Необходимо направить усилия юристов, специалистов управления образованием, исследователей и педагогов на разработку педагогических и организационных основ инклюзивного образования, его нормативно-правовое обеспечение.

Подписание Конвенции о правах инвалидов является необходимым шагом в реализации социальной политики Республики Беларусь и требует внесения существенных изменений в национальное законодательство и практику социальной работы для обеспечения равных возможностей в получении образования детьми с ограниченными возможностями.

ЛИТЕРАТУРА

1. A Guide to Disability Rights Laws // U.S. Department of Justice Civil Rights Division Disability Rights Section [Electronic Resource]. – 2006. – Mode of access : <http://www.ada.gov/cguide.htm>. – Date of access : 16.06.2008.
2. Equal Access // International Step by Step Association [Electronic Resource]. – 2008. – Mode of access : http://www.issa.nl/program_equal_access.html. – Date of access : 02.07.2008.
3. Второй и третий сводный периодический доклад о реализации Республикой Казахстан Конвенции о правах ребенка // Committee on the Rights of the Child [Электронный ресурс]. – 1996 – 2007. – Режим доступа: http://huachen.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/kazakhstan_2nd3rd_ru.doc. – Дата доступа: 24.06.2008.
4. Сравнительно-правовой анализ законодательств государств – членов ЕврАзЭС в сфере оказания образовательных услуг лицам с ограниченными возможностями // Бюро Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС [Электронный ресурс]. – 2003 – 2008. – Режим доступа: http://www.ipaeurasec.org/docsdown/sr_prav_ogr_vosm.pdf. – Дата доступа: 20.06.2008.
5. О социальной защите инвалидов в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 11 нояб. 1991 г. № 1224-ХІІ: в ред. Закона Респ. Беларусь от 11.07.2007 // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2008.
6. Коноплева, А.Н. Интегрированное обучение детей с особенностями психофизического развития / А.Н. Коноплева, Т.Л. Лещинская. – Минск: НИО, 2003. – 232 с.
7. Павлова, Л.В. ЮНЕСКО и права человека / Л.В. Павлова, А.Е. Вашкевич. – Минск: Тесей, 2002. – 232 с.
8. Швед, М.В. Интегрированное обучение детей с особенностями психофизического развития / М.В. Швед. – Витебск: УО «ВГУ им. П.М. Машерова», 2007. – 157 с.
9. Права человека: сб. междунар. договоров. – Нью-Йорк: ООН, 1994. – Т. 1. Ч. 1. – 483 с.
10. Васильева, О.А. Социальная защита детей и молодежи в Германии / О.А. Васильева // Сацьяльна-педагагічная работа. – 2007. – № 7. – С. 61–64.
11. Викторовская, Н.К. Путь к инклюзивному образованию / Н.К. Викторовская, И.А. Черкас // Народная асвета. – 2007. – № 11. – С. 77–79.
12. Зенькович, О. К инвалидам мы глухи и слепы / О. Зенькович // Парламентская газ. – 2006. – № 138 (24 авг.). – С. 6.
13. Кларсферд, А. Обучение детей с отклонениями в развитии (опыт Франции) / А. Кларсферд, К. Мэби // Экономика образования. – 2007. – № 3 (40). – С. 109–111.
14. Летвинская, А. Право на образование есть у всех / А. Летвинская // Учительская газ. – 2007. – № 38 (18 сент.). – С. 13, 14.

ПРИНЦИПЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР

Е. В. ЖИГАЛКО

На основе анализа наиболее типичных определений термина «принцип» обосновывается и предлагается авторское понятие принципов осуществления административных процедур, формулируются их основные признаки. В статье рассмотрены основные принципы осуществления административных процедур, закрепленные в Законе Республики Беларусь «Об основах административных процедур», обосновывается необходимость их расширения посредством включения ряда дополнительных принципов, а также предлагается классификация принципов осуществления административных процедур, в которой наиболее полно отражается их система.

В системе исходных начал реализации административных процедур в Республике Беларусь важное место занимают принципы, которые одновременно являются одним из составляющих элементов института законодательства об административных процедурах. Проблема принципов осуществления административных процедур, к сожалению, недостаточно изучена и недостаточно разработана как в науке административного права, так и в законодательстве республики. Поэтому автор статьи в целях дальнейшего совершенствования законодательства в данной области ставит перед собой решение следующих задач: во-первых, установить точное определение термина «принципы осуществления административных процедур», во-вторых, дать им развернутую характеристику и, в-третьих, попытаться их классифицировать и систематизировать.

Непосредственное обращение к этимологии дефиниции «принцип» (от латинского *principium*) указывает на его значение как «основы», «начала», что позволяет употреблять его в следующих смыслах:

- 1) основное, исходное положение какой-либо теории, учения и т.д.; руководящая идея, основное правило деятельности;
- 2) внутреннее убеждение, взгляд на вещи, определяющие норму поведения;
- 3) основа устройства какого-либо механизма, прибора, установки [1, с. 476].

В словаре русского языка С.И. Ожегова под принципом понимается «основное, исходное положение какой-нибудь теории, учения, мировоззрения, теоретической программы» или «убеждение, взгляд на вещи», «основная особенность в устройстве чего-нибудь» [2, с. 594]. В юридическом энциклопедическом словаре принципы права трактуются как исходные основополагающие начала, которые характеризуют содержание, основы и закрепленные в праве

закономерности, направляют весь механизм правового регулирования общественных отношений, предопределяют правотворческую и правоприменительную деятельность, являются основным критерием законности, влияют на правосознание, укрепляют правопорядок. Подразделяются на общие, которые охватывают всю национальную систему права определенного государства; межотраслевые, которые распространяются на группу отраслей права; отраслевые, которые характеризуют содержание одной отрасли права [3, с. 448].

Общая теория права рассматривает принципы права в виде комплекса идей, закрепленных в законе [4, с. 261]. Однако отдельные отрасли права выработали самостоятельные подходы к определению сущности принципов.

Так, В.И. Бородинский говорит о том, что принципы гражданского права – это обусловленные объективными потребностями развития экономических отношений и официально институцированные основные начала (идеи), определяющие сущность и содержание структурных элементов данной отрасли права, а также деятельности по их законодательному закреплению и реализации [5, с. 19].

В уголовном праве под принципами понимаются выраженные в уголовном законодательстве требования к законотворческой, правоприменительной деятельности и к поведению граждан..., обусловленные задачами борьбы с преступностью и представляющие собой положения, определяющие содержание всей или значительной совокупности правовых норм и интегрирующие их в единую систему уголовного права [6, с. 34].

Как утверждают некоторые ученые в области административного права, проблема принципов не нашла здесь достаточного отражения и разработки [7, с. 7]. Данное обстоятельство в некотором роде накладывает отрицательный отпечаток и на проблему принципов осуществления

административных процедур. Поэтому выявление общей сущности изучаемого явления, а именно установление этимологии термина «принцип», анализ его смысловых значений, а также изучение характерных особенностей использования в различных отраслях права первоначально позволяют сформулировать определение принципов осуществления административных процедур как основополагающих начал, идей, в некотором роде даже правил, предназначенных для руководства при осуществлении той или иной административной процедуры уполномоченным государственным органом, а также направленных на защиту и реализацию прав и обязанностей граждан и юридических лиц.

Необходимость закрепления принципов осуществления административных процедур в Законе Республики Беларусь «Об основах административных процедур» не вызывает сомнения, поскольку они представляют особый механизм, обеспечивающий воплощение конституционных ценностей в административно-процедурных нормах [8, с. 10], а также приобретают значение императивных требований, конкретных правил и обязывают правоприменителя к определенному поведению [9, с. 92]. Принципы должны быть «работающими». Для этого в тексте Закона их содержание подлежит наиболее полному раскрытию. Важно также, чтобы с принципами были согласованы, жестко связаны все предписания, содержащиеся в законодательном акте.

Учитывая достаточно большое значение правовых принципов, можно отметить, что качество Закона Республики Беларусь «Об основах административных процедур» и эффективность его правового регулирования во многом зависят от того, как в нем сформулированы и раскрыты принципы осуществления административных процедур. Выражаясь более конкретно: какие принципы, такой и закон.

Закрепление принципиальных положений в тексте закона влечет обязанность их соблюдения абсолютно всеми субъектами административно-процедурных отношений. В то же время в научной литературе отмечается, что «эффективность, действенность регулятивного влияния принципов зависит от профессионализма лиц, которые их реализуют» [10, с. 17]. Соответственно указанное обстоятельство может повлечь переход положений, относящихся к принципам осуществления административных процедур, в категорию «мертвых» положений закона. Для предотвращения подобной ситуации недостаточно прямой взаимосвязи между принципами и конкретными нормами нормативного правового акта, требуются также квалифицированные и профессиональные кадры.

Все вышеизложенное позволяет сформулировать следующие признаки принципов осуществления административных процедур:

1) представляют собой административно-процедурные нормы общего характера;

2) выражают необходимую меру справедливого и должного при осуществлении административной процедуры;

3) закреплены в нормативном правовом акте в виде специально посвященной им статьи (статья 4 Закона Республики Беларусь «Об основах административных процедур»).

Развитие института административных процедур в рамках построения демократического правового государства приобретает особую значимость и требует закрепления за осуществлением административных процедур общих принципов последнего, к которым относятся законность, гласность, демократизм, приоритет прав и свобод граждан, равенство перед законом и др.

Некоторые из этих принципов нашли закрепление в статье 4 Закона Республики Беларусь «Об основах административных процедур». Большой заслугой разработчиков данного Закона является выявление и раскрытие сущности каждого закрепленного ими принципа.

Всеобъемлющим принципом является принцип законности. Законность – сложное и многоплановое явление, которое в конечном счете сводится к необходимости точной, своевременной и полной реализации всех правовых предписаний всеми носителями юридической обязанности. Как отмечено в Законе Республики Беларусь «Об основах административных процедур», «законность – осуществление уполномоченным органом административных процедур в пределах его компетенции и в строгом соответствии с требованиями» [11]. Действительно, и мы согласны с тем, что, соблюдая принцип законности при осуществлении той или иной административной процедуры, уполномоченный государственный орган должен, во-первых, руководствоваться действующим законодательством и, во-вторых, осуществлять свои функции только в рамках предоставленных им полномочий.

Положительное влияние на деятельность государственных органов, связанную с осуществлением административных процедур, оказала бы система норм об ответственности должностных лиц за нарушение указанного принципа (при установлении факта нарушения и признания произведенной процедуры недействительной).

Закон Республики Беларусь «Об основах административных процедур» устанавливает также такие принципы, как равенство заинтересованных лиц перед законом, заключающееся в том, что при осуществлении административных процедур граждане равны перед законом независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к политическим партиям и иным общественным объединениям, а юридические лица – независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, подчиненности и места нахождения; и приоритет интересов заинтересованных лиц, определяющий, что в случае неясности или нечет-

кости предписаний правового акта административные решения уполномоченными органами должны приниматься исходя из максимального учета интересов обратившихся лиц. С филологической позиции употребление в Законе Республики Беларусь «Об основах административных процедур» словосочетания «приоритет интересов заинтересованных лиц» не совсем корректно. Более удачным представляется использование словосочетания «приоритет интересов обратившихся лиц» или «приоритет прав и свобод заинтересованных лиц».

Указанные общие принципы, закрепленные в указанном Законе, черпают свою основу из базовых принципов правового государства. Этот перечень общих принципов не должен рассматриваться как исчерпывающий в связи с тем, что в ряде случаев законодатель может не видеть необходимости в закреплении в нормативном правовом акте принципов, которые и без того являются очевидными. По-видимому, к таковым принципам при подготовке и принятии Закона Республики Беларусь «Об основах административных процедур» законодатель отнес общие принципы гуманизма, демократизма, верховенства закона и т.п.

Среди отраслевых принципов Закон называет лишь принцип открытости (гласности) административной процедуры, который предоставляет возможность заинтересованному лицу ознакомиться с материалами, связанными с рассмотрением своего заявления, и принимать участие в рассмотрении такого заявления лично или через своих представителей. Право на информацию должно быть предоставлено каждому заинтересованному лицу, кроме случаев установления ограничения доступа к такой информации в соответствии с законодательством. Данное положение необходимо отразить в Законе «Об основах административных процедур» с целью сохранения государственной, коммерческой, служебной тайны, обеспечения тайны усыновления, а также защиты неприкосновенности частной жизни и в иных случаях, предусмотренных законодательством.

К системе отраслевых принципов осуществления административных процедур можно было бы отнести такие принципы, как обеспечение защиты прав и свобод; уважение чести и достоинства личности, деловой репутации; языка, на котором осуществляется административная процедура.

Выделение в рамках административного процесса самостоятельного института административных процедур позволило выявить так называемые институциональные принципы, к которым согласно Закону Республики Беларусь «Об основах административных процедур» относятся:

– оперативность и доступность административной процедуры, т.е. осуществление административной процедуры в кратчайшие сроки с представлением заинтересованным лицом в уполномоченный орган минимального количества документов и (или) сведений для осуществления административной процедуры;

– заявительный принцип одного окна, который характеризует один из наиболее эффективных способов рассмотрения обращений граждан. Данный принцип Закон рассматривает как обращение заинтересованного лица с заявлением в один уполномоченный орган с документами и (или) сведениями, необходимыми для осуществления административной процедуры, которые могут быть представлены только заинтересованным лицом;

– сотрудничество при осуществлении административных процедур, которое способствует реализации заявительного принципа одного окна, а также оперативности осуществления административных процедур. Принцип сотрудничества основывается на взаимодействии уполномоченных органов с другими государственными органами, иными организациями при осуществлении административных процедур посредством направления запросов и получения документов и (или) сведений, необходимых для осуществления административных процедур, а также в других формах.

Полагаем, что для выявления сущности административных процедур, правильного осуществления действий со стороны уполномоченного государственного органа недостаточно указания в Законе трех институциональных принципов. Целесообразно в качестве примера привести некоторые дополнительные принципы, в некотором роде даже в чем-то уникальные для нашей правовой системы.

В нормативных правовых актах ряда зарубежных государств, регулирующих административные процедуры, закреплены и слаженно действуют на практике некоторые принципы, которые могут быть заимствованы и нашим государством. Среди них:

– принцип правового доверия [12]: заинтересованные лица должны быть уверенными в том, что действия уполномоченного государственного органа являются законными и последовательными. Ошибки должностных лиц, в допущении которых заинтересованное лицо не виновно, не должны вызывать для него неблагоприятных последствий;

– принцип запрещения произвола [12]: любое действие (бездействие) уполномоченного государственного органа, если оно не обосновано никакими аргументами, является бессмысленным и не преследует никакой цели, противоречит справедливости, грубо нарушает общепризнанные принципы права, запрещается;

– принцип самостоятельности и непосредственности [13; 14]: уполномоченный государственный орган обязан самостоятельно осуществить административную процедуру в пределах его компетенции, постороннее воздействие, вмешательство в его деятельность иных лиц недопустимо и влечет за собой установленную законом ответственность;

– принцип экономичности, эффективности и прозрачности [14; 15]: административная процедура должна носить целенаправленный характер, проводиться без неоправданных задержек и

избыточных финансовых расходов, не наносить ущерба законным правам и интересам лица;

– принцип единства требований административных процедур для всех государственных органов [15].

Отдельно, вероятно, необходимо выделить принцип запрета сверхформализма, который является чрезвычайно важным в контексте противодействия бюрократическим барьерам ввиду принятия Директивы Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 № 2 «О мерах по дальнейшей деbüroкратизации государственного аппарата» [16].

Вся указанная совокупность правовых принципов осуществления административных процедур в Республике Беларусь нуждается в четкой и строгой классификации, которую можно провести по различным основаниям. Так, по степени общности (абстрактности) были выделены и проанализированы общеправовые, отраслевые и институциональные принципы осуществления административных процедур.

Некоторые российские ученые-административисты предлагают в зависимости от объекта правового регулирования дифференцировать принципы административных процедур на два вида: организационные (принцип компетенции, равенство всех лиц, участвующих в административном деле перед законом и перед органом, разрешающим дело, диспозитивности и публичности, ответственности органа (должностного лица) и лиц, участвующих в деле за обоснованность и законность совершаемых в процессе действий и принимаемых решений) и функциональные (транспарентность, формальная истина, процессуальная экономия) [17, с. 8].

Тем не менее ни одна из рассмотренных нами классификаций не включает полную систему принципов осуществления административных процедур, так как не отображает внутренние и внешние взаимосвязи между ними. Среди принципов осуществления административных процедур обнаруживаются взаимосвязи «вертикального» и «горизонтального» характера.

Горизонтальные взаимосвязи проявляются в ходе правоприменения как связи одного уровня (линейные связи). В этом смысле соблюдение одних принципов является условием реализации других принципов. Нарушение одного принципа становится причиной нарушения других, но не всех, ибо линейные связи зачастую являются односторонними [18, с. 69]. Примером такой односторонней связи может послужить отношение между принципом равенства заинтересованных лиц перед законом и заявительным принципом одного окна. Если при осуществлении административных процедур обеспечение равенства заинтересованных лиц перед законом служит реальной предпосылкой обеспечения без дискриминации права на обращение любого заинтересованного лица с заявлением в уполномоченный орган, то, напротив, нарушение последнего не всегда связано с нарушением принципа равенства заинтересованных лиц перед законом. Аналогичным примером может служить

обеспечение сотрудничества между государственными органами, которое способствует оперативности и доступности административных процедур и т.д.

Ввиду изложенного, горизонтальные (линейные) связи недостаточны для показа целостности единства системы принципов. Этот недостаток восполняют вертикальные связи между принципами разных уровней, которые отвечают требованиям адекватности, полноты, непротиворечивости и независимости.

Адекватность теоретической системы предполагает такой уровень обобщенности входящих в нее принципов, который позволяет отразить качественно-определенные свойства исследуемого объекта. Чрезмерно высокий уровень обобщенности ведет к утрате возможности адекватно отразить необходимые существенные свойства объекта. Недостаточный уровень обобщения неизбежно ведет к дроблению принципов на такие положения, которые не имеют признаков, присущих принципу.

Полнота теоретической системы требует наличия в ней такого количества принципов, которое позволяет логически доказать, объяснить правомерность нахождения в данной отрасли (подотрасли, институте) права любой нормы.

Непротиворечивость системы принципов означает отсутствие в ней исключających друг друга принципов.

Независимость системы принципов предполагает выявление у каждого составляющего ее принципа собственного, относительно автономного содержания, не пересекающегося с содержанием других принципов.

Полагаем, что наиболее полную систему принципов осуществления административных процедур представляет классификация, основанная на направленности правового воздействия административных процедур. В зависимости от предложенного критерия принципы осуществления административных процедур можно подразделить на: 1) обращенные к уполномоченному государственному органу (законность, сотрудничество при осуществлении административных процедур, запрещения произвола); 2) направленные на заинтересованных лиц (равенство заинтересованных лиц перед законом, приоритет интересов заинтересованных лиц, принцип правового доверия); 3) относящиеся непосредственно к административной процедуре (открытость административной процедуры, ее оперативность и доступность, принцип экономичности, эффективности и прозрачности, а также принцип одного окна).

На основании проведенного в данной статье исследования, посвященного проблеме принципов осуществления административных процедур, установлено, что основополагающие начала, идеи, правила, предназначенные для руководства при осуществлении той или иной административной процедуры уполномоченным государственным органом, а также направленные на защиту и реализацию прав и обязанностей граждан и юридических лиц, составляют их содержа-

ние (понятие). В настоящее время необходимость закрепления принципов в Законе Республики Беларусь «Об основах административных процедур» не вызывает сомнения. В зависимости от точности формулировки и закрепления в нем их содержания будет зависеть качество и исполнимость самого закона. Поэтому целесообразно статью 4 данного Закона дополнить следующими институциональными принципами: 1) принципом правового доверия; 2) принципом запрещения произвола; 3) принципом самостоятельности и непосредственности; 4) принципом экономично-

сти, эффективности и прозрачности; 5) принципом единства требований административных процедур для всех государственных органов; 6) принципом запрета сверхформализма. Вся совокупность правовых принципов осуществления административных процедур нуждается в четкой и строгой систематизации, которую способна обеспечить классификация принципов на основе критерия направленности правового воздействия административных процедур.

ЛИТЕРАТУРА

1. Словарь иностранных слов. – 16-е изд. – М.: Рус. яз., 1988. – 624 с.
2. Ожегов, С.И. Словарь русского языка: 70 000 слов / С.И. Ожегов; под ред. Н.Ю. Шведовой. – 23-е изд., испр. – М.: Рус. яз., 1990. – 917 с.
3. Юрыдычны энцыклапедычны слоўнік / Беларус. энц.; рэдкал.: С.В. Кузьмін (гал. рэд.) [і інш.]. – Мінск: БелЭн, 1992. – 636 с.
4. Алексеев, С.С. Общая теория права / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1981. – Т. 1. – 361 с.
5. Боромянский, В.И. Гражданское право. Принципы и нормы: учеб. пособие / В.И. Боромянский; под ред. Н.М. Коршунова. – М.: Книжный мир, 2004. – 96 с.
6. Филимонов, В.Д. Принципы уголовного права / В.Д. Филимонов. – М.: АО «Центр ЮрИнфоР», 2002. – 139 с.
7. Бельский, К.С. О принципах административного права. Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы / К.С. Бельский // Государство и право. – 1998. – № 8. – С. 5–32.
8. Зюзин, В.А. Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного регулирования в РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / В.А. Зюзин; Ин-т гос. и права РАН. – М., 2007. – 24 с.
9. Зажицкий, В.И. Правовые принципы в законодательстве РФ / В.И. Зажицкий // Государство и право. – 1996. – № 11. – С. 92–98.
10. Колодй, А.М. Принципы права України / А.М. Колодй. – Київ: Юрінком Інтер, 1998. – 206 с.
11. Об основах административных процедур: Закон Респ. Беларусь, 28 окт. 2008 г., № 433-З // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2008.
12. Административно-процессуальный закон: Закон Респ. Латвия, 25 окт. 2001 г.: с изм. и доп.: текст по состоянию на 26 окт. 2006 г. // Нац. центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь [Электронный ресурс]. – 2008. – Режим доступа: http://ncpi.gov.by/ncla/debur/docs/law/latvia_rus.htm. – Дата доступа: 10.11.2008.
13. Об административных процедурах: Федеральный закон Швейцарской Конфедерации, 20 дек. 1968 г. // Нац. центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь [Электронный ресурс]. – 2008. – Режим доступа: http://ncpi.gov.by/ncla/debur/docs/law/swiss_rus.htm. – Дата доступа: 10.11.2008.
14. Об административной процедуре: Закон Эстонской Респ., 6 июня 2001 г.: в ред. Закона Эстонской Респ. от 03.12.2003 // Нац. центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь [Электронный ресурс]. – 2008. – Режим доступа: http://ncpi.gov.by/ncla/debur/docs/law/administrative_act_est_rus.htm. – Дата доступа: 02.09.2008.
15. Об административных процедурах: Закон Респ. Казахстан, 27 нояб. 2000 г., № 107-II: в ред. Закона Респ. Казахстан от 12.03.2004 // Агентство Респ. Казахстан по делам гос. службы [Электронный ресурс]. – 2008. – Режим доступа: http://www.kyzmet.kz/?lang=ru&id_1=2&id_2=1&id_3=5. – Дата доступа: 05.09.2008.
16. О мерах по дальнейшей дебиюрократизации государственного аппарата: Директива Президента Респ. Беларусь, 27 дек. 2006 г., № 2 // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2008.
17. Дегтярева, Е.А. Административные процедуры: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.14 / Е.А. Дегтярева; Ростовский гос. экон. ун-т. – Ростов-на-Дону, 2007. – 25 с.
18. Уголовный процесс: учебник для юридических высших учебных заведений / Н.Н. Ахтырская [и др.]; под ред. В.И. Радченко. – М.: Юстицинформ, 2003. – 744 с.

РАЗДЕЛ II

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Д.В.ГВОЗДЕВ

Исследуются основные этапы становления и развития института лицензирования в Республике Беларусь. Анализируются мнения различных ученых, а также правовые акты в сфере лицензирования; формулируется вывод о том, что наиболее эффективным инструментом административно-правового воздействия на экономические отношения является институт лицензирования; обобщается положительный опыт нормотворчества и правоприменения в рассматриваемой сфере правоотношений в целях совершенствования действующего законодательства.

Правовые институты государственного регулирования экономических отношений, сходные с лицензированием, возникали в разные времена и в различных странах. Так, в средневековой Англии существовали профессиональные гильдии, «которые использовались для защиты от незаконной коммерческой практики и ограничения конкуренции» [9, с. 24]. Там же в XVI веке был принят закон, «ограничивающий деятельность развозных торговцев в выборе вида и места деятельности» [9, с. 24]. Во Франции в XVIII веке во время объявленной Наполеоном континентальной блокады Англии всем французским купцам предписывалось прекратить торговлю с Англией. «Исключения составляли купцы, которые покупали в английских колониях товары, необходимые Франции для войны. Этим купцам выдавались разрешения, называемые лицензиями» [11, с. 26].

Лицензирование в современном понимании этого слова возникло в США в начале XIX века. В 1819 году в штате Алабама было введено лицензирование адвокатской деятельности, в 1823 – медицинской. С этого времени в США начинается бурное развитие данного института, который доказал свою эффективность при государственном регулировании экономики. В настоящее время в США по разным оценкам лицензированию подлежат от 800 до 4000 видов деятельности [9, с. 26]. Правда, в отличие от нашего понимания лицензирования в США лицензированию подлежат в основном профессии конкретных лиц.

Как видим, впервые понятие «лицензия» было введено во Франции в период континентальной блокады Англии. В процессе истории данное понятие претерпело некоторые изменения и в настоящее время под ним понимается

специальное разрешение, выдаваемое государством субъекту хозяйствования, на занятие конкретным видом деятельности.

Историко-правовой анализ становления и развития института лицензирования, как представляется, целесообразно разделить на четыре периода: дореволюционный (в период вхождения территории Беларуси в состав Российской империи), переходный, советский и современный.

Что касается первого периода, то среди ученых имеются различные точки зрения относительно времени возникновения института лицензирования в России. А.В.Шестаков полагает, что институт лицензирования в России возник во времена континентальной блокады Англии в период присоединения к ней Российской империи. Обоснованность его позиции заключается в том, что лицензированию подлежала внешнеэкономическая деятельность российских купцов, которым по аналогии с французскими выдавались разрешения на торговлю с английскими колониями, называемые «льготными письмами» [11, с. 26–27]. Данная точка зрения имеет право на существование, поскольку в данный период времени разрешения выдавались на определенный вид деятельности (внешняя торговля), к купцам предъявлялся ряд требований и условий (разрешалось закупать только те товары, которые были необходимы для ведения войны), были введены определенные меры ответственности за нарушение этих требований и условий. Однако целью данной меры было не развитие экономики страны или обеспечение общественной безопасности, или общественного порядка, а ослабление другого государства, к тому же данная мера вводилась на определенный период времени и была отменена с момента снятия континентальной блокады.

Иная точка зрения представлена в работах А.В.Гущина [11, с. 48, 49] и О.С.Соболь [10, с. 9]. Авторы связывают возникновение института лицензирования с налоговой реформой графа С.Ю.Витте и принятием в 1898 году «Положения о государственном промысловом налоге». Они с различными оговорками единодушны в том, что возникновение лицензирования в России связано с введением промыслового налога, которому подлежали «во-первых, торговые предприятия (в том числе кредитные и страховые); во-вторых, промышленные предприятия (в том числе фабрично-заводские, ремесленные, горные и перевозочные); в-третьих, личные промысловые занятия» [14, с. 20]. После уплаты этого налога плательщику выдавалось патентное свидетельство на право занятия определенным видом деятельности. Как отмечает О.С.Соболь, «следует особо подчеркнуть, что закон содержал перечень видов деятельности, занятия которыми не требовало получения соответствующего свидетельства и уплаты сбора» [10, с. 9]. Здесь следует обратить внимание на то, что от промыслового налога освобождалась лишь часть предпри-

ятий, к которым относились «казенные кабинетские ведомства учреждения императрицы Марии, духовного ведомства, городские и сословные предприятия, организуемые с благотворительными и просветительскими целями; мелкие сельскохозяйственные предприятия, подходящие под определенные законом условия» [14, с. 21]. Как видно, от уплаты освобождались не конкретные виды деятельности, а определенные предприятия и учреждения независимо от того, какой деятельностью они занимались. Закон не содержал перечня видов деятельности, в отношении которых был предусмотрен разрешительный порядок их осуществления. Целью введения данного налога было пополнение казны, в то время как основными целями лицензирования являются обеспечение общественной безопасности или общественного порядка, защита нравственности и здоровья населения. Как представляется, данный налог целесообразнее отнести не к лицензированию, а к плате за регистрацию предприятия.

Несмотря на разнообразие точек зрения по вопросу зарождения лицензирования в России, исследователи необоснованно обходят своим вниманием введение в 1893 году винной монополии и издание «Положения о казенной продаже питей». Согласно этому положению «винокурение, пивоварение, производство портера и браги предоставлялось по прежнему частным заводам. Однако развитие производства ставилось в зависимость от разрешения администрации. Исключительным правом казны стала продажа спирта, вина и водочных изделий для местного потребления. Продажа этих продуктов производилась из принадлежащих казне заведений, а также из заведений, которые содержались частными лицами, но с разрешения казны» [14, с. 32].

Несомненно, целью введения винной государственной монополии было стремление государства взять в свои руки этот высокодоходный сектор экономики, однако основная цель – борьба с пьянством. Как пишет А.В.Шишов: «император Александр III и Кабинет министров были озабочены тем, что «народ спивается». И что здесь надо ставить какие-то законодательные преграды» [13, с. 99]. На заседаниях Государственного совета 5 и 7 мая 1893 года граф С.Ю.Витте отмечал: «свобода кабацкого промысла несовместима со значением в государственном и народном хозяйстве вина, составляющего предмет сего промысла. Интересы фиска и народного здоровья требуют правильного развития потребления вина и уничтожения злоупотреблений в потреблении этого продукта» [14, с. 31].

Таким образом, завершая рассмотрение первого периода становления и развития института лицензирования в Республике Беларусь, необходимо отметить, что среди ученых не существует однозначного мнения по поводу времени возникновения данного института в России. По нашему мнению, временем возникновения

института лицензирования в России следует считать 1893 год, так как именно винная монополия наиболее полно соответствует лицензированию в современном понимании этого слова по следующим признакам: цель введения – защита нравственности, здоровья населения, общественного порядка и безопасности; наличие определенных требований и условий осуществления деятельности, контроля за соблюдением этих требований и условий, разрешительного порядка осуществления определенного вида деятельности. Такое положение дел просуществовало вплоть до февраля 1917 года.

Второй период становления и развития института лицензирования в Республике Беларусь можно охарактеризовать как переходный. Это связано с тем, что после Октябрьской революции и национализации практически всей промышленности вопрос о лицензировании стал неактуален. Однако, несмотря на стремление молодого Советского государства взять всю экономику в свои руки, самостоятельно регулировать все экономические процессы оно было не в состоянии. С 1922 года в стране начинается новая экономическая политика (НЭП). В этот период государство было вынуждено прибегнуть к помощи предприятий с негосударственной формой собственности (в основном это были акционерные общества и различные товарищества). Однако государственное регулирование их деятельности сводилось к чисто экономическим методам: регулированию закупок продукции и кредитованию. В данный период институт лицензирования не получил своего дальнейшего развития, поскольку за такой короткий период существования НЭПа невозможно было сформировать все наиболее эффективные методы управления рыночными экономическими отношениями при отсутствии законодательного опыта. После свертывания НЭПа в 1928 году вся хозяйственная деятельность в стране вновь оказалась в руках государства.

Что касается третьего периода становления и развития лицензирования в Республике Беларусь, то в условиях тоталитарного государства, каковым являлся Советский Союз, когда вся экономическая деятельность находилась в руках государства, существовал запрет на занятие предпринимательской деятельностью, данный правовой институт попросту не был востребован. Существовало так называемое лицензирование внешнеэкономической деятельности предприятий, однако лицензированием это можно назвать с большой натяжкой. Данное утверждение основано на том, что целью лицензирования является защита национальной безопасности, общественного порядка, прав и свобод, нравственности, здоровья населения, окружающей среды при осуществлении отдельных видов деятельности в административно-политической, социально-культурной и экономической сферах. Другими словами, законодатель определяет потенциально опасные виды деятельности и уста-

навливает особый порядок их осуществления. Что же касается лицензирования внешнеэкономической деятельности предприятий в Советском Союзе, то здесь преследовались совершенно другие цели, а именно – контроль со стороны государства за поступлением иностранной валюты в страну.

После распада Советского Союза и последовавшей после этого либерализации всех общественных отношений начинается новый период становления и развития института лицензирования в Республике Беларусь. В этот период возникла необходимость поиска новых подходов к процессу государственного регулирования экономики. Именно с этого момента начинается развитие в Республике Беларусь лицензирования как такового.

Первым шагом к формированию института лицензирования в Республике Беларусь стало издание «Временного положения о порядке выдачи субъектам хозяйствования специальных разрешений (лицензий) на осуществление отдельных видов деятельности» (далее – Положение), утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 16 октября 1991 г. № 386. С изданием этого Положения была предпринята первая попытка систематизировать общественные отношения в области лицензирования. Данное Положение определяло порядок выдачи и отмены субъектам хозяйствования специальных разрешений (лицензий) на осуществление видов деятельности, которые могут наносить вред интересам Республики Беларусь, природной среде или угрожать здоровью людей.

Положение определяло порядок продления лицензий, проведения экспертиз, ответственность за нарушение порядка осуществления лицензируемой деятельности, взимание платы за выдачу и продление лицензии. Оно содержало также перечень видов деятельности, на осуществление которых требовалось специальное разрешение (лицензия), и органов, выдающих эти разрешения (лицензии). Согласно перечню лицензированию подлежало семьдесят семь видов деятельности, лицензирование осуществляли двадцать пять различных органов государственного управления.

Несмотря на все положительные моменты, Положение содержало ряд существенных недостатков:

1) отсутствовало определение ряда ключевых понятий (лицензирование, лицензия, лицензиат, лицензиар и т. д.). Данные определения содержались в различных нормативных актах, регулировавших лицензирование конкретных видов деятельности;

2) разработка положений о лицензировании отдельных видов деятельности отдавалась на усмотрение органам государственного управления, осуществлявшим лицензирование, а также Совету Министров Республики Беларусь, что позволяло этим органам по-разному трактовать

данное Положение. Например, в постановлении Министерства спорта и туризма Республики Беларусь от 28 июня 2000 г. № 7 «Об утверждении Положения о лицензировании туристской деятельности» было определено, что «срок, на который приостанавливается действие лицензии, включается в общий срок ее действия и не может превышать трех месяцев» [2], а Положение о порядке лицензирования деятельности управляющего в производстве по делу об экономической несостоятельности (банкротстве), утвержденное постановлением Министерства экономики Республики Беларусь от 16 января 2002 г. № 10, вообще не содержало сроков приостановления действия лицензии [3]. Этим же постановлением определялось несколько категорий лицензий на занятие деятельностью управляющего в производстве по делу об экономической несостоятельности (банкротстве) [3];

3) Положение определяло порядок взимания платы за выдачу и продление лицензий, причем плата взималась дифференцированно, в зависимости от статуса соискателя лицензии. Так, за выдачу лицензии субъектам хозяйствования, осуществляющим свою деятельность с образованием юридического лица, взималась плата в размере пятнадцати базовых величин, а за продление лицензии – в размере семи базовых величин, за выдачу лицензии предпринимателям, осуществляющим свою деятельность без образования юридического лица, – в размере двух базовых величин, а за продление лицензии – в размере одной базовой величины [4].

За выдачу лицензий на отдельные виды деятельности Советом Министров Республики Беларусь могли быть установлены и иные размеры платы [4].

На практике это приводило к тому, что Положение о плате за выдачу лицензии практически не соблюдалось. Так, за выдачу разовой лицензии и регистрацию контракта на экспорт специфических товаров (работ, услуг) взималась плата в размере 0,5 процента от цены сделки, но не менее 20 базовых величин; выдачу генеральной лицензии на экспорт специфических товаров (работ, услуг) – в размере 1 процента от контрактной цены, но не менее 40 минимальных заработных плат, внесение изменений в ранее выданную лицензию на экспорт специфических товаров (работ, услуг) – в размере 10 минимальных заработных плат; выдачу дубликата лицензии на экспорт (импорт) специфических товаров (работ, услуг) – в размере 10 минимальных заработных плат; продление срока действия лицензии на экспорт (импорт) специфических товаров (работ, услуг) – в размере 10 минимальных заработных плат [5].

Плата за лицензирование охранной деятельности взималась с юридического лица в размере, исчисленном объединением «Охрана» на основании коэффициентов трудоемкости выполненных работ (оказанных услуг), с учетом размеров оплаты труда работников объединения «Охрана» и

понесенных объединением «Охрана» материальных и денежных затрат [6].

За выдачу субъектам хозяйствования, включая предпринимателей, осуществляющих свою деятельность без образования юридического лица, лицензии на оптовую торговлю алкогольными и табачными изделиями взималась плата в размере 100 минимальных заработных плат, а за продление лицензии – 50 минимальных заработных плат [7].

Кроме того, в Положении предусматривалась возможность освобождения от платы за выдачу лицензии. Освобождение от платы или установление иных ее размеров за выдачу (продление) лицензии могло производиться по решению Совета Министров Республики Беларусь (в отношении субъектов хозяйствования, плата за выдачу лицензий которым зачисляется в республиканский бюджет). Исполнительные комитеты местных Советов народных депутатов по лицензируемым ими видам деятельности могли освобождать от платы за выдачу лицензии или уменьшать ее размеры, кроме лицензии на оптовую торговлю алкогольными и табачными изделиями [4]. На практике это могло приводить к различным злоупотреблениям со стороны должностных лиц государственных органов, занимавшихся лицензированием;

4) отсутствовал общегосударственный реестр лицензий. Сведения о лицензиях и лицензиатах заносились в специальные реестры органов государственного управления, осуществлявших лицензирование.

21 августа 1995 г. было принято постановление Кабинета Министров Республики Беларусь № 456 «О перечне видов деятельности, на осуществление которых требуется специальное разрешение (лицензия), и органов, выдающих эти разрешения (лицензии)». Данным постановлением был существенно расширен перечень лицензируемых видов деятельности (120) и органов, осуществляющих лицензирование (59) [8].

Важным шагом к дальнейшей систематизации общественных отношений в области лицензирования в Республике Беларусь стало издание Положения «О лицензировании отдельных видов деятельности», утвержденное Декретом Президента Республики Беларусь № 17 от 14 июля 2003 года, которое действует до настоящего времени.

По сравнению с Положением 1991 года Положение 2003 года содержит ряд прогрессивных моментов: впервые на законодательном уровне сформулированы ключевые понятия (лицензирование, лицензия, лицензионные требования и условия, реестр лицензий, соискатель лицензии), определены субъекты лицензионных отношений. Разработка положений о лицензировании отдельных видов деятельности возложена на Совет Министров Республики Беларусь, что обеспечивает единство всех нормативных документов в сфере лицензирования. Также более детально разработан порядок выдачи и продле-

ния лицензий, приостановления действия и аннулирования лицензий, прекращения их действия, ответственность за нарушения лицензиатами лицензионных требований и условий осуществления их деятельности. Положение 2003 года существенно сократило перечень лицензируемых видов деятельности (48) и органов, осуществляющих лицензирование (28) [1]. Несмотря на это, институт лицензирования в Республике Беларусь нуждается в дальнейшем развитии и совершенствовании.

На основании проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

целями лицензирования являются защита национальной безопасности, общественного порядка, прав и свобод, нравственности, здоровья населения, окружающей среды при осуществлении отдельных видов деятельности в административно-политической, социально-культурной и экономической сферах;

среди ученых нет единой точки зрения по вопросу возникновения института лицензирования в Российской империи (в период вхождения в ее состав территорий современной Беларуси). Это связано с тем, что лицензирование как таковое в странах бывшего СССР начало развиваться только с начала 90-х годов XX века. Административно-правовые механизмы регулирования экономических отношений, сходные с лицензированием в дореволюционной России, возникали неоднократно в различные периоды ее истории, что обусловило существование различных точек зрения по вопросу возникновения института лицензирования в Российской империи;

представляется, что на территории Республики Беларусь механизм регулирования экономических отношений, сходный с лицензированием, возник в период ее вхождения в состав Российской империи в 1893 году после введения государственной винной монополии. Данный вывод основан на том, что именно винная монополия наиболее полно соответствует лицензированию в современном понимании этого слова по следующим признакам: цель введения – защита нравственности, здоровья населения, общественного порядка и безопасности; наличие определенных требований и условий осуществления деятельности, контроля за соблюдением этих

требований и условий, разрешительного порядка осуществления определенного вида деятельности;

понятие «лицензия» возникло во Франции в XVIII веке в период континентальной блокады Англии;

институт лицензирования в современном понимании этого слова возник в США в 1819 году как разрешительный порядок осуществления определенной профессиональной деятельности;

в Советском Союзе института лицензирования не существовало, так как в условиях тоталитарного государства, каким являлся Советский Союз, когда вся экономическая деятельность находилась в руках государства и существовал запрет на осуществление предпринимательской деятельности, данный правовой институт не был востребован;

лицензирование в Республике Беларусь как правовой институт начало существовать сравнительно недавно. В настоящее время продолжается его развитие. Общественные отношения в данной сфере регулируются декретами и указами Президента Республики Беларусь, а также различными нормативными актами Совета Министров Республики Беларусь. Необходимо и далее совершенствовать законодательство о лицензировании в целях наиболее эффективного воздействия на экономические отношения в Республике Беларусь;

в связи с формированием в Республике Беларусь в последние десятилетия рыночных отношений определение места и роли государства в их регулировании является как никогда актуальным. Взятый государством курс на либерализацию экономики предполагает предоставление большой свободы субъектам экономических отношений в выборе видов деятельности. И в этой связи важнейшей задачей государства является осуществление определенного воздействия на субъекты хозяйствования в целях обеспечения национальной безопасности, общественного порядка, защиты прав и свобод, нравственности, здоровья населения, охраны окружающей среды, интересов личности, общества и государства. Наиболее эффективным инструментом такого воздействия является институт лицензирования.

ЛИТЕРАТУРА

1. О лицензировании отдельных видов деятельности: Декрет Президента Респ. Беларусь, 14 июля 2003 г., № 17: с изм. и доп.: текст по состоянию на 26 нояб. 2007 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2003. – № 79. – 1/4779.

2. Об утверждении Положения о лицензировании туристской деятельности: постановление Мин-ва спорта и туризма Респ. Беларусь, 28 июня 2000 г., № 7 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2000. – № 64. – 8/3681 (утратило силу: постановление Мин-ва спорта и туризма Респ.

Беларусь, 8 янв. 2004 г., № 1 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2004. – № 19. – 8/10465).

3. Об утверждении Положения о порядке лицензирования деятельности управляющего в производстве по делу об экономической несостоятельности (банкротстве): постановление Мин-ва экономики Респ. Беларусь, 16 янв. 2002 г., № 10 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2002. – № 48. – 5/5921 (утратило силу: постановление Мин-ва экономики Респ. Беларусь, 27 окт. 2003 г., № 207 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2003. – № 123. – 8/10153).

4. О порядке выдачи субъектам хозяйствования специальных разрешений (лицензий) на осуществление отдельных видов деятельности и государственной регистрации предпринимателей, осуществляющих свою деятельность без образования юридического лица: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 16 окт. 1991 г., № 386 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2001. – 5/8603 (утратило силу: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 20 окт. 2003 г., № 1389 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2003. – № 128. – 5/13369).

5. О совершенствовании государственного контроля за перемещением через таможенную границу Республики Беларусь специфических товаров (работ, услуг): постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 10 янв. 1998 г., № 27 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2001. – 5/6574 (утратило силу: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 4 февр. 2003 г., № 133 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2003. – № 17. – 5/11913).

6. Об утверждении положения о лицензировании охранной деятельности в Республике Беларусь: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 19 февр. 1999 г., № 262 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 17. – 5/322 (утратило силу: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 20 окт. 2003 г., № 1389 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2003. – № 128. – 5/13369).

7. О некоторых вопросах лицензирования деятельности по оптовой торговле алкогольными и табачными изделиями: постановление Кабинета Министров Респ. Беларусь, 17 июля 1995 г., № 376 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2001. – 5/8335 (утратило силу: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 26 нояб. 1999 г., № 1845 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 94. – 5/2133).

8. О перечне видов деятельности, на осуществление которых требуется специальное разрешение (лицензия), и органов, выдающих эти разрешения (лицензии): постановление Кабинета Министров Респ. Беларусь, 21 авг. 1995 г., № 456 // Собр. Указов Президента и постановлений Кабинета Министров Респ. Беларусь. – 1995. – № 24 (утратило силу: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 20 окт. 2003 г., № 1389 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2003. – № 128. – 5/13369).

9. Мельничук, Г.В. Лицензирование как форма государственного регулирования предпринимательской деятельности в России и США: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Г.В. Мельничук. – М., 2007. – 224 л.

10. Соболев, О.С. Лицензирование предпринимательской деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.С. Соболев. – М., 2004. – 30 с.

11. Шестаков, А.В. Лицензирование отдельных видов предпринимательской деятельности / А.В. Шестаков. – М.: Дашков и К, 2000. – 139 с.

12. Гуцин, А.В. Лицензирование в Российской Федерации: правовые и организационные основы / А.В. Гуцин. – М.: Дашков и К, 2004. – 164 с.

13. Шишов, А.В. Витте: досье без ретуши / А.В. Шишов. – М.: ВЕЧЕ, 2004. – 423 с.

14. Собрание сочинений и документальных материалов С.Ю. Витте: в 5 т. / редкол.: Л.И. Абалкин [и др.]. – М.: Наука, 2003. – Т. 2: Налоги, бюджет и государственный долг России. – 653 с.

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОФИЛАКТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ В XVIII – НАЧАЛЕ XX СТОЛЕТИЯ

В. В. КОЛЯГО

Исследуется правовое регулирование деятельности органов полиции по профилактике правонарушений в период вхождения белорусских земель в состав Российской империи. Анализируются основные ведомственные и общегосударственные правовые акты; формулируется вывод о том, что профилактика правонарушений являлась основной задачей полиции; обобщается положительный опыт нормотворчества и правоприменения в рассматриваемой сфере правоотношений в целях совершенствования действующего законодательства и повышения эффективности профилактической деятельности практических органов.

Анализ истории образования и развития любого правового явления позволяет уяснить предпосылки появления определенной административно-правовой нормы, сравнить уровень нормативного регулирования профилактической деятельности полиции (милиции) на различных этапах развития отечественного административного законодательства с современным регламентированием, что позволяет обнаружить и исследовать положительный опыт для выработки оптимальных предложений по совершенствованию действующих правовых норм.

С момента вхождения белорусских земель в состав Российской империи до первой трети XIX в. на территории западных губерний основным источником права оставался Статут Великого княжества Литовского 1588 года. Однако происходил процесс постепенной замены местного законодательства российским [1, с. 153–154]. В данный период в России формировались самостоятельные специализированные полицейские органы, что было связано с деятельностью Петра I по реформированию государственного аппарата. Созданию «регулярной» полиции послужило издание в 1718 году указа об учреждении в Санкт-Петербурге должности генерал-полицмейстера [2, с. 9].

До начала XVII в. полицейские функции распределялись между правительственными, общественными, духовными властями и частными лицами, а в XVII в. они сосредоточились в руках государственной власти [3, с. 10]. Однако до 1718 года специальных полицейских учреждений не было. Одной из основных обязанностей полиции являлось осуществление мер как общей, так и индивидуальной профилактики [4, с. 47]. Особое внимание обращалось на выявление и ликвидацию мест сбора лиц антиобщественной направленности, установление лиц, склонных к совер-

шению правонарушений, и принятие к ним мер профилактического характера.

По инициативе Петра I осуществлялась реализация мер по профилактике правонарушений, запланированная еще до его вступления на престол [3, с. 11]. Так, предусматривалось обучение детей из малообеспеченных семей профессиям, позволяющим им в дальнейшем работать и «приносить пользу государству» [3, с. 7–8].

Первоначально специальные полицейские органы были учреждены в Петербурге (1718 г.) и Москве (1721 г.), а в 1733 году и в ряде других городов. Они отличались малочисленностью. Учитывая это, местным населением оказывалась помощь в несении службы по охране общественного порядка, осуществлению мер, направленных на недопущение правонарушений [4, с. 47–48]. В сельской местности полицейские функции осуществлялись органами местного управления.

В соответствии с указом Екатерины II от 14 декабря 1766 г. важнейшей задачей полиции являлось предупреждение преступлений [3, с. 12–13]. По ее инициативе в 1775 году проведена губернская реформа, значительно усилившая местный аппарат управления. В ходе преобразований создан специальный полицейский аппарат в уездах (нижний земский суд), находившийся под управлением дворянства [4, с. 8]. На основании «Устава благочиния или полицейского» 1782 года в городах учреждались «управы-благочиния», которые в губернском городе возглавлял полицмейстер, а в уездном городе – городничий. Города делились на части, назначались лица, ответственные за реализацию полицией властных полномочий – частные приставы. Более мелкой территориальной единицей в городе являлись кварталы, возглавляемые квартальными надзирателями [4, с. 68]. К обязанно-

стям последних Устав относил помимо прочих и осведомленность обо всех проживающих на территории обслуживания лицах, в том числе временно пребывающих, а также принятие мер к обеспечению их законопослушного поведения (п. 153–157 Устава благочиния). С этого момента происходит зарождение территориального принципа осуществления профилактики правонарушений на определенном участке по месту жительства граждан конкретным должностным лицом, который получил свое дальнейшее закрепление и развитие и был положен в основу организации службы участковых инспекторов милиции.

В XVIII в. правительством уделялось особое внимание мерам, направленным на снижение уровня злоупотребления населением спиртными напитками, как условию, способствовавшему совершению правонарушений. Контроль за реализацией данных мер возлагался на полицию [6, с. 54, 55, 57]. Вместе с тем наблюдалось двоякое отношение к торговле алкогольными напитками: ограничение времени их продажи влекло значительное сокращение поступлений в государственную казну (в период с 1767 по 1863 год налоги от питейной торговли давали в среднем 33 % всех доходов правительства, а позже эта цифра увеличивается до 40 %) [5, с. 8, 12].

Восьмого сентября 1802 года изданием Манифеста об учреждении министерств образовано Министерство внутренних дел (далее – МВД), а 25 июля 1810 года учреждено Министерство полиции, полномочное осуществлять управление внутренней безопасностью [6, с. 150–151]. Как отмечает Ю.Е.Аврутин, полиция в своем административно-правовом статусе не просто обособлялась от прочего административного аппарата, но и стояла над ним как высший надзирающий орган [6, с. 154]. В 1819 году Министерство полиции упразднено, а большая часть его функций передана Министерству внутренних дел [6, с. 155]. В то же время круг полномочий полиции сохранился: исполнительные действия, предупреждение, пресечение, принуждение, «административная расправа» и суд по «маловажным» преступлениям и проступкам входили в компетенцию полиции, а правосудие по всем остальным делам должно было осуществляться органами юстиции [3, с. 15].

На территории современной Беларуси в целях уменьшения нагрузки к службе в полицейских командах привлекались рядовые военно-служащие, увольняемые по выслуге лет из армии, не имеющие необходимого опыта работы и не способные эффективно выполнять полицейские функции по своим морально-деловым качествам и состоянию здоровья [7, с. 87].

Возникшая в 1859–1861 годах революционная ситуация в России вызвала необходимость проведения ряда реформ, в том числе и полицейской, с целью повышения роли полиции на местах, совершенствования ее структуры [8, с. 8–9]. На территориях Вильнюсской, Гроднен-

ской, Минской, Могилевской и Витебской губерний было объявлено военное положение и созданы военно-полицейские управления в уездах, в подчинении которых находились все полицейские чиновники. В сельской местности в целях наблюдения за передвижением населения и недопущения правонарушений из крестьян образовывалась сельская стража, караулы и «конные разъезды». Устанавливался контроль за изготовлением оружия [9, с. 39]. Одним из направлений деятельности полицейских органов была профилактика крестьянских выступлений и злоупотреблений властью помещиками [10, с. 15].

В 1862 году в целях централизации власти учреждается в каждом уезде единый полицейский орган – уездное полицейское управление [11, с. 58], который при организации профилактической деятельности функционировал в соответствии с принципом территориальности. В больших городах в соответствии с «Временными правилами» сохранялась полиция со структурой, аналогичной уездному полицейскому управлению [11, с. 58–59]. Так, в г. Витебске в 1896 году руководство полицией осуществлялось городским полицейским управлением, возглавляемым полицмейстером. Населенный пункт делился на 3 части, во главе которых стояли городские приставы. Городскую полицейскую команду составляли 77 человек, на каждого из них приходилось 860 жителей [12, с. 35]. Основным направлением деятельности городских полицейских управлений являлась профилактика хищений и пьянства [13, л. 58, 107]. Данная функция возлагалась преимущественно на городских, учреждение которых положило начало патрульно-постовой службе в полиции.

В 1878 году в штаты полицейских управлений введена должность полицейского урядника, в обязанности которого входили предупреждение правонарушений и дознание по уголовным делам [10, с. 23]. Это стало одним из первых шагов к формированию специальных подразделений, решающих задачу профилактики правонарушений.

В «Уложении о наказаниях уголовных и исправительных» 1845 года осуществлена первая попытка разграничения противоправных деяний на преступления и проступки [14, с. 6]. С целью отделения судебной власти от полиции производство следствия было поручено судебным следователям, а разбирательство по делам о «маловажных» преступлениях – мировым судьям [14, с. 7]. Принято решение о выделении из Уложения 1845 года статей, которые должны были относиться к разряду «полицейских проступков» [14, с. 7], и составлен проект «Судебно-полицейского устава». На его основе в 1864 году принят «Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями» [14, с. 8]. С изданием рассматриваемого Устава произошло окончательное разделение преступлений и административных

правонарушений, что способствовало совершенствованию правового регулирования профилактической деятельности полиции путем более четкой регламентации мер ответственности и компетенции полиции в их реализации.

В 1872 году в России принимается «Свод уставов о предупреждении и пресечении преступлений» [18], впервые систематизировавший основные правовые нормы, направленные на предупреждение и пресечение преступлений. В соответствии со Сводом к мерам предупреждения и пресечения преступлений относились: надзор полиции, запрет проживания в столичных городах и иных местах, а также высылка иностранцев за границу [18, с. 1]. В качестве основных направлений деятельности органов полиции рассматривались профилактика правонарушений против религии, порядка управления, личности, имущества, пьянства, нищенства и др. [15, с. 65].

В соответствии с принятым в 1881 году царским правительством «Положением о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» общее руководство действиями по охране «государственного порядка и общественного спокойствия» принадлежало Министру внутренних дел. Помимо этого, регламентировалась возможность введения в профилактических целях особого административно-правового режима [16, с. 165]. Предусматривалось применение в профилактических целях по инициативе руководства губернии и с согласия Министра внутренних дел административной ссылки на срок от 1 до 5 лет к лицам «вредным или для общественного порядка, или в политическом отношении, или, наконец, к не имеющим определенных занятий и средств к существованию» [16, с. 167], в ходе которой полицией осуществлялся надзор за данными лицами. Однако в рамках всего государства не было единого подхода к осуществлению полицейского надзора, что вызвало необходимость разработки и принятия положения «О гласном полицейском надзоре, учреждаемом в административном порядке над лицами как в местах их водворения, так и в местах постоянного их жительства» от 12 марта 1882 г. [16, с. 168]. Последнее способствовало совершенствованию административно-правового регулирования профилактической деятельности полиции путем конкретизации правового положения сторон при установлении и осуществлении надзора [16, с. 169].

Министру внутренних дел предоставлялось право обязывать собственников жилья сообщать полиции обо всех лицах, к ним прибывающих и от них убывающих [16, с. 171], а в 1896 году в России приняты положение и правила «О видах на жительство», которые являлись документами, удостоверяющими личность, и предоставляли право на выезд из места постоянного жительства [11, с. 16].

В г. Минске и г. Витебске в целях предотвращения уличных правонарушений, совершаемых в темное время суток, к охране общественного

порядка привлекались ночные сторожа [18, с. 174–176]. В приложении к статье 660 гл. 4 ч. 1 т. 2 Свода законов Российской империи определялся численный состав и устройство полицейских команд в городах в зависимости от численности населения. Так, в городах с числом жителей, не превышающим двух тысяч, полагалось не более 5 городских, а в городах с большим числом жителей число городских определялось из расчета не более одного городского на каждые 500 человек. На каждые 4 городских полагался один старший. Запрещалось привлекать городских к исполнению обязанностей, не связанных с охраной общественного порядка [17, с. 132]. Думается, данные ограничения были направлены на равномерное распределение и снижение нагрузки городских в целях улучшения качества охраны общественного порядка и профилактики.

Увеличивая численность полиции, правительство заботилось и об улучшении уровня профессионализма личного состава: тщательно отбирались кандидаты, проходившие подготовку в специальных школах, вводились гарантии по обеспечению их жильем; утверждались правила награждения серебряными и золотыми медалями, устанавливались дополнительные прибавки к жалованию за безупречную службу, единовременные пособия при увольнении в отставку и пенсии [9, с. 38–39], для городских устанавливались разряды, позволяющие руководству полиции поощрять наиболее добросовестных и отличившихся переводом в высший разряд [16, с. 181] и т.д. В ходе реформы 60-х годов XIX в. произошло увеличение численности полиции и усложнение структуры ее органов, что позволило правительству сдерживать натиск революционного подъема 70–80 годов XIX в.

Как отмечалось выше, правительство обращало особое внимание на профилактику пьянства и алкоголизма как условия, способствующие совершению правонарушений, в связи с чем был издан ряд правовых актов. В связи с изложенным представляют интерес правовые нормы, систематизированные в «Сборнике узаконений и правительственных распоряжений по казенной продаже питей» [19], где закреплялись правила оборота алкогольной продукции, соответствующие меры ответственности. Устанавливалась возможность инициативы местных обществ либо собственников земли о запрете открытия питейных заведений на территории всего населенного пункта либо вблизи чьего-либо земельного участка, но при условии отсутствия несанкционированной торговли спиртными напитками [19, с. 307]. В данном правовом акте содержалась и «Инструкция полициям по наблюдению за правильным производством торговли питеями в местностях, в коих введено Положение о казенной продаже питей», где закреплялись соответствующие права и обязанности полиции [19, с. 242]. В разделе 2 анализируемого сборника закреплялись «Узаконения о попечительствах о

народной трезвости». Согласно дополнению к «Уставу попечительств о народной трезвости» от 19 февраля 1896 г. на территориях Вильнюсской, Витебской, Гродненской, Минской, Могилевской и Смоленской губерний с целью предотвращения злоупотребления спиртными напитками населением за полгода до открытия мест государственной продажи спиртных напитков либо ранее образовывались финансируемые из государственного бюджета попечительства о народной трезвости, в состав которых наряду с другими входили представители полиции и жандармерии [19, с. 323, 360]. Принятые меры способствовали повышению эффективности работы полиции по снижению уровня пьянства и алкоголизма среди населения.

Одним из основных нормативных актов, регламентирующих деятельность полиции в конце XIX—начале XX в., была гл. 4 т. 2 Свода законов Российской империи «Учреждение полиции», где закреплялись структура, порядок приема и увольнения со службы, основные обязанности и права полицейских чинов [11, с. 58–132].

В 1909 году созданы воспитательно-исправительные заведения для несовершеннолетних [20, с. 52]. Произошло законодательное оформление отдельного направления деятельности полиции — профилактика правонарушений среди несовершеннолетних.

В 1913 году в Государственную думу представлен законопроект «О преобразовании полиции в Империи» [6, с. 166–167], определивший главную цель деятельности полиции: предупреждение преступлений против государственного и общественного порядка, личной и имущественной безопасности [21, с. 4–5]. В рассматриваемом Уставе определялись и конкретизировались основные права и обязанности полиции, в том числе и по предотвращению правонарушений. Отмечалась необходимость законодательного закрепления применения мер в отношении лиц, еще не совершивших преступления, с целью их предупреждения [22, с. 61, 67]. Данный законопроект был отклонен Государственной думой, но стал основой для дальнейшего совершенствования правового регулирования деятельности полиции (позднее милиции) по профилактике правонарушений [6, с. 171].

При осуществлении профилактической деятельности полиция взаимодействовала с благотворительными обществами [13, л. 50], оказывающими нуждающимся помощь как в материальном обеспечении (вещами, продуктами питания, деньгами), так и в обучении, поиске работы [23, с. 57]. Проводимая такими обществами работа снижала вероятность совершения правонарушений лицами, которым оказывалась помощь.

В каждой губернии на территории Беларуси действовали статистические комитеты, осуществлявшие сбор и анализ различной информации, в том числе имеющей значение для профилактической деятельности полиции [23,

с. 41–42]. Работа статистических комитетов способствовала более эффективному, планомерному осуществлению административно-правового регулирования профилактической деятельности полиции.

Вместе с тем положение в сфере профилактической деятельности полиции вызывало необходимость поиска правительством новых путей ее совершенствования. Однако вплоть до 1917 года каких-либо значимых преобразований не происходило.

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы:

тенденцию развития правового регулирования профилактической деятельности полиции на рассматриваемом этапе можно охарактеризовать как перманентно нарастающую, развивающуюся от простых форм к более сложным;

первоначально полицейские функции, в том числе и профилактика правонарушений, осуществлялись правительственными, общественными и духовными властями, частными лицами до образования в 1718 году органов полиции. В это время произошло законодательное закрепление их структуры, основных прав и обязанностей, в числе которых было осуществление мер как общей, так и индивидуальной профилактики;

профилактическая деятельность полиции реализовывалась по территориальному принципу, в связи с чем зародились основы организации работы участков инспекторов милиции;

первоначально реализация правовых норм, регламентирующих профилактическую деятельность полиции, была затруднена из-за их рассредоточенности в большом количестве законодательных актов, однако в 1872 году создается первый систематизированный источник — «Свод уставов о предупреждении и пресечении преступлений», что способствовало повышению эффективности работы в данном направлении;

с принятием «Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями» произошло окончательное разграничение преступлений и административных правонарушений, что способствовало совершенствованию административно-правового регулирования профилактической деятельности полиции путем более четкой регламентации мер ответственности и компетенции полиции в их реализации;

широкое распространение получило участие населения в осуществлении профилактики правонарушений, что получило свое административно-правовое регулирование;

деятельность по выявлению и устранению причин правонарушений и условий, им способствующих, установлению лиц, склонных к совершению правонарушений, и воздействие на таких лиц с целью недопущения их совершения определялась как предупреждение, борьба, предотвращение, противодействие. Термин «профилактика правонарушений» в рассматриваемый период не использовался.

ЛИТЕРАТУРА

1. Вішнеўскі, А.Ф. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі: вучэб. дап. / А.Ф. Вішнеўскі. – Мінск: Акад. МУС Рэсп. Беларусь, 2003. – 319 с.
2. Сизиков, М.И. История полиции России (1718–1917 гг.): становление и развитие общей регулярной полиции в России XVIII века / М.И. Сизиков. – М.: Профобразование, 1992 г. – 66 с.
3. Исторический очерк образования и развития полицейских учреждений России. – СПб.: Тип. МВД, 1913. – 42 с.
4. История полиции России. Краткий исторический очерк и основные документы: учеб. пособие / В.М. Курицын [и др.]; под общ. ред. В.М. Курицына. – М.: Изд-во «Щит-М», 1999. – 200 с.
5. Мельничук, О.А. Борьба полиции с пьянством и алкоголизмом в дореволюционной России: автореф. ... дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / О.А. Мельничук; Акад. управления МВД России. – М., 2003. – 22 с.
6. Аврутин, Ю.Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России / Ю.Е. Аврутин. – СПб.: Юрид. центр-пресс, 2003. – 499 с.
7. Оршанское городническое правление. Наряд о полицейских и пожарных служителях и о пожарных инструментах 1834 г. // Нац. ист. архив Беларуси. – Фонд 2012. – Оп. 1. – Д. 9.
8. Шелкопляс, В.А. Полицейская реформа в России в 60-х годах XIX века / В.А. Шелкопляс. – Минск: Науч.-исслед. и ред.-издат. отдел Минской высшей школы МВД СССР, 1981. – 48 с.
9. Полицейский пристав 2-го стана Минского уезда. Циркуляры и инструкции виленского военного губернатора об объявлении военного положения в крае 1863–1864 гг. // Нац. ист. архив Беларуси. – Фонд 1509. – Оп. 1. – Д. 3.
10. Исеев, Б.Д. Деятельность полиции России в XVIII–XIX веках по профилактике преступлений: автореф. ... дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Б.Д. Исеев; С.-Петербург. гуманитарный ун-т профсоюзов. – СПб., 2004. – 18 с.
11. Свод законов Российской империи: в 16 т. со всеми относящимися к ним продолжениями / под ред. А.Ф. Волкова, Ю.Д. Филиппова. – СПб.: Изд-во Тов-ва «Общественная польза», 1897. – 1070 с.
12. Памятная книжка Витебской губернии на 1898 г. – Витебск: Губ. тип., 1898. – 343 с.
13. Витебское городское полицейское управление. Приказы по управлению и дневные рапорта полицмейстера г. Витебска о состоянии города за истекшие сутки с расписанием дежурств городских 1896–1904 гг. // Нац. ист. архив Беларуси. – Фонд 2631. – Оп. 1. – Д. 9.
14. Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями. – Изд. 16-е, доп. – СПб.: Тип. Товарищества печатного станка, 1907. – 544 с.
15. Свод уставов о предупреждении и пресечении преступлений. – 1872. – 159 с.
16. Общий обзор деятельности МВД за время царствования императора Александра III. – СПб.: Тип. МВД, 1901. – 353 с.
17. Положение и правила о видах на жительство и о порядке применения Положения о видах на жительство // Памятная книжка и календарь Минской губернии на 1896 год. – Минск: Губ. тип., 1896. – С. 122–137.
18. Памятная книжка и календарь Минской губернии на 1891 год. – Минск: Минский губ. стат. комитет, 1890. – 121 с.
19. Сборник узаконений и правительственных распоряжений по казенной продаже питей и первое дополнение к нему. – СПб.: Тип. В. Киржбасума, Дворц. пл., д. Мин-ва финансов, 1899. – 740 с.
20. Положение о воспитательно-исправительных заведениях для несовершеннолетних: свод законов Рос. империи. – СПб.: Гос. тип., 1909. – 340 с.
21. Устав полицейский с постатейными объяснениями. Проект, выработанный междуведомственной комиссией под председательством А.А. Макарова. – СПб.: Гос. тип., 1911. – 48 с.
22. Учреждение полиции с постатейными объяснениями. Проект, выработанный междуведомственной комиссией под председательством сенатора А.А. Макарова. – СПб.: Гос. тип., 1911. – 400 с.
23. Обзор Минской губернии за 1913 год. – Минск: Минский губ. стат. комитет, 1913. – 110 с.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА ИНФОРМАЦИЮ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Е. В. МИХЕЕВА

В статье рассматриваются и анализируются основные подходы к определению права на информацию, предлагается авторское определение данного понятия. Исследуется правовая природа права на информацию, его взаимосвязь с другими правами (в частности, с группой политических и группой личных прав). Проводится анализ норм действующего законодательства Республики Беларусь, закрепляющих права граждан на получение, распространение, хранение, передачу, доступ к полной, своевременной и достоверной информации. Определены пути совершенствования деятельности государственных органов по обеспечению права граждан на информацию и гарантий его реализации.

Правовое закрепление и процедуры реализации права на информацию – тема малоизученная. Все больший интерес к ней проявляют как ученые-юристы, так и законодатели. На сегодняшний день активно ведется дискуссия о необходимости разработки и принятия таких законопроектов, как «О коммерческой тайне», «О персональных данных» и ряд других. В этой связи актуальной становится необходимость детального изучения понятия и правовой природы права на информацию, взаимосвязи его с другими правами.

С.С.Алексеев субъективное право определяет как принадлежащую управомоченному в целях удовлетворения его интересов меру дозволенного поведения, которая обеспечена юридическими обязанностями других лиц [1, с. 114]. Н.И.Матузов данное право определяет как «гарантируемые законом вид и мера возможного или дозволенного поведения лица» [2, с. 490].

Социальной предпосылкой законодательного закрепления права на информацию является объективная необходимость правового обеспечения удовлетворения различных информационных потребностей человека, общества, государства. В этой связи И.Д.Тиновицкая справедливо отмечает, что «...одним из показателей уровня цивилизации общества является уровень информированности членов общества и их коллективов обо всех явлениях экономической, политической, социальной и правовой действительности, информацией о которых «владеют» соответствующие структуры» [3, с. 32].

В юридической литературе право на информацию рассматривается двояко. Одни представители рассматривают данное право как право на получение информации. Так, Л.К.Терещенко право на информацию рассматривает как «право на получение и использование реально выраженных данных и сведений, исходящих от ре-

альных субъектов, владеющих этими данными и сведениями» [4, с. 19]. Другие же представители право на информацию рассматривают более широко. Например, В.Михайлов относительно права на информацию отмечает, что «одно из важнейших конституционных прав – это право на производство, получение и распространение информации, но с другой стороны, существует не менее важное право на тайну гражданина, государства и иных субъектов» [5, с. 36].

Из анализа данных позиций, очевидно, что в юридической литературе существует два основных подхода к определению права на информацию – узкий и широкий. В узком смысле под правом на информацию понимается лишь право на получение или доступ к информации. В широком смысле под правом на информацию будет пониматься не только получение или доступ к информации, но и иные субъективные права, направленные на информацию или действия с ней (право на получение, распространение, охрану и иные действия). Однако даже при рассмотрении права на информацию в узком смысле оно не будет единственным по причине того, что в рамках административных, гражданских и иных правоотношений будет существенным образом различаться.

Отметим, что впервые право на информацию на конституционном уровне было закреплено в Конституции Республики Беларусь 1994 года. Согласно статье 34 Конституции Республики Беларусь «гражданам Республики Беларусь гарантируется право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды» [6]. Закрепление права граждан на получение информации путем обращений в соответствующие органы в качестве гарантированного

нормами Основного закона государства означает, что государство на уровне Конституции гарантирует каждому гражданину в случае необходимости возможность обращаться в различные инстанции для уяснения законности своих интересов, возможности защиты своих прав и свобод.

Необходимо отметить, что норма, гарантирующая право на информацию, охватывает и политическую, и экономическую, и экологическую, в том числе и правовую сферу информации, в которой ограничение прав и свобод личности согласно статье 23 Конституции Республики Беларусь «допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц» [6]. Кроме того, очевидно, что принцип свободы информации должен быть обеспечен и обеспечивается государственными гарантиями, к которым в соответствии с частью 2 статьи 34 Конституции Республики Беларусь относится обязанность государственных органов, общественных объединений и должностных лиц предоставить гражданину Республики Беларусь «возможность ознакомиться с материалами, затрагивающими его права и законные интересы», а также обязанность государственных органов, должностных лиц, исполняющих государственные функции, в пределах своей компетенции «принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности» [6].

Очевидно, что понятие «право на информацию» присутствует в действующем законодательстве, анализ которого целесообразно начать с норм Конституции Республики Беларусь. Так, часть 1 статьи 34 Конституции Республики Беларусь, как было отмечено ранее, закрепляет право граждан Республики Беларусь на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации. Статья 33 гарантирует свободу мнений, убеждений и их свободное выражение, предусматривает недопущение цензуры. Статья 28 закрепляет право каждого на личную неприкосновенность, в том числе на тайну корреспонденции, телефонных и иных сообщений, на честь и достоинство [6]. Данные правовые нормы являются конституционной основой субъективного права на информацию, которое реализуется через правовые отношения различного вида, включая как частноправовые, так и публично-правовые отношения.

Так, право на информацию присутствует в юридическом содержании ряда публично-правовых отношений. Отметим, что важную часть правового статуса государственных органов составляет субъективное право на информацию, которое реализуется в рамках административно-правовых отношений. Например, согласно статье 14 Закона Республики Беларусь «Об органах государственной безопасности Республики Беларусь» органы государственной безопасности имеют право безвозмездно получать от государ-

ственных органов, общественных объединений и иных организаций информацию и материалы, необходимые для выполнения возложенных на них задач, иметь доступ к их информационным системам и базам данных в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, за исключением случаев, когда законодательными актами Республики Беларусь установлен запрет на их передачу [7].

Согласно Указу Президента Республики Беларусь № 565 «О порядке распространения правовой информации в Республике Беларусь» закреплены государственные гарантии обеспечения права гражданина на получение полной, достоверной правовой информации, свободный доступ к которой обеспечивается государственными публичными библиотеками, а также через публичные центры правовой информации [8].

Основа государственной политики в области обеспечения права на информацию – реализация принципа общедоступности правовой информации, которая направлена на удовлетворение информационных потребностей как общества в целом, так и конкретного индивида. К принципам общедоступной информации будут относиться:

- создание равных условий для реализации права на правовую информацию;

- гарантии государства на обеспечение сохранности общедоступной информации;

- гарантии государства на распространение общедоступной информации;

- оперативность, полнота и точность предоставляемой пользователям общедоступной правовой информации через средства массовой информации в виде баз и банков данных правовой информации;

- участие государственных органов в создании информационно-правовых ресурсов и обеспечения соответствия этих ресурсов задачам общедоступности правовой информации;

- обеспечение разнообразных средств доступа к правовой информации, в том числе с использованием Интернет-технологий;

- гарантии государства по обеспечению общедоступности правовой информации вне зависимости от места жительства пользователей информации через систему региональной информации, разветвленную сеть публичных центров правовой информации в регионах и иные способы информационного обеспечения;

- предоставление пользователям правовой информации на государственных языках Республики Беларусь или на языке, обусловленном договором субъектов правоотношений в сфере правовой информатизации (предоставление правовой информации на иностранных языках);

- обеспечение информационной безопасности государства, юридических и физических лиц, защиты от недостоверной информации в правовой сфере, охраны государственных секретов и информационно-правового пространства в целом [9, с. 76, 77].

Реализация права на информацию является важным направлением государственной политики в информационной сфере, о чем свидетельствует утвержденная Указом Президента Республики Беларусь Концепция национальной безопасности. Согласно подп. 6.3 Концепции национальной безопасности одним из приоритетных направлений обеспечения безопасности государства в информационной сфере является «обеспечение доступа к открытым информационным ресурсам государственных органов, органов местного управления и самоуправления, к архивным материалам, к другой социально значимой информации», а к жизненно важным интересам государства в информационной сфере относится «обеспечение информационной потребности личности, общества и государства во всех сферах их жизнедеятельности (подп. 6.1.) [10].

Право на информацию в публично-правовых отношениях достаточно разнообразно. Так, в правоотношениях с участием физических или юридических лиц управомоченной стороной – обладателем права на информацию – может быть как частное лицо, так и государственный орган. И наоборот, обязанность предоставить информацию может лежать как на частном лице, так и на государственном органе.

Субъективное право на информацию входит также в юридическое содержание ряда частно-правовых отношений. Например, согласно статье 465 Гражданского кодекса Республики Беларусь по договору розничной купли-продажи покупатель имеет право на получение необходимой и достоверной информации о предлагаемом к продаже товаре [11]. Ряд статей Гражданского кодекса также предусматривают право на получение информации. Например, право на информацию входит в содержание обязательственных гражданских правоотношений с участием граждан-потребителей.

Значительная роль принадлежит субъективному праву на информацию в обеспечении иных прав и законных интересов, например, права на охрану здоровья. Так, Закон Республики Беларусь «О здравоохранении» закрепляет право граждан Республики Беларусь, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Республики Беларусь, на охрану здоровья, которое обеспечивается охраной окружающей среды, созданием благоприятных условий труда, быта, отдыха, предоставлением населению доступной медицинской помощи и т.п. Статья 29 данного Закона гарантирует каждому право на получение в доступной форме информации о состоянии своего здоровья, применяемых методах диагностики и лечения, а также право на сохранение медицинскими работниками в тайне информации о факте его обращения за медицинской помощью, состоянии здоровья, диагнозе и иных сведений, полученных при его обследовании и лечении [12]. Информация, которая содержится в медицинской документации, составляет вра-

чебную тайну и может представляться лишь с согласия пациента, за исключением случаев, прямо предусмотренных законодательными актами. Как правило, такая информация представляется с санкции прокурора органам, ведущим административный процесс, органам уголовного преследования, а также по запросу судов. На наш взгляд, представляется целесообразным расширить содержание данной нормы, закрепив право на получение такой информации лицам, чьи права и свободы в будущем могут быть ограничены при ее сокрытии (например, закрепить право лиц, вступающих в брак, на получение информации о состоянии здоровья будущего супруга или супруги).

Статья 8 Закона Республики Беларусь «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» также устанавливает, что граждане при оказании им психиатрической помощи имеют право на получение информации о своих правах, получение в доступной для них форме и с учетом их психического состояния сведений о характере имеющихся у них психических расстройств (заболеваний), применяемых методах лечения и его предполагаемой продолжительности [13]. Данный Закон также закрепляет, что сведения о наличии у гражданина психического расстройства, фактах обращения его за психиатрической помощью и лечении в психиатрическом учреждении, иные сведения о состоянии психического здоровья являются профессиональной тайной, охраняемой законом, и не подлежащей разглашению. Сообщение данных сведений допускается по письменному запросу, в котором содержится обоснование такой необходимости и объем необходимых при этом сведений государственным органам, контролирующим оказание психиатрической помощи, а также судебным и правоохранительным органам в случаях, прямо предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь [13]. На наш взгляд, содержание данной нормы также следует расширить, предоставив право на получение такой информации заинтересованным лицам, тем самым создать и закрепить условия для реализации их конституционного права на получение информации о фактах, затрагивающих либо которые могут затронуть их права и законные интересы. Общеизвестным является положение о том, что права и свободы одного человека заканчиваются там, где начинаются права и свободы другого человека. Исходя из этого, очевидно, что сокрытие информации как о состоянии здоровья в целом, так и о состоянии психического здоровья человека, может повлечь ограничение прав и законных интересов другого человека. В связи с этим также представляется целесообразным расширить норму статьи 14 Кодекса о браке и семье Республики Беларусь, которая закрепляет право лиц, вступающих в брак, до заключения брака пройти бесплатное медицинское обследование в государственных организациях здравоохранения в

целях определения состояния их здоровья и выявления наследственных заболеваний. В данной статье необходимо прописать обязанность лиц, вступающих в брак, в процессе подачи заявления для регистрации брака устно или в письменном виде поставить в известность друг друга о состоянии своего здоровья, о наличии либо отсутствии психических или наследственных заболеваний, что в полной мере будет способствовать реализации права на информацию, а также защите прав и законных интересов лица.

Субъективное право на информацию характеризуется не только разнообразием видов дозволенного поведения, но и субъектным составом такого права. Субъективным правом на информацию могут обладать человек; государство, государственные органы; юридические лица и организации, не имеющие статуса юридического лица (например, общественные объединения). Отметим, что каждой категории субъектов будут свойственны определенные субъективные права на информацию. Например, правом на информацию, составляющую государственную тайну, может обладать только государство, которому не может принадлежать коммерческая тайна, а обладателем личной тайны может быть только физическое лицо. При этом некоторые виды субъективных прав являются сравнительно универсальными (например, акционером, имеющим право на получение информации, может выступать и государство, и физическое лицо, и общественная организация).

Таким образом, очевидно, что право на информацию является комплексной категорией, в связи с чем в юридической литературе встречается классификация субъективных прав на информацию, которая проводится по разным критериям. В зависимости от подразделения системы права выделяют право на информацию в международной правовой системе и право на информацию в национальной правовой системе.

В узком смысле, как отмечалось ранее, право на информацию определяется как право на получение информации (следовательно, будет являться относительным правом). В широком же смысле право на информацию будет состоять из абсолютного (право на информацию, оставляющую персональные данные, ноу-хау, коммерческую тайну, государственные секреты) и относительного (право на получение информации и обязанность не разглашать информацию, составляющую тайну) прав.

В зависимости от видов информации, по поводу которой складываются правовые отношения, выделяют право на государственные секреты, право на информацию, составляющую коммерческую тайну, ноу-хау, персональные данные. Однако, на наш взгляд, такая классификация прав на информацию представляется нецелесообразной в силу того, что в данном случае категория права имеет однородный характер, а на виды подразделяется лишь сама информация.

И, наконец, в силу того, что право на информацию имеет двойственный характер и относится к основным и естественным неотчуждаемым правам, рассмотрим более подробно данную взаимосвязь. Наиболее тесная связь права гражданина на информацию прослеживается с группой политических и группой личных прав, которая объясняется тем, что информация может носить различный характер (может быть общественной и личной). Из группы личных прав исследуемое право тесно связано с правом на свободу мнений, убеждений и их свободное выражение, гарантированным Конституцией и означающим как отсутствие вмешательства со стороны государства в сам процесс формирования мнений и убеждений личности, так и защиту от вмешательства в мыслительный процесс, запрет идеологического влияния. По сути, здесь речь идет о свободе создания информации, которая связана с мыслительной деятельностью личности. В данном смысле свобода мнений и убеждений близка понятию права на информацию. Однако существуют и различия, связанные прежде всего с тем, что понятия «мнение», «убеждение» и «информация» не тождественны. В части 2 статьи 33 Конституции Республики Беларусь прямо закреплено, что «никто не может быть принужден к выражению своих убеждений или отказу от них» [6]. Возможность свободного выражения мнений и убеждений неотделимы от свободы слова, которую составляет возможность, гарантированная государством, выражать беспрепятственно и по своему усмотрению собственное мнение относительно различных сфер общественной и политической жизни как устно, так и через средства массовой информации, иным законным способом. Составить же собственное мнение относительно конкретных явлений, событий, фактов без определенной информации невозможно. Следовательно, свобода мнений и убеждений и право на информацию тесно взаимосвязаны по той причине, что отсутствие информации делает невозможным составить определенное мнение либо сформировать убеждение относительно конкретного процесса.

Право на информацию по своему содержанию очень близко к свободе массовой информации, гарантируемой Конституцией Республики Беларусь. Под свободой массовой информации понимается свободное распространение любой информации, кроме информации ограниченного доступа, посредством средств массовой информации. Конституционные нормы, гарантирующие свободу массовой информации, нашли свое отражение и дальнейшее развитие в Законе Республики Беларусь «О печати и других средствах массовой информации». Данным Законом гражданам в целом, и журналистам в частности, гарантируется право беспрепятственно искать, получать, использовать и распространять информацию. Данное право журналист может реализовать посредством запроса либо об-

ращения в государственные органы и организации, предприятия, учреждения, органы общественных объединений либо в их пресс-службы, при этом руководители или иные уполномоченные лица в пределах своих должностных полномочий обязаны предоставить запрашиваемую информацию. Закон прямо устанавливает запрет на создание и финансирование тех организаций, органов, «в задачи или функции которых входит осуществление цензуры массовой информации» [14].

Необходимо отметить, что и у права на информацию, и у свободы массовой информации общим является предмет правового регулирования – информация, с тем лишь различием, что право на информацию означает право каждого свободно искать, получать, использовать, распространять информацию любым законным способом, а свобода массовой информации – лишь свободное распространение информации (кроме информации, распространение которой ограничено законом) через средства массовой информации.

Много общих черт у права на информацию и с правом на неприкосновенность личной жизни. Статья 28 Конституции Республики Беларусь гарантирует каждому «право на защиту от незаконного вмешательства в его личную жизнь, в том числе от посягательства на тайну его корреспонденции, телефонных и иных сообщений, на его честь и достоинство» [6]. Из данной статьи следует, что неприкосновенность в правовом смысле включает защиту, невмешательство и отсутствие контроля данной сферы со стороны государства, общественных организаций, других граждан. Право на информацию и право на неприкосновенность личной жизни присущи каждому лицу, находящемуся на территории Республики Беларусь, независимо от гражданства. В этом основное отличие данных прав от большинства иных, закрепленных в Конституции Республики Беларусь, принадлежащих только гражданам республики. Оба права возникают с момента рождения и не могут быть отчуждены, переданы другому лицу.

Право на информацию имеет определенную связь и с правом личности, гарантированным Конституцией Республики Беларусь, «сохранять свою национальную принадлежность, равно как никто не может быть принужден к определению и указанию национальной принадлежности» [6]. Оба права действуют непосредственно и постоянно.

Очень близко по своему значению право на информацию и к праву на «получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации... о состоянии окружаю-

щей среды» [6]. Конституцией Республики Беларусь закреплены три тесно взаимосвязанные между собой экологические права: 1) на благоприятную окружающую среду (ст. 46); 2) на возмещение вреда, причиненного нарушением права на благоприятную окружающую среду (ст. 46); 3) на достоверную и своевременную информацию о состоянии окружающей среды (ст. 34). Оба права присущи каждому лицу, находящемуся на территории Республики Беларусь, их реализация осуществляется непрерывно. Данные права имеют единый предмет правового регулирования – информацию. Право на благоприятную окружающую среду и своевременную, достоверную информацию о ее состоянии можно рассматривать как элемент права на информацию.

Тесная связь права на информацию прослеживается с правом избирать и быть избранным, т.е. избирательным правом, реализация которого невозможна без реализации права на информацию. Согласно Избирательному кодексу Республики Беларусь одним из основных, основополагающих принципов деятельности избирательных комиссий является гласность. Согласно статье 13 Избирательного кодекса Республики Беларусь «подготовка и проведение выборов Президента Республики Беларусь, депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики, депутатов местных Советов депутатов, референдума, отзыва депутата Палаты представителей, члена Совета Республики, депутата местного Совета депутатов осуществляются открыто и гласно» [15]. При этом на соответствующие комиссии, местные представительные, исполнительные и распорядительные органы возлагается обязанность информирования граждан о своей деятельности по подготовке и проведению выборов, референдума, об образовании избирательных округов, отзыва депутата Палаты представителей, члена Совета Республики и др. [15].

Таким образом, резюмируя, отметим следующее. Под субъективным правом на информацию понимается право на получение, распространение, хранение, передачу, доступ к информации, а также иные субъективные права, направленные на информацию или действия с ней.

Право на информацию имеет двойственный характер, относится к основным и естественным неотчуждаемым правам. Наиболее тесная связь права гражданина на информацию прослеживается с группой политических и группой личных прав, которая объясняется тем, что информация может носить различный характер (может быть общественной и личной), в связи с чем отнесение данного права к определенной группе является нецелесообразным.

ЛИТЕРАТУРА

1. Алексеев, С.С. Общая теория права: в 2 т. / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 360 с.
2. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М.: Юристъ, 1997. – 672 с.
3. Тиновичкая, И.Д. Право на информацию и механизм его реализации / И.Д. Тиновичкая // Законодательные проблемы информатизации общества: Труды ВНИИСЗ. – М., 1992. Труды 52. – С. 29–41.
4. Терещенко, Л.К. Разработка проекта закона РФ «Об охране прав граждан в условиях информатизации» / Л.К. Терещенко // Науч.-техн. информ. Серия 1. – 1993. – № 7. – С. 18–20.
5. Михайлов, В. Право на информацию / В. Михайлов // Закон. – 1999. – № 10. – С. 36–43.
6. Конституция Республики Беларусь 1994 года: с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – Минск: Амалфея, 2005. – 48 с.
7. Об органах государственной безопасности Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 3 декабря 1997 г. № 102-З: с изм. и доп.: текст по состоянию на 21 июля 2008 г. // Ведамасці Нац. сходу Респ. Беларусь. – 1998. – № 4. – Ст. 18; Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – № 184. – 2/1513.
8. О порядке распространения правовой информации в Республике Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 1 дек. 1998 г., № 565: с изм. и доп.: текст по состоянию на 26 авг. 2008 г. // Собр. декретов, указов Президента и постановлений Правительства Респ. Беларусь. – 1998. – № 34. – Ст. 858; Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – № 210. – 1/9972.
9. Правовая информатизация Республики Беларусь: становление и перспективы развития / Н.Н. Радиванович [и др.]; под общ. ред. Н.Н. Радивановича. – Минск: Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2007. – 400 с.
10. Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь от 17 июля 2001 г. № 390: с изм. и доп.: текст по состоянию на 28 янв. 2008 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2001. – № 69. – 1/2852; 2008. – № 29. – 1/9403.
11. Гражданский кодекс Республики Беларусь: принят Палатой представителей 28 окт. 1998 г.: одобр. Советом Респ. 19 нояб. 1998 г.: текст Кодекса по состоянию на 20 июня 2008 г. // Ведамасці Нац. сходу Респ. Беларусь. – 1999. – № 7–9. – Ст. 101; Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – № 157. – 2/1444.
12. О здравоохранении: Закон Респ. Беларусь от 18 июня 1993 года № 2435-ХІІ: с изм. и доп.: текст по состоянию на 14 июня 2007 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2002. – № 10. – 2/840; 2007. – № 147. – 2/1336.
13. О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании: Закон Респ. Беларусь от 1 июля 1999 года № 274-З: с изм. и доп.: текст по состоянию на 21 июля 2008 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 52. – 2/49; 2008. – № 184. – 2/1514.
14. О печати и других средствах массовой информации: Закон Респ. Беларусь от 13 января 1995 года № 3515-ХІІ: с изм. и доп.: текст по состоянию на 2 мая 2008 г. // Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэсп. Беларусь. – 1995. – № 12. – Ст. 121; Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – № 119. – 2/1434.
15. Избирательный кодекс Республики Беларусь: принят Палатой представителей 24 янв. 2000 г.: одобр. Советом Респ. 31 янв. 2000 г.: текст Кодекса по состоянию на 6 окт. 2006 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2000. – № 25. – 2/145; 2006. – № 166. – 2/1263.

РАЗДЕЛ III

УГОЛОВНОЕ, УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ И УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО, КРИМИНАЛИСТИКА

ПОНЯТИЕ И ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ СУДИМОСТИ В ДЕЙСТВУЮЩЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

В.МАРЧУК

В предлагаемой статье на основе норм УК Республики Беларусь раскрыто содержание института судимости, проанализированы уголовно-правовые и общеправовые последствия судимости. Автором дана характеристика погашения и снятия судимости в уголовном законодательстве Республики Беларусь. В статье обозначены проблемы о некоторых последствиях судимости, имеющих общеправовой характер. На основе противоречивых законодательных положений о приостановлении и перерыве срока давности привлечения к уголовной ответственности показана проблема исчисления срока судимости. Автором сформулированы предложения об упразднении обозначенных проблем в институте судимости.

Судебная статистика последних лет показывает стабильно высокий уровень осужденных, имевших на момент совершения преступления непогашенную или неснятую судимость. Так, в 2007 г. в общем количестве осужденных удельный вес лиц, имевших на момент совершения преступления неснятую или непогашенную судимость, составил 40,6 %. Вызывает беспокойство высокий уровень рецидивной преступности, достигший в 2006–2007 гг. 35,2 % [1, с. 51]. В отчете Генерального прокурора Президенту

Республики Беларусь по итогам восьми месяцев 2008 г. было отмечено, что рецидив преступлений составил уже 54 % [2, с. 1]. В правоприменительной практике часто допускаются ошибки при решении вопросов о погашении или снятии судимости. Анализ действующего законодательства вскрывает некоторые проблемы в решении вопросов о последствиях судимости, имеющих общеправовой характер. Неоднозначные подходы в правотворчестве и правоприменении к институту судимости актуализи-

руют вопрос о сущности судимости и ее правовых последствиях.

Содержание и правовые последствия судимости в действующем УК раскрываются в пяти статьях: ст.ст. 45, 97, 98, 99, 121. Статья 45 УК, содержащая понятие судимости, расположена в главе 8 УК «Общие положения об уголовной ответственности». Это обусловлено тем, что правовая природа судимости предопределяется понятием и содержанием уголовной ответственности.

Судимость – это особое правовое состояние лица, совершившего преступление, порожденное фактом его осуждения по обвинительному приговору. В тех случаях, когда рассмотрение уголовного дела не заканчивается вынесением обвинительного приговора, лицо не считается судимым.

Судимость является закономерным проявлением уголовной ответственности. Согласно ч. 1 ст. 45 УК состояние судимости заключается в возможности применения к осужденному наказания либо иных мер уголовной ответственности в соответствии с приговором суда и положениями Уголовного кодекса. Вместе с тем состояние судимости предполагает не только ограничение прав и свобод осужденного в соответствии с карательным потенциалом назначенного наказания либо испытательно-профилактическим режимом иных мер уголовной ответственности, но выражается и в возможности наступления для осужденного иных правовых последствий уголовной ответственности. Эти последствия могут иметь уголовно-правовой либо общеправовой характер.

Уголовно-правовые последствия ответственности возникают лишь при совершении осужденным в течение срока судимости нового преступления и в целом направлены на усиление исправительного воздействия в отношении лица, имеющего судимость.

Наличие у лица судимости в момент совершения лицом нового преступления может иметь следующее уголовно-правовое значение:

1. Судимость может повлиять на квалификацию преступления (например, получение взятки должностным лицом, ранее судимым за преступление, предусмотренные ст. ст. 430, 431 и 432 УК, квалифицируется по ч. 3 ст. 430 УК).

2. Наличие судимости за умышленное преступление при совершении нового умышленного преступления является основанием для констатации рецидива преступлений, а при сочетании судимостей, предусмотренных ч. 2 и 3 ст. 43 УК, – опасного либо особо опасного рецидива преступлений.

3. Судимость за предыдущее преступление препятствует применению некоторых видов освобождения от уголовной ответственности (ст. 86, ч. 1 ст. 88, ст. 118).

4. Наличие судимости может стать препятствием для применения форм реализации уголовной ответственности, не связанных с применением назначенного наказания (к лицу, имеющему судимость, не может быть применено осуж-

дение без назначения наказания (ст. 79), для лиц, совершивших преступление во время отбывания наказания в виде лишения свободы либо имеющих судимость после отбытия лишения свободы, не может быть применена отсрочка исполнения наказания и т.д.).

5. Судимость лица имеет значение при индивидуализации уголовной ответственности (она может иметь преюдициальное значение совершения преступления на территории иностранного государства (ст. 8 УК); совершение преступления лицом, ранее совершившим преступление, если не погашена или не снята судимость за предшествующее преступление, может быть признано обстоятельством, отягчающим ответственность (п. 1 ч. 1 ст. 64).

6. К лицу, имеющему судимость, применяются более строгие правила назначения наказания (наличие непогашенной или неснятой судимости может стать препятствием для применения положений ст. 70 УК, влечет применение более строгого порядка назначения наказания по совокупности приговоров (ст. 73 УК), если новое преступление было совершено до момента полного отбывания наказания по предыдущему приговору, и др.).

7. Наличие у лица судимости может иметь значение для определения вида наказания (например, наказание в виде направления в дисциплинарную воинскую часть вместо лишения свободы не может применяться к лицам, ранее отбывавшим наказание в виде лишения свободы и имеющим судимость (п. 1 ч. 2 ст. 56 УК) либо для определения вида исправительной колонии или условий режима при осуждении лица к наказанию в виде лишения свободы (например, лица, осуждаемые к лишению свободы при особо опасном рецидиве, отбывают наказание в исправительной колонии особого режима (п. 5 ч. 4 ст. 57 УК).

8. Судимость оказывает влияние на исчисление срока для условно-досрочного освобождения или замены неотбытой части наказания более мягким в случае, если лицо ранее осуждалось к лишению свободы за умышленное преступление (п. 2 ч. 3 и п. 2 ч. 31 ст. 90, п. 2 ч. 3 ст. 91, п. 3 ч. 3 ст. 119, п. 3 ч. 3 ст. 120 УК) либо если оно совершило новое преступление в течение неотбытой части наказания (п. 3 ч. 3 и п. 3 ч. 31 ст. 90, п. 3 ч. 2 ст. 91 УК).

9. В случае совершения судимым лицом нового умышленного преступления сроки давности исполнения обвинительного приговора прерываются (ч. 3 ст. 84).

10. Если лицо, отбывшее наказание за совершение умышленного преступления, до истечения срока судимости совершит новое преступление, течение срока, погашающего судимость, прерывается (ч. 6 ст. 97 УК).

11. Наличие судимости при совершении нового преступления может стать препятствием для применения акта амнистии или помилования.

Общеправовые последствия уголовной ответственности устанавливаются нормами действующего законодательства Республики Беларусь, которые не носят уголовно-правового характера. В этих нормах в отношении лиц, имеющих судимость, содержатся достаточно существенные по своему характеру правоограничения. Прежде всего это касается ограничений в сфере реализации конституционных прав:

избирательного права (например, в соответствии со ст. 4 Избирательного кодекса в выборах или референдуме не участвуют лица, содержащиеся по приговору суда в местах лишения свободы);

права на труд (например, не допускается прием по совместительству на материально ответственные должности лиц, осужденных за корыстные преступления, если судимость не снята или не погашена в установленном порядке (ст. 348 Трудового кодекса);

права равного доступа к любым должностям в государственных органах (наличие судимости является основанием для отказа в приеме на государственную службу (п. 1.10¹ ст. 33 Закона Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь»);

права на выбор профессии или рода занятий (например, лицо, имеющее судимость за совершение преступлений против собственности и порядка осуществления экономической деятельности, которая не погашена или не снята в установленном законом порядке, не имеет права занимать аудиторской деятельностью (ст. 6 Закона Республики Беларусь от 8 ноября 1994 г. № 3373-ХІІ «Об аудиторской деятельности»);

права свободно передвигаться и выбирать место жительства (например, одним из оснований для временного ограничения в праве выезда из Республики Беларусь является факт осуждения за совершение преступления (ст. 5 Закона Республики Беларусь от 2 июня 1993 г. № 2335-ХІІ «О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь»);

права на получение информации (например, физическому лицу может быть отказано в допуске к государственным секретам на основании наличия у него неснятой или непогашенной судимости за совершение умышленного преступления (ст. 24 Закона Республики Беларусь от 29 ноября 1994 г. № 3410-ХІІ «О государственных секретах»).

Общеправовые последствия уголовной ответственности могут выражаться в ограничении реализации иных гражданских прав. Например, лица, имеющие на момент усыновления судимость за умышленное преступление, не имеют права на усыновление (ст. 125 КоБС).

Погашение или снятие судимости влечет прекращение отношений уголовной ответственности. Это означает, что обусловленная фактом осуждения отрицательная нравственная и пра-

вовая оценка совершенного преступления и лица, его совершившего, юридически и фактически утрачивает силу.

Аннулирование правовых последствий судимости исключает возможность реализации в будущем правоограничений общеправового характера либо применение более жесткого режима уголовной ответственности в случае совершения нового преступления. Вместе с тем действующее законодательство в ряде случаев общеправовые последствия уголовной ответственности распространяет на граждан фактически бессрочно, не связывая определенные ограничения с фактом погашения или снятия судимости. Например, согласно ст. 31 Закона Республики Беларусь от 5 ноября 1992 г. № 1914-ХІІ «О воинской обязанности и воинской службе» (в редакции законов от 22 июля 2003 г. № 229-З, 19 июля 2006 г. № 150-З, 20 июля 2007 г. № 275-З) призыву на военную службу, службу в резерве не подлежат граждане, которые не только имеют судимость, но и отбывшие наказание в виде лишения свободы в исправительных учреждениях. Данное законодательное положение по своей сути есть не ограничение, а привилегия. Оно противоречит принципу равенства всех граждан перед законом и выглядит весьма странно в отношении законопослушных граждан призывного возраста. Представляется, что борьба с нарушениями уставных правил взаимоотношений между военнослужащими должна вестись иными мерами, в том числе мерами организационного и воспитательного характера.

В действующем законодательстве правоограничения общего характера в некоторых случаях связывают не с наличием судимости, а с фактом совершения преступления. Так, к адвокатской деятельности не допускаются лица, ранее совершившие умышленные преступления (ст. 10 Закона Республики Беларусь от 15 июня 1993 г. № 2406-ХІІ «Об адвокатуре» (в редакции законов от 6 июля 1998 г. № 176-З, 30 апреля 2003 г. № 193-З, 29 июня 2006 г. № 137-З, 26 декабря 2007 г. № 301-З). Представляется, что срок ограничения права на осуществление адвокатской деятельности должен определяться только периодом судимости за соответствующее умышленное преступление. Применение данного ограничения после погашения или снятия в установленном порядке судимости будет противоречить сущности уголовной ответственности и принципам права.

Судимость представляет собой длящееся во времени состояние осужденности лица. Продолжительность судимости имеет свои пределы. В соответствии с ч. 2 ст. 45 УК «Лицо считается судимым со дня вступления в законную силу приговора суда вплоть до погашения или снятия судимости, если приговор не был отменен в установленном законом порядке». Начальный момент судимости согласно положению, содержащемуся в ч. 2 ст. 45 УК, связан с истечением процессуального срока для обжалования или оп-

ротестования обвинительного приговора. Однако строго в уголовно-правовом смысле лицо следует считать судимым со дня вынесения обвинительного приговора.

На продолжительность судимости существенное влияние оказывает избранная судом форма реализации уголовной ответственности (осуждение с применением назначенного наказания либо осуждение с применением альтернативных наказанию мер уголовно-правового воздействия). В случае осуждения лица с применением назначенного наказания продолжительность судимости зависит от нескольких факторов: формы вины, категории преступления, а при применении срочных наказаний – срока назначенного в приговоре наказания.

В сроке судимости по общему правилу можно выделить два периода:

1. Промежуток времени с момента вынесения обвинительного приговора до момента его вступления в законную силу.

2. Период времени, в течение которого непосредственно реализуется наказание или иная мера уголовной ответственности, предусмотренная обвинительным приговором.

В контексте неотвратимости уголовной ответственности осуждение лица по приговору суда является необходимой предпосылкой для реализации уголовно-правовых мер принудительного или испытательного характера. При этом до момента вступления приговора в законную силу презюмируется обоснованность и законность осуждения. Но эта презумпция может быть опровергнута в порядке кассационного, надзорного производства или производства по вновь открывшимся обстоятельствам.

При осуждении лица с применением назначенного наказания за умышленное преступление срок судимости увеличивается за счет предусмотренного законом (пп. 2–5 ч. 1 ст. 97, ч. 4 ст. 121 УК) постпенального (после отбытия основного и дополнительного наказания за умышленное преступление) периода судимости. В этом периоде лицо может продолжать испытывать на себе не только влияние уголовно-правовых или общеправовых последствий ответственности, но может подвергаться в случаях, предусмотренных Уголовным кодексом, и дополнительным мерам уголовной ответственности: превентивному надзору или профилактическому наблюдению. Например, в соответствии с ч. 2 ст. 80 УК за лицом, осужденным за преступление, совершенное в составе организованной группы или преступной организации, после освобождения из мест лишения свободы устанавливается судом превентивный надзор.

Действующее законодательство предусматривает два способа аннулирования правовых последствий уголовной ответственности: погашение судимости либо ее снятие. Погашение и снятие судимости обусловлены принципами уголовной ответственности. Негуманно и несправедливо ограничивать в правах гражданина всю его

жизнь на том основании, что он когда-то совершил преступление.

Погашение судимости – это автоматическое прекращение правового состояния судимости по истечении предусмотренного уголовным законом срока. Автоматическое признание лица не имеющим судимости означает, что прекращение отношений уголовной ответственности происходит без принятия по этому факту какого-либо специального решения правомочного органа. Правила о погашении судимости распространяются на всех осужденных, за исключением лиц, допустивших особо опасный рецидив.

По общему правилу момент погашения судимости в отношении лиц, осужденных с реальным применением назначенного судом наказания, зависит от того, умышленным или неосторожным являлось преступление, за которое лицо было осуждено. Однако в случае осуждения лица по совокупности преступлений или совокупности приговоров, когда окончательная мера наказания назначалась за преступления, одно из которых было умышленным, а другое – неосторожным, судимость погашается с учетом правил, установленных ст. 97 или ст. 121 УК для умышленного преступления.

В соответствии со ст. 97 УК лицо, осужденное с применением назначенного наказания за преступление, совершенное по неосторожности, считается не имеющим судимости по отбытии (исполнении) основного (в том числе назначенного в порядке замены неотбытой части наказания более мягким) и дополнительного наказания. Таким образом, конечный момент судимости при отбывании срочного наказания за преступление, совершенное по неосторожности, определяется последним днем отбытия наказания.

В случае освобождения лица, осужденного за неосторожное преступление, от отбывания наказания момент погашения судимости зависит от вида освобождения. При полном освобождении от отбывания наказания по основаниям, предусмотренным действующим законодательством, лицо признается не имеющим судимости со дня принятия судом решения об освобождении от отбывания соответствующего вида наказания. Определенные особенности в погашении судимости имеются при применении условно-досрочного освобождения от отбывания наказания в порядке применения ст. 90 или ст. 119 УК. В соответствии с ч. 4 ст. 97 УК лицо, осужденное за неосторожное преступление, при применении условно-досрочного освобождения считается несудимым после истечения срока неотбытой части наказания. В этом случае в срок судимости включается испытательный период, ограниченный пределом неотбытой части назначенного наказания. Это правило погашения судимости следует применять и в случаях частичного освобождения лица от наказания либо его освобождения условно по акту амнистии (ч. 2 ст. 95 УК) или помилования (ч. 2 ст. 96 УК).

Иной порядок погашения судимости предусмотрен ст. 97 УК при осуждении лица за умышленное преступление с применением назначенного наказания. В таком случае судимость погашается по истечении установленных в пунктах 2–5 ч. 1 ст. 97 УК сроков (постпенального периода).

Критерием дифференциации продолжительности постпенального периода судимости является категория умышленного преступления. При назначении наказания по правилам, предусмотренным ст. 72 УК, если в совокупность преступлений входили умышленные преступления разных категорий, момент погашения судимости определяется по наиболее тяжкому преступлению, входящему в совокупность. Например, лицо было осуждено по совокупности преступлений за кражу в особо крупном размере (ч. 4 ст. 205 УК) и злостное хулиганство (ч. 2 ст. 339 УК). В таком случае судимость за оба преступления (при отсутствии признаков перерыва судимости) будет погашена по истечении пяти лет (п. 4 ч. 1 ст. 97 УК) после отбытия назначенного наказания. Такой порядок погашения судимости следует использовать и в случаях назначения наказания при повторности преступлений, не образующих совокупности (ст. 71 УК), либо по совокупности приговоров (ст. 73 УК).

При определении срока судимости за умышленное преступление имеет значение установление момента начала исчисления постпенального периода судимости. Этот период начинает исчисляться после отбытия как основного, так и дополнительного наказания.

Положения, предусмотренные пунктами 2–5 ч. 1 ст. 97 УК, распространяются только на лиц, совершивших умышленное преступление в совершеннолетнем возрасте и отбывших наказание за это преступление. В отношении лиц, совершивших умышленное преступление в возрасте до восемнадцати лет и отбывших наказание, ст. 121 УК предусматривает иной более льготный порядок погашения судимости.

При полном или частичном освобождении лица, осужденного за умышленное преступление, от дальнейшего отбывания наказания по основаниям, предусмотренным действующим законодательством, судимость следует считать погашенной по истечении сроков, указанных в пунктах 2–5 ч. 1 ст. 97 УК. При этом постпенальный период судимости в случае полного освобождения от отбывания наказания следует исчислять со дня принятия судом решения об освобождении от отбывания соответствующего вида наказания, а при частичном освобождении от наказания (ст. 90, ст. 119 УК, либо освобождении от наказания условно по акту амнистии (ч. 2 ст. 95 УК) или помилования (ч. 2 ст. 96 УК) либо замене наказания более мягким – соответствен-

но со дня истечения неотбытой части наказания или отбытия более мягкого наказания.

Независимо от формы вины к совершенному преступлению ст. 97 УК предусматривает единый порядок погашения судимости в случае освобождения осужденной женщины от отбывания наказания в порядке применения ч. 4 ст. 93 УК (п. 9 ч. 1 ст. 97 УК) и в случае, если приговор не был приведен в исполнение (ч. 2 ст. 97 УК).

Женщины, которым была предоставлена отсрочка отбывания наказания на основании ч. 1 ст. 93 УК, в период отсрочки считаются судимыми, но они могут быть освобождены судом от отбывания наказания после достижения ребенком трехлетнего возраста или в случае его смерти. Судимость в таких случаях считается погашенной со дня вступления в законную силу решения суда об освобождении осужденной от отбывания наказания. Однако в случае отмены отсрочки и направления осужденной женщины для реального отбывания наказания, назначенного приговором, либо замены назначенного наказания более мягким судимость погашается по правилам, предусмотренным пунктами 1–5 ч. 1 ст. 97 УК.

Если приговор не был приведен в исполнение, судимость погашается по истечении сроков давности исполнения обвинительного приговора, указанных в пунктах 1–5 ч. 1 ст. 84 УК. При этом должны отсутствовать основания приостановления либо перерыва сроков давности, предусмотренные в ч. 2 и 3 ст. 84 УК. Если суд примет решение о невозможности освобождения лица, осужденного к пожизненному заключению или смертной казни, от отбывания (исполнения) наказания вследствие истечения срока давности исполнения обвинительного приговора, то вопрос о погашении судимости решается в соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 97 УК после отбытия наказания в виде лишения свободы, назначенного в порядке применения ч. 4 ст. 84 УК. Положения ч. 2 ст. 97 УК не применяются в случае осуждения лица за преступления против мира, безопасности человечества и военные преступления, перечень которых указан в ст. 85 УК.

Необходимо отметить, что действующие редакции ч. 2 и ч. 3 ст. 84 УК порождают вопрос об отграничении оснований приостановления и перерыва сроков давности. Проблема заключается в том, что уклонение от отбывания соответствующего наказания согласно ст.ст. 410, 411, 413–420 УК признается самостоятельным преступлением. Поэтому уклонение осужденного от отбывания назначенного наказания есть не что иное как совершение нового умышленного преступления, что в аспекте исчисления сроков давности исполнения обвинительного приговора должно регламентироваться положениями о перерыве срока давности. Вместе с тем уклонение осужденного от отбывания наказания согласно ч. 2 ст. 84 УК подпадает под приостановление

сроков давности. Однако последствия приостановления и перерыва срока давности, указанные в ч. 2 и ч. 3 ст. 84 УК, существенно отличаются между собой, что влияет и на протяженность состояния судимости. Этот вопрос должен быть разрешен на законодательном уровне. Представляется, что в ст. 84 УК нет необходимости выделять уклонение от отбывания наказания в качестве особого обстоятельства, влияющего на исчисление сроков давности.

При иных формах реализации уголовной ответственности (осуждении с отсрочкой исполнения наказания, осуждении с условным неприменением наказания, осуждении без назначения наказания, осуждении с применением в отношении несовершеннолетних принудительных мер воспитательного характера) уголовный закон предусматривает другой порядок погашения судимости.

В случае осуждения лица без назначения наказания либо осуждения с применением в отношении несовершеннолетнего принудительных мер воспитательного характера, предусмотренных пунктами 1–4 ч. 2 ст. 117 УК, продолжительность судимости зависит от категории совершенного преступления и строго определяется уголовным законом. Согласно пункту 8 ч. 1 ст. 97 УК в отношении осужденного без назначения наказания судимость погашается за преступление, не представляющее большой общественной опасности, или менее тяжкое преступление – по истечении соответственно одного года или двух лет со дня вступления в законную силу приговора суда. В отношении лиц, осужденных без назначения наказания за преступление, совершенное в возрасте до восемнадцати лет, соответствующие сроки погашения судимости сокращены уголовным законом наполовину (ч. 2 ст. 121 УК). В соответствии с пунктами 1 и 2 ч. 3 ст. 121 УК лицо, совершившее преступление в возрасте до восемнадцати лет и осужденное с применением принудительных мер воспитательного характера, предусмотренных пунктами 1–4 ч. 2 ст. 117 УК, считается не имеющим судимости по истечении шести месяцев со дня вступления приговора в законную силу за преступление, не представляющее большой общественной опасности, и соответственно по истечении одного года – за менее тяжкое преступление.

При осуждении с условным неприменением наказания или с отсрочкой исполнения наказания, а равно при осуждении с помещением несовершеннолетнего в специальное учебно-воспитательное или лечебно-воспитательное учреждение продолжительность судимости определяется зафиксированным в приговоре суда решением соответственно о сроке отсрочки, испытательном сроке либо сроке пребывания несовершеннолетнего в специальном учреждении.

В отношении осужденного с условным неприменением наказания судимость погашается автоматически по истечении указанного в приговоре испытательного срока. В случае отмены условного неприменения наказания и приведения назначенного наказания в исполнение по основаниям, предусмотренным ч. 7 ст. 78 УК, судимость погашается по правилам, указанным в пунктах 1–4 ч. 1 ст. 97 УК, а для лица, совершившего преступление в возрасте до восемнадцати лет и отбывшего наказание, – в ч. 1 или пунктах 1–3 ч. 4 ст. 121 УК.

При осуждении с помещением несовершеннолетнего в специальное учебно-воспитательное или лечебно-воспитательное учреждение судимость на основании п. 3 ч. 3 ст. 121 УК аннулируется по истечении назначенного судом срока пребывания несовершеннолетнего в соответствующем учреждении.

В отношении осужденного с отсрочкой исполнения наказания судимость погашается со дня вступления в законную силу постановления (определения) суда об освобождении осужденного от наказания. В соответствии со ст. 399 УПК определение, постановление суда, не подлежащие обжалованию и опротестованию, вступают в силу с момента их провозглашения. Исходя из правовой природы осуждения с отсрочкой исполнения наказания при принятии решения на основании п. 1 ч. 7 ст. 77 УК важно, чтобы это решение принималось в последний день отсрочки исполнения наказания. Однако в судебной практике такого рода решения в ряде случаев принимаются судами уже после того, как срок отсрочки истек. Издержки системы правосудия не должны отражаться на судьбе осужденного, законопослушное поведение которого в период отсрочки свидетельствует о его исправлении. Поэтому, если суд вынес определение (постановление) об освобождении осужденного от наказания после истечения срока отсрочки, то это лицо должно считаться фактически не имеющим судимости со следующего дня после последнего дня срока отсрочки исполнения наказания.

Если суд по истечении срока отсрочки принимает решение о его продлении в соответствии с п. 2 ч. 7 ст. 77 УК, вопрос о погашении судимости по изложенным выше правилам переносится до истечения продленного срока отсрочки при условии, что суд по его истечении все же примет решение об освобождении осужденного от наказания. В случаях принятия судом решения о замене лишения свободы реальным отбыванием более мягкого наказания по основанию, предусмотренному п. 2 ч. 7 ст. 77, либо направления осужденного для отбывания назначенного наказания (п. 3 ч. 7 ст. 77) судимость погашается после отбытия основного и дополнительного наказания с соблюдением правил, указанных в пунктах 1–4

ч. 1 ст. 97 УК либо в ч. 1 или пунктах 1–3 ч. 4 ст. 121 УК.

В случае устранения новым уголовным законом преступности деяния, за совершение которого лицо было осуждено, судимость погашается со дня вступления такого закона в силу (п. 10 ч. 1 ст. 97 УК). Судимость за деяние, преступность которого устранена новым законом, следует считать погашенной как в отношении лиц, отбывавших наказание или иную меру уголовной ответственности, так и в отношении лиц, уже отбывших наказание, но еще имеющих судимость на основании пунктов 2–5 ч. 1 ст. 97 до дня вступления такого закона в силу.

В части 6 ст. 97 УК предусмотрена возможность прерывания срока погашения судимости в отношении лиц, осужденных за умышленное преступление. Течение срока, погашающего судимость, прерывается при наличии следующих условий:

1. Лицо отбыло основное и дополнительное наказание за совершение умышленного преступления.

2. Не истекли сроки, предусмотренные пунктами 2–5 ч. 1 ст. 97 УК либо пунктами 1–4 ч. 4 ст. 121 УК.

3. Лицо в постпенальный период судимости совершило новое (умышленное либо неосторожное) преступление.

В таком случае срок судимости исчисляется заново после отбытия (исполнения) основного и дополнительного наказания за новое преступление. При этом, если новое преступление также было умышленным, лицо считается судимым за оба преступления в течение срока, определяемого более тяжким преступлением (срок судимости за более тяжкое преступление поглощает срок судимости за преступление меньшей тяжести). Если новое преступление было неосторожным, то срок судимости за предыдущее умышленное преступление будет исчисляться заново после отбытия (исполнения) основного и дополнительного наказания за неосторожное преступление, а при условно-досрочном освобождении или замене наказания более мягким – соответственно после истечения неотбытой части наказания или отбытия более мягкого наказания.

Снятие судимости означает аннулирование правовых последствий уголовной ответственности по специальному решению уполномоченного органа.

Действующее законодательство Республики Беларусь предусматривает возможность снятия судимости судом (на основании ст. 98 УК) либо иными органами государственной власти (Национальным собранием или Президентом Республики Беларусь) в порядке применения амнистии или помилования.

Снятие судимости в отличие от ее погашения носит факультативный характер (решение о

снятии судимости является правом, но не обязанностью субъекта правоприменения). Вместе с тем вынесение уполномоченным органом решения о снятии судимости окончательно и в безусловном порядке прекращает правовые последствия уголовной ответственности.

Статья 98 УК предусматривает два случая снятия судимости судом:

1. Досрочное снятие судимости (ч. 1 ст. 98 УК).

2. Снятие судимости в отношении лиц, допустивших особо опасный рецидив (ч. 2 ст. 98 УК).

Досрочное снятие судимости допустимо при наличии следующих условий:

1. Лицо имеет судимость после отбытия наказания за совершение умышленного преступления.

2. Сроки, указанные в ст. ст. 97 и 121 УК, истекли не менее чем на половину.

3. После отбытия наказания лицо, имеющее судимость, своим поведением доказало, что ведет законопослушный образ жизни.

4. Есть заявление судимого лица о досрочном снятии судимости.

Вопрос о досрочном снятии судимости может стать предметом судебного рассмотрения только в случае реального отбытия лицом основного и дополнительного наказания, реализованного в рамках осуждения с применением назначенного наказания за умышленное преступление. При осуждении с применением назначенного наказания за преступление, совершенное по неосторожности, правовые последствия уголовной ответственности могут быть аннулированы только в порядке погашения судимости (п. 1 ч. 1 ст. 97 УК). Досрочное снятие судимости недопустимо при применении иных форм реализации уголовной ответственности: осуждения с отсрочкой исполнения назначенного наказания, осуждения с условным неприменением назначенного наказания, осуждения без назначения наказания, осуждения с применением в отношении несовершеннолетнего принудительных мер воспитательного характера.

В части 1 ст. 98 УК подразумеваются сроки, которые применяются в отношении осужденного за умышленное преступление в постпенальный период судимости (пп. 2–5 ч. 1 ст. 97 и пп. 1–4 ч. 4 ст. 121 УК). Заявление о досрочном снятии судимости может быть подано судимым лицом не ранее истечения половины соответствующего постпенального срока судимости.

При условно-досрочном освобождении от наказания или замене наказания более мягким отсчет половины срока судимости должен вестись соответственно со следующего дня после дня истечения неотбытой части срока наказания или со следующего дня после дня отбытия более мягкого наказания. Аналогичным образом должно осуществляться исчисление половины срока судимости при частичном освобождении от на-

казания, освобождении от наказания условно или замене неотбытой части наказания в порядке применения амнистии или помилования, если актом амнистии или помилования не решается вопрос о снятии судимости.

При решении вопроса о досрочном снятии судимости необходимо устанавливать обстоятельства, подтверждающие законопослушный образ жизни лица, имеющего судимость: отсутствие правонарушений, положительные характеристики с места работы и проживания и т.д.

Аннулирование правовых последствий уголовной ответственности в отношении лиц, до-

пустивших особо опасный рецидив, происходит только путем снятия судимости.

Судимость лица, допустившего особо опасный рецидив, может быть снята по постановлению суда при наличии следующих условий:

1. После отбытия основного и дополнительного наказания истекло пять лет, а при осуждении за особо тяжкое преступление – восемь лет.

2. Установлено, что осужденный в течение этих сроков вел законопослушный образ жизни.

3. Цели уголовной ответственности достигнуты и нет необходимости считать лицо судимым.

ЛИТЕРАТУРА

1. Анализ практики назначения судами Республики Беларусь уголовного наказания в 2007 г. (по данным судебной статистики) // Судовы веснік. – 2008. – № 2. – С. 50–55.
2. Народная газета. – 2008 г. – № 166.

РАЗВИТИЕ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРАВОНАРУШЕНИЯМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В СИЗО

Г. С. СОРКИН

Борьба с преступностью в уголовно-исполнительной системе, в частности противодействие правонарушениям в следственных изоляторах, в том числе совершаемым несовершеннолетними, требует решения ряда задач и проведения различного рода мероприятий, что и предопределяет необходимость детального правового регулирования данного вида деятельности. В связи с весьма ограниченным количеством уголовно-правовых норм, составляющих законодательную основу обеспечения нормального функционирования следственных изоляторов, предпринята попытка ее расширения. Предлагается ввести уголовную ответственность за посягательства на общественные отношения, обеспечивающие нормальный порядок в следственных изоляторах, а именно за действия, дезорганизирующие их работу. В связи с этим определяются субъект преступления и круг лиц, могущих быть потерпевшими от его совершения. Внимание уделено фактору, имеющему актуальность в деятельности по противодействию правонарушениям несовершеннолетних в следственных изоляторах. Даются предложения о некоторых изменениях содержания статьи 410 Уголовного кодекса Республики Беларусь.

Процесс формирования правового государства, продолжающийся в Беларуси, предусматривает законодательное регулирование различных сторон жизни общества и направлений деятельности государственных органов, общественных и иных негосударственных организаций. Одной из основных задач этого процесса является выработка новых подходов к решению вопросов борьбы с преступностью, обеспечения законности, приведения правовых норм в соответствие с общепризнанными актами по правам человека и современными политическими и социально-экономическими реалиями.

Деятельность по противодействию правонарушениям несовершеннолетних в СИЗО, являющаяся одним из видов правоохранительной деятельности и предназначенная для решения ее задач, должна, как и иные функции уголовной юстиции, иметь надлежащую правовую форму. Названная деятельность имеет государственный характер, поскольку осуществляется по велению государства и специально уполномоченными на то государственными органами, а также имеет четко выраженную правовую основу и осуществляется в строгом соответствии с требованием законности.

Законодательное регулирование противодействия правонарушениям несовершеннолетних в СИЗО осуществляется и нормами уголовного права, которые, будучи основополагающими и

целеуказующими, создают правовые предпосылки для осуществления этой деятельности.

В структуре всей пенитенциарной преступности преобладают уголовно-наказуемые деяния, нарушающие порядок исполнения наказания, связанного с лишением свободы, и процессуального принуждения в виде изоляции от общества [1, с. 4], а именно:

1) действия, дезорганизирующие работу исправительного учреждения, исполняющего наказание в виде лишения свободы, или арестного дома (статья 410 Уголовного кодекса Республики Беларусь);

2) злостное неповиновение требованиям администрации исправительного учреждения, исполняющего наказание в виде лишения свободы (статья 411 Уголовного кодекса Республики Беларусь);

3) передача предметов или веществ лицу, содержащемуся в следственном изоляторе, исправительном учреждении, исполняющем наказание в виде лишения свободы, или арестном доме, либо получение от него предметов и веществ (статья 412 Уголовного кодекса Республики Беларусь);

4) побег из исправительного учреждения, исполняющего наказание в виде лишения свободы, арестного дома или из-под стражи (статья 413 Уголовного кодекса Республики Беларусь);

5) уклонение от отбывания наказания в виде лишения свободы или ареста (статья 414 Уголовного кодекса Республики Беларусь).

Существенный вклад в изучение проблем борьбы с преступлениями, нарушающими порядок исполнения наказания, связанного с лишением свободы, и процессуального принуждения в виде изоляции от общества, внесли М.Н.Гернет, А.А.Жижиленко, С.В.Познышев, Н.С.Таганцев, И.Я.Фойницкий и другие известные ученые. В советский период этой проблемой занимались Н.А.Беляев, С.С.Гаскин, А.В.Дулов, И.И.Карпец, А.С.Михлин, А.А.Ременсон, Н.А.Стручков, И.В.Шмаров, Н.Г.Шурухнов и ряд других авторов. Из современных ученых можно выделить В.А.Ананича, И.И.Басецкого, А.Я.Гришко, В.Ф.Ермоловича, Б.Б.Казака, В.Б.Шабанова.

Что касается следственных изоляторов, то законодателем в Уголовном кодексе Республики Беларусь предусмотрено всего две нормы (статьи 412, 413), призванные обеспечивать их нормальное функционирование, чего, по нашему мнению, недостаточно.

Видится, что для повышения эффективности деятельности СИЗО в целом, а также во избежание осложнения оперативной обстановки [2, с. 4, 5], предотвращения создания негативной атмосферы, повышения авторитета и возможностей администрации по контролю за ситуацией в учреждении необходим дополнительный уголовно-правовой регулятор.

Таковым регулятором может выступить норма, в соответствии с которой преступным будет признано деяние, посягающее на общественные отношения, обеспечивающие нормальный порядок в следственных изоляторах. Его объектом также должны являться здоровье, честь и достоинство представителей администрации указанных учреждений и лиц, в них содержащихся или отбывающих наказание.

Для исправительных учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, и арестных домов такая норма закреплена в статье 410 Уголовного кодекса Республики Беларусь, предусматривающей уголовную ответственность за действия, дезорганизующие работу этих учреждений.

Важным для нас является то, что эта норма распространяет свои охранительные функции на общественные отношения по своей сущности однородные тем, которые, как было отмечено, требуется взять под охрану уголовного закона.

В связи с этим мы считаем целесообразным, внести изменения в статью 410 Уголовного кодекса Республики Беларусь, которые позволят установить уголовную ответственность за посягательства на общественные отношения, обеспечивающие нормальный порядок в следственных

изоляторах, а также честь и достоинство представителей администрации этих учреждений и лиц, в них содержащихся или отбывающих наказание.

Прежде всего содержание статьи 410 Уголовного кодекса Республики Беларусь должно быть изменено таким образом, чтобы местом совершения преступления также являлся и следственный изолятор.

Далее должен быть расширен круг лиц, которые могут быть признаны потерпевшими от данного преступного посягательства.

В соответствии со статьей 5 Закона «О порядке и условиях содержания лиц под стражей» «следственные изоляторы предназначены для содержания лиц, в отношении которых в качестве меры пресечения применено заключение под стражу, а также осужденных в случаях, предусмотренных Уголовно-исполнительным кодексом Республики Беларусь. В следственных изоляторах могут также содержаться иные лица в соответствии с международными договорами Республики Беларусь».

«В следственных изоляторах органов государственной безопасности Республики Беларусь могут содержаться лица, задержанные в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом Республики Беларусь».

Соответственно потерпевшими от этого преступления, кроме предусмотренных ранее, должны стать:

1. Лица, содержащиеся в СИЗО либо отбывающие в нем наказание в виде лишения свободы, стремящиеся к исправлению.

Под стремящимися к исправлению в нашем случае следует понимать лиц, не имеющих взысканий, добросовестно относящихся к труду и выполнению работ по коллективному самообслуживанию, уборке и благоустройству следственных изоляторов.

К данной категории могут быть отнесены:

1) отбывающие наказание в виде лишения свободы в следственных изоляторах:

осужденные к лишению свободы, оставленные или переведенные из исправительного учреждения в СИЗО в соответствии с частями четвертой и седьмой статьи 67 Уголовно-исполнительного кодекса Республики Беларусь для производства следственных действий по делу о преступлении, совершенном другим лицом;

осужденные к лишению свободы, оставленные или переведенные из исправительного учреждения в СИЗО в соответствии с частями пятой и седьмой статьи 67 Уголовно-исполнительного кодекса Республики Беларусь для участия в судебном разбирательстве по делу о преступлении, совершенном другим лицом;

осужденные к лишению свободы, подлежащие в соответствии с частью первой статьи 65 Уголовно-исполнительного кодекса Республики

Беларусь направлению для отбывания наказания в исправительные учреждения;

2) осужденные, следующие через СИЗО транзитом.

Содержащиеся в СИЗО подозреваемые и обвиняемые в совершении преступлений осужденные, в отношении которых приговоры не вступили в законную силу, и иные лица, не могут быть потерпевшими от данного преступления, так как процесс исправления для них в данный период неактуален.

2. Лица, содержащиеся или отбывающие наказание в СИЗО, исполняющие общественные обязанности.

В действующем законодательстве и юридической литературе не дается четкого разъяснения, что следует понимать под общественными обязанностями в уголовно-исполнительной системе. Анализ уголовно-исполнительных норм, а в частности статей 108 и 116 Уголовно-исполнительного кодекса Республики Беларусь, позволяет нам сделать вывод, что под общественными обязанностями лиц, содержащихся или отбывающих наказание в следственных изоляторах, следует понимать их участие в улучшении условий обучения, быта и досуга, способствованию формированию нравственных отношений в учреждении, содействию администрации в поддержании порядка и дисциплины, а также проявление иной полезной инициативы. Причем данная деятельность должна быть добровольной, подконтрольной администрации следственных изоляторов, а лица, ее осуществляющие, не наделяются дополнительными льготами и полномочиями.

Именно в рамках нашего исследования уяснение изложенного выше приобретает особую актуальность. Так, на основании части второй статьи 31 Закона «О порядке и условиях содержания лиц под стражей» и в соответствии с пунктом 25 главы 2 постановления Министерства внутренних Республики Беларусь от 13 января 2004 г. № 3 «Об утверждении правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Республики Беларусь» допускается содержание лиц, достигших восемнадцати лет, в камерах с несовершеннолетними.

Однако в перечисленных нормативных правовых актах не говорится о цели законодательного закрепления названных норм, задачах, стоящих перед совершеннолетними, и о функциях, возлагаемых на них. Изучение научной литературы, посвященной борьбе с преступностью в уголовно-исполнительной системе, и практики совместного содержания взрослых с несовершеннолетними в условиях СИЗО позволяет нам констатировать это как элемент, повышающий эффективность деятельности по про-

тиводействию правонарушениям несовершеннолетних в следственных изоляторах.

Для достижения поставленной цели перед взрослыми, содержащимися совместно с несовершеннолетними, стоят задачи по оказанию содействия администрации по предупреждению и пресечению правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, содержащимися в СИЗО.

Решение же столь важных задач предполагает исполнение рассматриваемой категорией лиц ряда функций:

оказание помощи администрации СИЗО в улучшении условий обучения несовершеннолетних в учреждении;

содействие администрации СИЗО в организации быта и досуга несовершеннолетних в следственных изоляторах;

способствование формированию нравственных отношений между несовершеннолетними в СИЗО;

оказание содействия администрации учреждения в поддержании дисциплины и порядка в камерах следственных изоляторов для несовершеннолетних;

осуществление иной полезной деятельности, не противоречащей целям и порядку содержания и отбывания наказания в СИЗО.

Таким образом, лиц, достигших восемнадцати лет и содержащихся с несовершеннолетними в СИЗО, добросовестно относящихся к исполнению вышеперечисленных функций, можно признавать исполняющими общественные обязанности. Принятие же предлагаемых изменений при необходимости создаст правовые предпосылки для признания этих лиц потерпевшими от преступления, предусмотренного статьей 410 Уголовного кодекса Республики Беларусь.

3. Лица, содержащиеся или отбывающие наказание в СИЗО, стремящиеся к правомерному поведению.

«Правомерное поведение – это осознанное поведение субъектов права, соответствующее правовым предписаниям или же не противоречащее им и обеспечиваемое (гарантируемое, охраняемое) юридическими средствами» [3, с. 150].

4. Представители администрации следственных изоляторов.

К представителям администрации следственных изоляторов следует относить лиц начальствующего состава СИЗО (начальник учреждения, его заместители, инструктор по воспитательной работе, инспектор режимного отдела, оперуполномоченный, контролеры дежурных смен, дежурные помощники начальника СИЗО и др.), а также некоторых вольнонаемных работников [4, с. 1032].

Изменения должны коснуться объективной стороны так, чтобы она характеризовалась еще и действием в следующих альтернативных формах:

терроризирование лица, содержащегося или отбывающего наказание в следственном изоляторе;

нападение на представителя администрации следственного изолятора;

создание организованной преступной группы с целью терроризирования лиц, содержащихся или отбывающих наказание в СИЗО, либо с целью нападения на представителей администрации следственного изолятора;

Субъективная сторона, как и прежде, должна характеризоваться виной в виде прямого умысла. В силу предлагаемых изменений к обязательным признакам субъективной стороны в форме терроризирования добавятся: цель (альтернативная) – воспрепятствование исправлению содержащегося или отбывающего наказание в СИЗО либо его стремлению к правомерному поведению и мотив – месть за исполнение им общественной обязанности.

К обязательным признакам субъективной стороны в форме создания организованной преступной группы добавится цель (альтернативная):

терроризирование содержащихся или отбывающих наказание в СИЗО;

нападение на представителей администрации следственного изолятора.

Изменения содержания статьи 410 УК Республики Беларусь должны позволить относить к субъекту данного преступления еще и лицо, достигшее 16-летнего возраста, содержащееся или отбывающее наказание в следственном изоляторе, в том числе:

лицо, содержащееся или отбывающее наказание в СИЗО, осужденное за тяжкое или особо тяжкое преступление;

лицо, содержащееся или отбывающее наказание в СИЗО, допустившее особо опасный рецидив.

Число содержащихся в следственных изоляторах Республики Беларусь лиц в возрасте от четырнадцати до шестнадцати лет весьма мало, что не вызывает необходимости дополнять

часть 2 статьи 27 Уголовного кодекса Республики Беларусь рассматриваемым составом с целью установления для них уголовной ответственности за данное преступление.

Связано это и с тем, что если такое лицо совершит преступление, предусмотренное статьей 410 Уголовного кодекса Республики Беларусь, но в его действиях будут иметься признаки другого преступления, указанного в части 2 статьи 27 Уголовного кодекса Республики Беларусь, то он подлежит уголовной ответственности. Так, в соответствии с пунктом 13 постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 28 июня 2002 г. № 3 «О судебной практике по делам о преступлениях несовершеннолетних» [5, с. 11] его действия будут квалифицироваться по одной из статей Уголовного кодекса Республики Беларусь, перечисленных в части 2 статьи 27.

Итак, на основании изложенного предлагаем: в названии статьи 410 Уголовного кодекса Республики Беларусь после слов «в виде лишения свободы,» исключить слово «или», после слов «арестного дома» добавить слова «, или следственного изолятора»;

дополнить статью 410 Уголовного кодекса Республики Беларусь частью второй следующего содержания: «Те же действия в отношении содержащегося либо отбывающего наказание в следственном изоляторе с целью воспрепятствования его исправлению или стремлению к правомерному поведению, или из мести за исполнение им общественной обязанности, либо в нападении на представителя администрации следственного изолятора, либо в создании организованной преступной группы с целью терроризирования лиц, содержащихся или отбывающих наказание в следственном изоляторе, или нападения на представителя администрации следственного изолятора, совершенные лицом, содержащимся или отбывающим наказание в следственном изоляторе, –»;

часть вторую статьи 410 Уголовного кодекса Республики Беларусь считать частью третьей и слова «Те же действия,» заменить словами «Действия, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи,».

ЛИТЕРАТУРА

1. Сапелкина, Е.Н. Преступления, связанные с нарушением порядка исполнения наказания и процессуального принуждения в виде изоляции от общества (уголовно-правовой и криминологические аспекты): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Е.Н. Сапелкина. – Ростов н/Д, 2006. – 216 л.
2. Барабанов, Н.П. Функционально-организационный механизм оценки оперативной обстановки в исправительных учреждениях: учеб. пособие / Н.П. Барабанов, А.Н. Журавлев. – Рязань: Акад. права и управления Федер. службы исполнения наказаний, 2007. – Кн. 25. – 34 с.
3. Горбатов, Н.А. Общая теория государства и права: практ. пособие / Н.А. Горбатов; Мин-во внутр. дел Респ. Беларусь, Акад. МВД. – Минск, 2008. – 208 с.
4. Комментарий к Уголовному кодексу Республики Беларусь / Н.Ф. Ахраменка [и др.]; под общ. ред. А.В. Баркова. – Минск: Тесей, 2003. – 1200 с.
5. О судебной практике по делам о преступлениях несовершеннолетних: постановление Пленума Верховного Суда Респ. Беларусь, 28 июня 2002 г., № 3: в ред. постановления Пленума Верховного Суда Респ. Беларусь от 28.09.2006 № 9 // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2006.
6. О порядке и условиях содержания лиц под стражей: Закон Респ. Беларусь, 16 июня 2003 г., № 215-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 24.12.2007 № 299-З // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2006.
7. Об утверждении правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Республики Беларусь: постановление Мин-ва внутр. дел Респ. Беларусь, 13 янв. 2004 г., № 3 // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2006.
8. Уголовный кодекс Республики Беларусь: 9 июля 1999 г. № 275-З: принят Палатой представителей 2 июня 1999 г.: одобр. Советом Респ. 24 июня 1999 г.: в ред. Закона Респ. Беларусь от 21.07.2008 № 417-З // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2006.
9. Уголовно-исполнительный кодекс Республики Беларусь: 11 янв. 2000 г. № 365-З: принят Палатой представителей 14 дек. 1999 г.: одобр. Советом Респ. 22 дек. 1999 г.: в ред. Закона Респ. Беларусь от 21.07.2008 № 417-З // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2006.

В.В.ХИЛЮТА

В статье рассматриваются вопросы квалификации деяний, связанных с похищением имущества из мест захоронения и находящегося при трупе. Анализируется судебная практика и основные постулаты квалификации данных преступлений, показывается противоречивость позиции, занятой в отечественной юридической науке. Автором предлагаются правила квалификации хищений, связанных с завладением предметами из мест захоронения и находящимися при трупе.

Издавна святотатство относилось к числу имущественных посягательств и одновременно рассматривалось как оскорбление религиозного чувства верующих. Похищение церковных вещей, разрытие могил, повреждение надгробных памятников и т.п. всегда и во все времена осуждались обществом и влекли уголовную ответственность. Нельзя сказать, что данный вопрос оставлен без внимания сегодняшней правовой доктриной, однако одним из наиболее циничных и горестных проявлений современного периода общественного развития являются участившиеся в последние годы случаи разрушения, уничтожения мест захоронения, надругательство над телами умерших, похищение надгробных плит и предметов из мест захоронения.

Безусловно, это кощунственно и безнравственно, более того, обсуждать даже не всегда хочется, но перед правоохранительными органами нередко встает вопрос о квалификации подобных деяний, а именно, как расценивать действия виновных лиц в случае похищения ими венков, цветов и других атрибутов из мест захоронения, надгробных сооружений, вещей, находящихся при умершем до его погребения, и т.д.

Еще не так давно советское уголовное законодательство и наука уголовного права были едины во мнении относительно того, что не могут рассматриваться как нарушение отношений личной собственности факты похищения вещей, находящихся в могиле или на могиле. Утверждалось, что родственники или близкие усопшего, поместив те или иные предметы в захоронение, тем самым добровольно исключили их из состава своего имущества, поэтому похищение находящихся в месте захоронения предметов образует самостоятельный состав преступления, имеющий своим объектом общественный порядок [1, с. 26].

Так, УК БССР 1960 г. предусматривал уголовную ответственность за «надругательство над могилкой, а равно похищение находящихся в могиле или на могиле предметов» (ст. 224 УК). Таким образом, статьей 224 УК БССР охватывалось похи-

щение (как тайное, так и открытое) надгробного памятника или его частей, могильной плиты, могильной решетки, скамеек, выкапывание цветов и деревьев, разрытие и изъятие из могилы находящихся на покойном ценных предметов и т.п. [2, с. 381–382; 3, с. 477]. Причем теория уголовного права очень жестко критиковала малейшие отступления от указанных разъяснений. Так, в свое время Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда Республики Беларусь поддержала обвинительный приговор суда Первомайского района г. Минска в отношении С. и М., которые были признаны виновными в хищении с кладбища надгробных плит и бронзовых табличек с надписями с памятников умерших. И.С.Тишкевич и С.И.Тишкевич справедливо критиковали принятое решение Судебной коллегии Верховного Суда, т.к. на тот момент ст. 224 УК БССР полностью охватывала такие действия, как повреждение, поломка, уничтожение и перенос в другое место надгробных памятников, а также изъятие находящихся в могиле или на могиле ценностей – одежды, могильных украшений, памятников и т.д. [4, с. 20–21].

Очевидно, что тогда Верховный Суд Республики Беларусь, а именно в 1995 г., принял решение по мотивам целесообразности, но как это будет ни странно, оказался прав. Между тем сегодня УК РБ 1999 г. немного сузил пределы действия ст. 377, которая устанавливает ответственность за «надругательство над трупом или могилкой, либо похищение трупа, либо похищение предметов, находящихся в захоронении». И так, если ранее похищение предметов могло быть совершено как в могиле, так и на могиле, то теперь – только предметов, находящихся в захоронении.

Действующий уголовный закон, таким образом, ничего не говорит о похищении предметов, находящихся на могиле, что позволило некоторым ученым прийти к выводу о декриминализации данного деяния [5, с. 32]. Впрочем, в одном из последних комментариев к Уголовному кодексу Республики Беларусь последовательно утверждается, что «изъятие одежды, ценностей,

наград, гроба умершего, вырывание коронок зубов из драгоценных металлов, совершенные до погребения (кремации), квалифицируются как надругательство над трупом» [6, с. 758].

Полагаем, что данный вопрос требует детального обсуждения и рассмотреть его необходимо в двух аспектах.

Первый момент касается завладения имуществом (материальными ценностями), находящимся на могиле. Понятно, что если идет речь о предметах, находящихся в могиле, т.е. в месте захоронения, то прямому действию подлежит применение ст. 377 УК РБ. Здесь действительно гроб, одежда на умершем и иные предметы, положенные в гроб, являются ничейными. После захоронения умершего имеются основания предполагать, что родственники или другие собственники совершили действия, направленные на отказ от обладания имуществом, оставленным с умершим, поэтому такого рода деяния могут квалифицироваться только как преступления против нравственности [7, с. 142].

Хотя в уголовно-правовой литературе и можно встретить суждение о том, что завладение предметами, оставленными в могиле, есть хищение [8, с. 213–214], было бы наивно в этом случае предполагать, что лицо (собственник), оставившее их зарытыми в земле, сохраняет за собой право собственности на это имущество.

Что же касается предметов, оставленных на могиле (на месте захоронения), то в данном случае нельзя сказать о том, что эти предметы ничейные и они брошены собственником. Напротив, в большинстве случаев родственники умершего не только не отказываются от имущества, находящегося на могиле, но и принимают меры, направленные на обеспечение сохранности такого имущества. Предметы, находящиеся на могиле, являются собственностью лица, которое их приобрело. Факт размещения этих вещей на могиле не прекращает право собственности на них. Подтверждение сказанному можно найти в ч. 2 ст. 20 Закона Республики Беларусь от 12 ноября 2001 г. «О погребении и похоронном деле», где отмечается, что «установленные на кладбищах надмогильные сооружения являются собственностью родственников умершего, а при их отсутствии – собственностью юридических или физических лиц, установивших эти сооружения». В этом случае права те суды, которые завладение памятниками, оградками и тому подобными вещами квалифицируют именно как хищение имущества (тайное или открытое).

Так, Ленинским РОВД г. Могилева было возбуждено уголовное дело по ч. 2 ст. 205 УК (кража) в отношении трех лиц, похитивших ночью с польского кладбища бронзовый бюст Героя Советского Союза Андрея Мельникова. Однако в другой ситуации квалификация была иной. В 2002 г. З. и И. похитили изготовленные из цветного металла буквы с памятника, входящего в мемориальный комплекс. Участковый отказал в возбуждении уголовного дела, т.к. ущерб, причиненный хи-

щением, не достиг 10-кратного размера минимальной заработной платы. Прокурор района отменил постановление об отказе в возбуждении дела на том основании, что был поврежден комплекс, находящийся под охраной государства. В итоге возбудили уголовное дело по ч. 2 ст. 344 УК [14, с. 73].

Бряд ли в данном случае выглядит безупречным уголовное законодательство Украины (ст. 297 УК), Узбекистана (ст. 134 УК), Грузии (ст. 258 УК) и других стран, которое предусматривает самостоятельную ответственность за похищение предметов, находящихся на месте захоронения (на могиле). Не совсем верным будет в данной ситуации считать, что эти предметы, включая венки, светильники, вазы и т.д., брошены, т.е. являются такими вещами, которые были из обладания собственника по его воле при обстоятельствах, явно свидетельствующих об отказе собственника от права на данную вещь. Эти вещи не являются бесхозяйными, т.к. воля их собственника не направлена на то, чтобы они были доступны всем третьим лицам (исключение могут составлять оставленные на могиле продукты питания, которые и предназначаются для поминания усопшего путем их потребления) [9, с. 16–17]. Скорее такого рода вещи есть не брошенные, а оставленные, т.е. такие, которые собственник преднамеренно оставил с определенной целью: увековечивания памяти умерших лиц. И в принципе нас не должно в этой связи интересовать то обстоятельство, являются ли эти предметы вещами кратковременного содержания (венки, вазы, лампы, цветы) или же вещами длительного существования (надгробный памятник, могильная ограда) [10, с. 8–9]. В любом случае родственники умершего в случае похищения той же вазы или могильной ограды терпят ущерб, т.к. им все равно придется восстанавливать похищенное имущество. Вот когда они выбросят вазы, венки, лампы на свалку, тогда эти предметы станут ничейными и их изъятие не будет образовывать состав преступления.

Второй аспект проблемы непосредственно связан с посягательством на материальные ценности, которые находятся на умершем до его погребения. В отечественной уголовно-правовой литературе на сей счет существует два диаметрально противоположных мнения: а) похищение предметов с трупа до его захоронения необходимо квалифицировать как преступление против собственности [11, с. 638]; б) завладение ценностями, одеждой, наградами и т.п., совершенное до погребения (кремации), следует квалифицировать как надругательство над трупом [6, с. 758]. Поддерживая в целом первую позицию, необходимо вместе с тем пояснить следующие имеющие существенное значение обстоятельства.

Представим себе, что в случае дорожно-транспортного происшествия или авиационной катастрофы с тела покойного лица снимают

золотые украшения. Наверное, многие без колебаний квалифицируют такие действия как хищение. Если это действительно так, то разница между приведенным случаем и ситуацией, когда похищаются ценности с умершего лица до его погребения (например, в зале прощания, когда покойник находится в гробу), отсутствует, в результате чего и квалификация не должна меняться. Другое дело, если ценности изымаются у трупа с повреждением частей его тела, например, когда работники морга завладевают золотыми зубными коронками или же когда лицо, желая снять золотой перстень с пальца руки умершего лица, изымает его, предварительно отрезав палец покойного. Полагаем, что в этой ситуации расценивать указанные действия лишь только как надругательство над трупом [12, с. 55] будет не совсем правильным, т.к. квалификация действия лица, стремившегося завладеть материальными ценностями, находящимися при умершем, остается неразрешенной. Квалифицировать действия виновных лиц подобным образом, все равно что действия преступника, который завладел имуществом из жилища путем повреждения стены дома, что рассматривается сугубо как повреждение имущества. Поэтому в данной ситуации мы предлагаем действия лица, изъявшего вещи у трупа с повреждением частей тела, квалифицировать как хищение и надругательство над трупом или могилой.

Тем не менее при рассмотрении настоящей проблемы встает интересный вопрос иного плана: а кому причиняется ущерб в случае завладения ценностями, находящимися при умершем, кто является потерпевшим лицом? Очевидно, что сам покойник им быть не может, т.к. умершее лицо не может являться субъектом каких-либо правоотношений. Естественно, что в такой ситуации необходимо вести речь о наследниках умершего, и в силу действующего гражданского законодательства для приобретения наследства наследник должен его принять (ч. 1 ст. 1069 ГК). Наследство может быть принято в течение шести месяцев со дня открытия наследства путем подачи нотариусу по месту открытия наследства заявления наследника о принятии наследства либо его заявления о выдаче свидетельства о праве на наследство. Иначе говоря, наследство может быть принято наследником по истечении срока, установленного для его принятия (шести месяцев). Более того, ч. 4 ст. 1069 ГК устанавливает, что принятое наследство признается принадлежащим наследнику со времени открытия наследства независимо от момента государственной регистрации права наследника на это имущество, если право подлежит регистрации.

Получается, что в этот срок (шесть месяцев, а он может быть и больше, когда имущество является выморочным) имущество принадлежит наследнику, но еще непонятно какому конкретно, кроме того, лишь спустя шесть месяцев мы

окончательно узнаем кому же именно. Таким образом, гражданское законодательство в рассматриваемом вопросе придает факт обратной силы распространения наследственных правоотношений и ставит их в зависимость от действий, которые наследник может совершить в будущем. Вот здесь и кроется камень преткновения.

Так, после смерти К. его соседи М-а и М-в приняли меры по охране имущества умершего. У К. было три сына, однако они не смогли приехать на похороны отца, т.к. проживали в США. Лишь спустя три месяца сыновья вернулись в последнее место жительства своего отца К. и обнаружили, что часть из вещей их отца забрала себе соседка М-а. Сыновья покойного К. обратились в правоохранительные органы и потребовали возбудить уголовное дело в отношении М-вой. Дело было возбуждено и передано суду, однако впоследствии оказалось, что К. незадолго до смерти было составлено завещание, согласно которому трехкомнатная квартира переходила в собственность трех сыновей, а все находящиеся в квартире вещи – М-ву, супругу М-вой. При таких обстоятельствах М-в, естественно, обратился в правоохранительные органы с заявлением о прекращении производства по делу в отношении его супруги, т.к. она не могла похитить его имущество.

Указанный пример лишний раз свидетельствует о том, что не всегда мы можем четко и однозначно определить, кто же является наследником имущества и его собственником. Однако именно от этой ситуации зависит многое. Реально же для практических работников встает вопрос, кому причинен ущерб и кого признавать потерпевшим? Учитывая общие сроки расследования уголовного дела, не всегда можно адекватно разрешить рассматриваемую ситуацию. Изложенная проблема заставила по всей вероятности Ю.В.Сеночкина прийти к выводу о том, что хищение предметов, находящихся при трупе, должно быть отнесено к преступлениям против нравственности, а не против собственности [13, с. 316–321].

Конечно, по справедливому замечанию Н.А.Лопашенко, в сложившейся ситуации мы можем наблюдать некий правовой вакуум в правовом режиме (правовой природе) наследуемого имущества с момента смерти его собственника и до момента принятия наследства наследником [12, с. 53–54]. Не скажешь, что рассматриваемое нами имущество является ничьим, оно принадлежит в соответствии с гражданским законодательством наследникам умершего, но спустя продолжительный отрезок времени. Поэтому говорить в данной ситуации лишь о том, что нарушаются отношения общественной нравственности, было бы ошибочным.

Как нам представляется, для того чтобы разрешить возникшую коллизию, необходимо изменить уголовно-процессуальное законодательство. В рамках Уголовно-процессуального ко-

декса Республики Беларусь следует поставить на повестку дня вопрос об основаниях приостановления предварительного расследования в случае невозможности установления лица, которому причинен ущерб от совершенного преступления.

Итак, подводя некий итог сказанному, необходимо сделать несколько выводов:

а) завладение предметами, находящимися в захоронении, есть надругательство над трупом или могилой;

б) завладение предметами, находящимися на месте захоронения, должно рассматриваться как преступление против собственности;

в) похищение предметов, находящихся на теле покойного или при покойном до его захоронения, следует рассматривать как преступление против собственности;

г) похищение предметов с тела умершего лица путем его повреждения должно оцениваться по правилам совокупности преступлений (как преступление против собственности и против нравственности).

ЛИТЕРАТУРА

1. Владимиров, В.А. Квалификация похищений личного имущества / В.А. Владимиров. – М., 1974. – 208 с.
2. Научно-практический комментарий к Уголовному кодексу Белорусской ССР / под общ. ред. А.А. Здановича. – 2-е изд., перераб. и доп. – Минск, 1989. – 430 с.
3. Комментарий к Уголовному кодексу РСФСР / отв. ред. Ю.Д. Северин. – М., 1985. – 528 с.
4. Тишкевич, И.С. Квалификация хищений имущества / И.С. Тишкевич, С.И. Тишкевич. – Минск, 1996. – 144 с.
5. Гаухман, Л.Д. Ответственность за преступления против собственности / Л.Д. Гаухман, С.В. Максимов. – М., 1997. – 320 с.
6. Научно-практический комментарий к Уголовному кодексу Республики Беларусь / под общ. ред. А.В. Баркова, В.М. Хомича. – Минск, 2007. – 1080 с.
7. Герасимова, Е.В. Уголовно-правовая оценка завладения имуществом, находящимся при умершем и в местах захоронения / Е.В. Герасимова // Конституционные основы уголовного права. – М., 2006. – С. 142–144.
8. Безверхов, А.Г. Имущественные преступления / А.Г. Безверхов. – Самара, 2002. – 359 с.
9. Вишнякова, Н.В. Объект и предмет преступлений против собственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Н.В. Вишнякова. – Омск, 2003. – 30 с.
10. Герасимова, Е.В. Предмет хищения в российском уголовном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Е.В. Герасимова. – М., 2006. – 24 с.
11. Уголовное право Республики Беларусь. Особенная часть: учеб. пособие / под ред. Н.А. Бабия, И.О. Грунтова. – Минск, 2002. – 912 с.
12. Лопашенко, Н.А. Преступления против собственности: теоретико-правовое исследование / Н.А. Лопашенко. – М., 2005. – 408 с.
13. Сеночкин, Ю.В. Хищение имущества, находящегося при трупе / Ю.В. Сеночкин // Уголовное право: стратегия развития в XXI веке. – М., 2004. – С. 316–321.
14. Шилин, Д. Некоторые вопросы квалификации хищений культурных ценностей / Д. Шилин // Судовы веснік. – 2008. – № 2. – С. 71–75.

ПОНЯТИЕ И СТРУКТУРА КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОЙ ХАРАКТЕРИСТИКИ СОКРЫТИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВА)

Г.М. ТРЕТЬЯКОВ

В статье рассматриваются вопросы построения и структуры криминалистической характеристики сокрытия экономической несостоятельности (банкротства). Данное преступление представляет большую сложность для своевременного выявления и расследования. В Республике Беларусь отсутствуют научные разработки по данной тематике. Криминалистическая характеристика выступает как значимый структурный элемент криминалистической технологии расследования сокрытия экономической несостоятельности (банкротства) и представляет собой систему криминалистически значимой информации, разрабатываемой и используемой для своевременного выявления, расследования и предупреждения данных преступлений, построения следственных версий, как основание для построения технологий и алгоритмов проведения отдельных следственных действий. Большое значение для построения криминалистической характеристики имеет использование системно-структурного подхода. В качестве основных структурных элементов криминалистической характеристики сокрытия экономической несостоятельности (банкротства) выступают: способ совершения и сокрытия преступления, обстановка совершения преступления, следы преступления и механизм следообразования, характеристика субъекта преступления и преступных групп.

Современная криминальная обстановка в сфере экономической деятельности характеризуется наличием в своей структуре сложных интеллектуальных преступлений, которые носят латентный характер. Причиной данной латентности является относительная новизна данных преступлений для нашей страны, их высокая сложность, высокий уровень противодействия расследованию со стороны заинтересованных лиц, высокая мобильность законодательства, регулирующего данную сферу деятельности, отсутствие современных средств криминалистического реагирования на подобные преступные проявления.

В данных условиях, как отмечает Г.А.Зорин, «современная криминалистика развивается на острие скрецающихся тенденций внутреннего эволюционного развития и внешнего революционного воздействия системы растущих потребностей необходимого противодействия криминальной среде» [1, с. 10].

Как показывает мировая практика, преступления в сфере экономической несостоятельности (банкротства) носят высокоорганизованный, транснациональный, ярко выраженный коррумпированный характер.

Отсутствие в нашей стране средств криминалистического реагирования на отдельные виды преступной деятельности, такие как криминальная экономическая несостоятельность, которая

широко используется организованными преступными группами в соседних государствах, ставит экономику нашей страны в весьма уязвимое положение.

Преступления в сфере экономической деятельности всегда являлись одной из наиболее серьезных угроз экономической безопасности государства. Проникновение организованной преступности в экономику неизбежно приводит к нарушению эффективного взаимодействия рыночных институтов. Это обуславливает необходимость эффективных способов их защиты от возможных противоправных посягательств. Совершенствование экономических и правовых условий, препятствующих криминализации экономики является одним из жизненно важных интересов Республики Беларусь в экономической сфере в соответствии с Концепцией национальной безопасности Республики Беларусь [2].

Цель данной статьи состоит в теоретическом обосновании понятия и структуры криминалистической характеристики сокрытия экономической несостоятельности (банкротства) как системы криминалистически значимой информации в структуре криминалистической технологии расследования.

Следует отметить, что, несмотря на относительно недавнее возрождение в нашей стране института экономической несостоятельности (банкротства), данная сфера в настоящее время по-

стоянно совершенствуется. Активно ведется работа по совершенствованию законодательства о банкротстве, совершенствуется законодательство, регулирующее эффективность применения данного института.

Вместе с тем, как справедливо отмечает Ю.П.Гармаев, «не всегда адекватно оценивается, казалось бы, очевидная закономерность: реализация законодательных, политических, социально-экономических и иных средств борьбы с преступностью должна поддерживаться, если не опережающим, то, как минимум, синхронным развитием криминалистики» [3, с. 3].

Исследованию понятия и содержания криминалистической характеристики преступлений посвятили свои работы Р.С.Белкин, С.И.Винокуров, А.Н.Васильев, И.А.Возгрин, В.Е.Герасимов, Л.Я.Драпкин, В.Ф.Ермолович, А.Н.Колесниченко, С.В.Лаврухин, И.М.Лузгин, С.П.Митричев, Г.Н.Мухин, В.А.Образцов, И.Ф.Пантелеев, Н.А.Селиванов, Л.А.Сергеев, В.Г.Танасевич, А.Г.Филлипов, А.А.Эйсман, Н.П.Яблоков и другие ученые, которые в различных ракурсах освещали проблему криминалистической характеристики и тем самым внесли значительный вклад в развитие криминалистической науки.

Термин «криминалистическая характеристика преступлений» за более чем сорокалетнюю историю существования, несмотря на наличие достаточно большого количества публикаций, как специально посвященных, так и в определенной мере затрагивающих этот вопрос, не привел ученых к единому мнению о сущности и содержании данного понятия.

Однако, как отмечают в той или иной мере все исследователи, основное предназначение данной категории – информационная основа для выработки практически значимых и научно обоснованных рекомендаций по расследованию преступлений отдельных видов.

Практическое назначение криминалистической характеристики в научной литературе представляется в следующем виде: «для повышения эффективности разработки и использования рекомендаций по анализу следственных ситуаций, построению и проверке версий, планированию расследования, организации и тактике проведения отдельных следственных действий, ревизионных и иных мероприятий, тактических операций и комбинаций, взаимодействию следователя с сотрудниками органов дознания, использованию помощи общественности и связанных с этим более частных задач по выявлению, раскрытию, расследованию и предупреждению преступлений» [4, с. 15].

В настоящее время многими авторами, сторонниками структурного подхода к изучению преступления, обоснован и разработан научный подход к построению «криминалистической структуры преступления» как системы взаимосвязанных элементов и возможности выявления их структурных корреляционных зависимостей. На основе этой точки зрения обосновывается по-

строение и анализ криминалистической структуры как структурной информационно-методической основы расследования отдельных видов и групп преступлений, что, по мнению исследователей, позволит решить теоретические и практические проблемы ее применения, не допустить необоснованного сужения или расширения данного понятия, включения в его состав данных некриминалистического характера, не отвечающих нуждам следственно-оперативной практики [5, с. 34; 6, с. 40–47; 7].

Подробное рассмотрение спорных вопросов относительно понятия и содержания криминалистической характеристики и соотношения ее с иными категориями, несмотря на их важность, не входит в предмет данной статьи. Однако, оценивая различные точки зрения по данному вопросу, можно с уверенностью говорить о том, что существует объективная необходимость существования и изучения информационной основы расследования преступления, позволяющей целенаправленно и обоснованно выявлять необходимую конкретную информацию при расследовании, выдвигать версии, планировать расследование.

Несомненно, методической основой построения криминалистической характеристики является использование системно-структурного подхода к ее изучению. На основе системно-структурного подхода может вестись поиск ранее не встречавшихся способов совершения преступлений, проявлений специфики механизма преступления, особенностей отражения и новых видов структур преступлений, что дает возможность опережать преступность [7, с. 107]. Необходимость использования системно-структурного подхода в процессе выявления, анализа и систематизации криминалистически значимой информации о преступлении не вызывает никаких сомнений.

Соккрытие экономической несостоятельности (банкротства) представляет собой наиболее латентное преступление из всех форм криминальной экономической несостоятельности. Как отмечалось, практически отсутствует практика возбуждения уголовных дел по данной категории. Поэтому в данных условиях нам представляется необходимым построение криминалистической характеристики преступления как информационно-правовой основы расследования сокрытия экономической несостоятельности (банкротства).

Принято считать, что в криминалистической характеристике должны сочетаться сведения, обосновывающие и обуславливающие, непосредственно способствующие полному, всестороннему и объективному расследованию уголовного дела. По нашему мнению, именно практический подход к целям и задачам криминалистической характеристики раскрывает ее значение и показывает пути развития.

А.Ф.Лубин отмечает, что в настоящее время относительно содержания криминалистической

характеристики преступлений в сфере экономики сложилось 2 подхода.

Один из них связан с описанием некоторых элементов и называется элементным, другой – с описанием фаз преступной деятельности и называется фазовым.

Фазовый подход к структуре криминалистической характеристики преступлений предполагает описание фаз (этапов, стадий) развития преступной деятельности.

Он выделяет 4 основные группы элементов криминалистической характеристики экономических преступлений, которые составляют ее структуру (субъект, обстановка, способ, следовая информация). Каждая группа может наполняться своим элементным содержанием в зависимости от специфики совершенного преступления [8, с. 49, 50].

Поскольку расследование преступлений в исследуемой сфере происходит, как правило, в условиях обработки огромного объема сложной информации, то криминалистическая характеристика сокрытия экономической несостоятельности должна содержать в себе такие элементы, которые бы давали максимум необходимой криминалистической информации, способствовали избранию соответствующей линии поведения следователя или дознавателя (особенно в условиях информационной неопределенности), правильной оценке сложившейся следственной ситуации, многовариантно-прогностической оценке хода расследования, в то же время не перегружая ее излишней информацией.

Таким образом, можно утверждать, что криминалистическая характеристика сокрытия экономической несостоятельности (банкротства) представляет собой систему криминалистически значимой информации, состоящей из структуры взаимосвязанных и взаимообусловленных элементов, разрабатываемой в системе криминалистической технологии расследования.

Анализ научных положений, закономерностей совершения экономических преступлений как в целом, так и отечественной и зарубежной практике расследования криминальной экономической несостоятельности (банкротства), анализ диспозиции ст. 239 Уголовного кодекса Республики Беларусь позволил выделить следующие наиболее значимые элементы структуры криминалистической характеристики сокрытия экономической несостоятельности (банкротства):

способ совершения и сокрытия преступления;

обстановку совершения преступления;

следы преступления и механизм следообразования;

личность преступника и характеристику преступных групп.

Перечисленные элементы структуры криминалистической характеристики сокрытия экономической несостоятельности (банкротства) находятся в тесной системно-структурной взаимосвязи и детерминируют друг друга.

Исследование каждого отдельного элемента позволяет выдвинуть обоснованные предположения относительно отсутствующих на определенном этапе расследования элементов криминалистической характеристики. Например, установление способа совершения преступления путем подделки документов позволит выдвинуть версии о том, какие документы могут быть так же подделаны либо фальсифицированы.

По нашему мнению, способ совершения и сокрытия преступления является центральным элементом криминалистической характеристики данного преступления. Определяемый диспозицией уголовно-правовой нормы, он конкретизирует перечень обстоятельств, подлежащих установлению и доказыванию по данному преступлению. На его основе проявляются процесс отражения преступления и механизм следообразования. Это, в свою очередь, является важным источником информации по неочевидным преступным проявлениям или преступлениям с высокой степенью противоборства.

«Прогностическое значение сведений о способе совершения преступления заключается в возможности использования этих данных при выдвижении следственных версий о преступнике и его розыске, определении осведомленности и подготовленности лица, совершившего преступление, установлении наиболее вероятных мест нахождения следов преступника, использовании криминалистического учета преступлений по способу их совершения и т.д.» [9, с. 77].

По мнению автора, совершение сокрытия экономической несостоятельности может преследовать следующие основные цели:

сокрытие экономической несостоятельности в целях недопущения конкурсного производства;

сокрытие экономической несостоятельности в целях полного банкротства предприятия;

сокрытие экономической несостоятельности в целях отсрочки конкурсного производства с последующим уходом от ответственности.

Характеризуя непосредственно способы сокрытия экономической несостоятельности, следует выделить следующие их группы:

1. Представление сведений, не соответствующих действительности:

представление ложной информации, необходимой для анализа финансового состояния организации;

представление ложной информации на запросы государственных контролирующих и правоохранительных органов;

представление ложной информации для введения в заблуждение кредиторов.

2. Подделка документов:

фальсификация учредительных и регистрационных документов, анкетных данных;

подделка первичных учетных документов (подделка бланков, подписей, штампов, печатей, изменение содержания документа);

подделка подписей, печатей и штампов на иных документах;

подделка иных документов, предоставляющих права или освобождающих от обязанностей.

3. Искажение бухгалтерской отчетности:

искажение результатов финансово-хозяйственной деятельности в документах бухгалтерского учета;

искажение отчетных документов.

4. Иные способы. В качестве иных способов могут выступать:

уничтожение документов;

сокрытие документов;

открытое игнорирование обязанностей по представлению необходимой информации.

Следует отметить, что уничтожение документов является широко используемым способом совершения правонарушений, направленных на искажение сведений о финансовом состоянии должника. Уничтожение документов может повлечь полную невозможность оценить размер имущества должника, оценить количество и характер совершившихся им хозяйственных операций. Для восстановления содержащихся в этих документах сведений потребуются значительные дополнительные затраты (проведение тщательной инвентаризации либо ревизии имущества должника). При этом зачастую составляется подложный акт о произошедшем несчастном случае, вследствие которого документы утрачены, как правило, не по вине собственников или должностных лиц, например в результате пожара, наводнения, взрыва, хищения и т.п.

Очевидно, что все вышеперечисленные способы могут применяться комплексно, быть тесно взаимосвязаны между собой.

Весьма существенной особенностью обстановки совершения сокрытия экономической несостоятельности является то, что данное преступление совершается в условиях нахождения субъекта предпринимательской деятельности в условиях устойчивой либо приобретающей устойчивый характер неплатежеспособности. Поэтому важное криминалистическое значение имеют временные рамки динамики экономической несостоятельности (банкротства).

Основанием для отнесения неплатежеспособности организации к неплатежеспособности, приобретающей устойчивый характер, служит неплатежеспособность организации в течение четырех кварталов, предшествующих составлению последнего бухгалтерского баланса.

Организация считается устойчиво неплатежеспособной в том случае, когда имеется неудовлетворительная структура бухгалтерского баланса в течение четырех кварталов, предшествующих составлению последнего бухгалтерского баланса, а также наличие на дату составления последнего бухгалтерского баланса значения коэффициента обеспеченности финансовых обязательств активами (КЗ), превышающего 0,85 [10].

Анализируя обстановку совершения преступления, следует принимать во внимание не только экономические показатели. Сокрытие неплатежеспособности не одномоментное явление, а определяется и сопровождается целой системой взаимозависимых факторов, связанных как с самим субъектом предпринимательской деятельности, так иными лицами, определяющих в конечном итоге формирование мотива, выбор способа совершения и сокрытия преступления, оказания противодействия расследованию:

производственных;

организационных;

психологических.

При планировании расследования сокрытия экономической несостоятельности, организации следственных действий необходимо определение всех обстоятельств, связанных с местом совершения преступления.

Криминалистическое значение имеют:

место регистрации субъекта хозяйственной деятельности;

юридический адрес;

отрасль хозяйственной деятельности;

место осуществления предпринимательской деятельности;

места заполнения первичных учетных документов;

места ведения бухгалтерской отчетности;

места хранения документов;

места заключения сделок,

местонахождение производственных, торговых, складских и иных объектов;

места жительства индивидуального предпринимателя, должностных лиц юридического лица, собственников, учредителей;

наименование и адреса обслуживающих банков;

местонахождение кредиторов.

Обстановка совершения сокрытия экономической несостоятельности является важным элементом криминалистической характеристики, содержащим большой объем значимой информации о преступлении, включающей сведения об объективной ситуации, в которой функционирует субъект хозяйствования, о пространственно-временных характеристиках совершения преступлений.

По нашему мнению, объективная ситуация, в которой находится субъект хозяйствования, оказывает наибольшее влияние на формирование умысла и выбор способов совершения преступлений, связанных с сокрытием экономической несостоятельности.

Специальный субъект данного преступления в совокупности со способом и обстановкой противоправного посягательства определяет специфику следов сокрытия экономической несостоятельности и механизма следообразования, что является необходимым условием формирования доказательственной базы.

В современной криминалистике следы – «это любые изменения в окружающей среде, причинно связанные с событием преступления» [11, с. 141].

Значение данного элемента в структуре криминалистической характеристики преступления определяется тем, что в процессе его анализа устанавливается сущность происшедшего события, кто, каким способом, в каких условиях совершил преступление. Правильная и своевременная криминалистическая оценка следов преступной деятельности и механизма их образования позволит уже на первоначальном этапе расследования установить обстоятельства, имеющие как доказательственное значение, так и определяющие весь дальнейший ход расследования преступления.

В криминалистической характеристике сокрытия экономической несостоятельности (банкротства) в первую очередь представляют интерес различные виды материальных и идеальных следов – следовая картина преступления, а также взаимосвязи следов с остальными элементами преступной деятельности.

Особенности механизма слеодообразования при совершении криминальных действий, связанных с сокрытием экономической несостоятельности (так же, как и большинства иных преступлений экономической направленности), определяются способом совершения и сокрытия преступления. Сокрытие экономической несостоятельности выражается в искажении информации о платежеспособности субъекта предпринимательской деятельности и как результат находит отражение в виде следовой картины, главным образом, в различных документах: финансовых, бухгалтерских и иных. Поэтому документы являются основными следовыми носителями информации о совершенном преступлении. Кроме того, необходимо отметить, что большое значение имеют идеальные следы, нашедшие свое отражение в памяти лиц, которые тем или иным образом имели отношение к преступлению. Эффективное установление в наиболее полной мере всех обстоятельств произошедшего события возможно при условии комплексного исследования всех взаимосвязей следовой информации.

Необходимо выделить бухгалтерские документы, которые выступают в качестве следовоспринимающих объектов при совершении преступления, связанного с сокрытием экономической несостоятельности:

документы, могущие выступать в качестве источника информации для проведения анализа финансового состояния организации (бухгалтерский баланс, отчет о прибылях и убытках, отчет об изменении капитала, отчет о движении денежных средств, приложение к бухгалтерскому балансу и отчет о целевом использовании полученных средств);

документы, свидетельствующие об учреждении и регистрации должника и внесении изменений и дополнений в учредительные документы;

документы, содержащие сведения о составе руководства должника, а также лицах, имеющих право давать обязательные для должника указания либо имеющих возможность иным образом определять действия должника (должностные инструкции, приказы о назначении на должность, освобождении, переводе, трудовые договоры, договоры подряда и т.д.);

документы, содержащие сведения о составе имущества должника;

договоры и иные документы, на основании которых производилось отчуждение или приобретение имущества должника, изменение в структуре активов, увеличение или уменьшение дебиторской и кредиторской задолженности, а также другие документы по сделкам или действиям, повлекшим изменения финансового состояния и платежеспособности должника;

документы, отражающие величины дебиторской задолженности, сведения об ее истребовании и удовлетворении;

документы, отражающие информацию о задолженности перед государством, штрафах, пенях и иных экономических (финансовых) санкциях;

документы, отражающие информацию о кредиторах и кредиторской задолженности, сроках исполнения обязательств;

документы, подтверждающие стоимость имущества должника;

отчеты управляющего о проведенной работе в процедуре банкротства и заключения о финансовом состоянии и платежеспособности должника.

Криминалистические сведения о личности преступника имеют значение уже на первоначальном этапе расследования. Они позволяют своевременно осуществлять оперативно-розыскные мероприятия, планировать выполнение отдельных следственных действий. В результате изучения личности несостоятельного должника, условий его жизни и деятельности появляется возможность установить следы преступного поведения, механизм и способ совершения преступления, избрать наиболее эффективную тактику следственных действий, определить эффективные способы изобличения преступника, а также решить иные задачи расследования по уголовному делу.

Характеризуя общие субъективные признаки преступления, необходимо отметить, что в качестве субъектов преступления ст. 239 Уголовного кодекса Республики Беларусь предусматривает индивидуального предпринимателя, должностное лицо юридического лица, учредителей (участников) и собственников юридического лица.

Среди должностных лиц юридического лица, причастных к преступлению, могут быть:

руководитель;

главный бухгалтер или исполняющий его обязанности бухгалтер;

любой работник бухгалтерии, составляющий, заполняющий и подписывающий бухгалтерские документы;

материально ответственные лица;

другие работники организации, составляющие первичные учетные и сводные документы.

Собственники и учредители юридического лица зачастую могут выступать в качестве организаторов преступления, поскольку они же в первую очередь являются заинтересованными лицами, способными оказывать влияние на деятельность юридического лица, давать указания должностным лицам (обязательные к выполнению либо с использованием зависимости), распоряжаться имуществом.

Выводы

1. Криминалистическая характеристика является важным структурным элементом криминалистической технологии расследования сокрытия экономической несостоятельности (банкротства). Она представляет собой систему криминалистически значимой информации, состоящей из структуры взаимосвязанных и взаимообусловленных элементов, разрабатываемой в сис-

теме криминалистической технологии расследования данного преступления.

2. В основе построения криминалистической характеристики сокрытия экономической несостоятельности (банкротства) лежит системно-структурный подход, позволяющий устанавливать более глубокие взаимосвязи между ее элементами, устанавливать особенности ранее не встречавшихся в следственной практике элементов структуры.

3. Приведенный перечень элементов криминалистической характеристики сокрытия экономической несостоятельности (банкротства) в системе механизма криминалистической технологии расследования не является исчерпывающим для каждого конкретного случая. Учитывая то, что сокрытие экономической несостоятельности зачастую сопряжено с иными преступлениями, предусмотренными Уголовным кодексом Республики Беларусь, в зависимости от обстоятельств совершения конкретного преступления, конкретных задач расследования, степени противодействия и т.д. криминалистическая характеристика данного преступления может и должна дополняться и многовариантно ветвиться иными объективно необходимыми элементами.

ЛИТЕРАТУРА

1. Зорин, Г.А. Криминалистические технологии обеспечения информационной безопасности / Г.А. Зорин, Ю.И. Кашинский, В.Б. Шабанов; под науч. ред. Г.А. Зорина. – Мозырь: Белый Ветер, 2004. – 276 с.
2. Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 17 июля 2001 г., № 390; в ред. от 28.01.2008 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2001. – № 69. – 1/2852.
3. Гармаев, Ю.П. Теоретические основы формирования криминалистических методик расследования преступлений / Ю.П. Гармаев. – Иркутск: ИЮИ ГП РФ, 2003. – 342 с.
4. Ермолович, В.Ф. Криминалистическая характеристика преступлений / В.Ф. Ермолович. – Минск: Амалфея, 2001. – 304 с.
5. Дулов, А.В. Основы расследования преступлений, совершенных должностными лицами // А.В. Дулов. – Минск: Высш. шк., 1985. – 168 с.
6. Лепехин, А.Н. Криминалистическое обеспечение расследования преступлений против информационной безопасности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / А.Н. Лепехин. – Минск, 2007. – 185 с.
7. Гучок, А.Е. Криминалистическая структура преступления / А.Е. Гучок. – Минск: БГУ, 2007. – 149 с.
8. Криминалистика: Расследование преступлений в сфере экономики: учебник / С.М. Астапкина [и др.]; под ред. проф. В.Д. Грабовского. – Ниж. Новгород: Нижегород. ВШ МВД России, 1995. – 400 с.
9. Криминалистика: учебник / А.И. Александров [и др.]; под общ. ред. Т.А. Седовой, А.А. Эксархопуло. – СПб.: Лань, 2001. – 928 с.
10. Об утверждении Инструкции по анализу и контролю за финансовым состоянием и платежеспособностью субъектов предпринимательской деятельности: постановление Мин-ва финансов Респ. Беларусь, Мин-ва экономики Респ. Беларусь и Мин-ва статистики и анализа Респ. Беларусь, 14 мая 2004 г., № 81/128/65; в ред. постановления от 08.05.2008 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2004. – № 90. – 8/11057.
11. Салтевский, М.В. Криминалистика: в современном изложении юристов: учеб. и практ. пособие / М.В. Салтевский. – М.: Рубикон, 1996. – 431 с.

ПРИЗНАКИ РЕЧИ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ ПРИ ИДЕНТИФИКАЦИИ ЧЕЛОВЕКА

Г. В. ФЁДОРОВ, А. В. ДРОЗДОВ

Рассматриваются вопросы классификации признаков устной речи, используемых для идентификации человека по мысленному образу. Дан анализ теоретических взглядов на отдельные аспекты проблемы опознания лица, участвующего в уголовном процессе, по голосу и речи. Выявлена закономерная связь признаков речи с особенностями строения и функционирования аппаратов дыхания, жевания, глотания и артикуляции, а также навыками словесного выражения мысли. Представлена авторская классификация признаков устной речи и их описание. Обосновывается необходимость выделять два типа признаков речи: фонационные, связанные с произношением, и структурно-семантические, относящиеся к оформлению высказываемой мысли. Разработан комплекс рекомендации по использованию предложенной системы признаков в практической деятельности органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда при проведении следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий, направленных на идентификацию человека.

В криминалистической практике идентификация по признакам речи осуществляется обычно при проведении следственного опознания или оперативно-розыскного мероприятия – «отождествление личности». Проблеме тактики опознания человека по речи посвящены работы Т.А.Вольской, Н.Н.Галановича, А.Я.Гинзбурга, Г.И.Кочарова, А.А.Леонтьева, Е.Д.Лукьянчикова, А.Р.Ратинова, Ю.И.Ревтова, З.Г.Самошиной, Н.В.Терзиева и др. [1]. В них авторы предпринимали попытки классифицировать используемые при опознании человека признаки не только речи, но и голоса, при этом обе группы признаков рассматривались в единой системе. Так, например, Ю.И.Ревтов подразделяет признаки голоса и речи человека на общие и частные, где общие он классифицирует на пять групп, среди которых группа признаков, названная «по общему типу», относится к признакам голоса, другие четыре группы – национальные, географические и социально-общественные; лексические; стилистические; грамматические – к признакам речи. Частные признаки он делит на две группы: патологические и фонетико-смысловые, при этом во второй группе наблюдается смешивание признаков речи и голоса («фактор выдающихся качеств: богатый – бедный, суровый – трепетный, колоритный – бесцветный, мелодичный – скрипучий, сочный – деревянный, душевный – занудный, воркотливый – сухой, стальной – с трещиной, чужой – близкий») [2, с. 108–113].

Вопросы, связанные с логическим обоснованием систематизации признаков речи опознаваемого лица и их описание чаще всего определялись как направления исследования. Вместе с

тем рассмотрение этих вопросов позволяет вооружить практиков комплексом рекомендаций по использованию признаков речи с учетом их научно-обоснованного описания для идентификации человека, что составляет предмет нашего исследования.

Признаки речи обусловлены особенностями, с одной стороны, строения и функционирования аппаратов дыхания, жевания, глотания и артикуляции, с другой – выработки навыков словесного выражения мысли. В этой связи признаки устной речи можно подразделить на два типа: 1) фонационные, связанные с произношением; 2) структурно-семантические, относящиеся к оформлению высказываемой мысли.

Индивидуальность фонационных признаков речи чаще всего детерминирована нарушениями деятельности органов, участвующих в образовании речи. Эти нарушения могут быть вызваны заболеваниями самих органов или расстройствами центров коры головного мозга – преимущественно доминантного полушария.

К первому типу относятся следующие группы признаков: дизартрии, дислалии, дисфонии, брадилалии, тахилалии, заикания, ринолалии.

Дизартрия – расстройство артикуляции, нарушение произносительной стороны речи, обусловленное недостаточностью иннервации речевого аппарата.

Признаки дизартрии, как правило, связаны с нарушениями неврологического характера, проявляющимися в речи. К ним можно отнести нечеткое произношение слов, отдельное искажение, замена, пропуски звуков, «смазанная речь», особенно трудны для артикуляции звуки [р], [л],

шипящие буквы. Сама речь построена правильно, словарный запас не страдает [3, с. 140–141]. Лиц с расстройством артикуляции можно выявить, если попросить их произнести выражения «сыворотка из-под простокваши» либо «тридцать третья артиллерийская бригада». Чаще всего дизартрия возникает вследствие демиелизирующих или сосудистых заболеваний центральной нервной системы.

Дислалия – нарушение звукопроизношения при нормальном слухе и сохранной иннервации речевого аппарата.

Нарушения звукопроизношения проявляются в следующих признаках: искаженном (ненормативном) их произнесении, заменах одних звуков другими, смещении звуков и реже их пропусках. Например, происходит замена звуков [р] – [л] (рыба – лыба), звонкие, шумные воспринимаются и воспроизводятся как парные глухие [г] – [к] (гора – кора), [ж] – [ш], (жук – шук), [д] – [т], [з] – [с] и т.д. Замены также могут наблюдаться между свистящими и шипящими [с] – [ш], [з] – [ж] (крыса – крыша), взрывными шумными переднеязычными и заднеязычными [т] – [к], [д] – [г], (Толя – Коля, гол – дол), между парными по артикуляции язычными твердыми и мягкими [с] – [с'], [л] – [л'], [т] – [т'] (сад – сядь, лук – люк, тук – тюк) и др. Эти явления могут наблюдаться среди звуков одинаковых по способу образования, между [ц] и [ч] (курица – курича, кричать – кричать), [р] и [л] (рыба – лыба, лапа – рапа). В паре глухих-звонких звуков искажение оказывается одинаковым: «з» нарушается так же, как [с], [ж] как [ш]. Это же относится к парам по твердости-мягкости: [с] нарушается как [с']. Исключение составляют звуки [р] и [р'], [л] и [л']: твердые и мягкие нарушаются по-разному. Могут нарушаться твердые, а мягкие окажутся не нарушенными [4, с. 66–75].

Дисфония (афония) – отсутствие или расстройство фонации вследствие патологических изменений речевого аппарата.

К этой группе относятся следующие признаки: нарушение звучности голоса, плавности и четкости речи. Данные признаки могут наблюдаться в результате различных заболеваний гортани, глотки, языка или полости рта, а также вследствие психогенных расстройств [5, с. 303].

Неврологическая (спастическая, или ларингеальная) дисфония проявляется в шепотности речи, при которой кричать больному легче, чем говорить спокойно. Она может сопровождаться другими фокальными (очаговыми) проявлениями мышечной дистонии, или тремором. Например, непроизвольное спонтанное двухстороннее сокращение круговой мышцы глаза (моргание), приподнимание бровей, наморщивание лба, откидывание головы назад, высовывание языка, сосательные и жевательные движения, нарушение глотания. Данные симптомы могут встречаться при неврологических заболеваниях, таких как лицевой гемиспазм, при тяжелых че-

репно-мозговых травмах, гепатоцеребральной дистрофии, супрануклеарной офтальмоплегии и тяжелой форме дисциркуляторной энцефалопатии [6, с. 111–113].

Спастическая дисфония может возникать на фоне перенапряжения голосовых связок у певцов, учителей, лекторов [7, с. 92].

Брадилалия – патологически медленный темп речи.

При этом наблюдаются следующие признаки: монотонность речи, происходит удлинение пауз между словами, замедленное растянутое произношение звуков, удлинение пауз между звуками слова, звуки и слова сменяют друг друга медленнее, чем при нормальных условиях, хотя образуются правильно. Если слоги разделяются между собой короткими паузами, то речь становится скандированной (не плавной). Может нарушаться артикулирование звуков, но не расстраивается координация слогов или слов. Данные признаки речи могут быть самостоятельным нарушением темпа речи, а также наблюдаться при психических заболеваниях, например при олигофрении, а также при неврологических заболеваниях (болезнь Паркинсона, травмы и опухоли головного мозга и др.) [4, с. 180].

Тахилалия – патологически ускоренный темп речи.

Для нее характерны следующие признаки: ненормальный быстрый темп (вместо 10–12 звуков в секунду произносится 20–30) речи без резких искажений фонетики и синтаксиса. Речь отличается неудержимой стремительностью. При торопливости могут появляться расстройства речевого внимания, запинки, повторения, проглатывания, перестановки слогов, слов, искажения предложений, неясность произношения фраз и т.д. Патологический темп речи может быть связан с наследственными факторами, неправильной функцией экстрапирамидной системы, рядом энцефалитов, психологическими нарушениями и др.

Заикание – нарушение темпоритмической организации речи, обусловленное судорожным состоянием мышц речевого аппарата.

При заикании речь прерывается вынужденными остановками, запинками, повторениями отдельных звуков, слогов, слов. Они могут быть в начале фразы, в середине, в конце, на согласных или гласных звуках. Основными симптомами заикания являются речевые судороги, которые подразделяются на два основных типа: тонические и клонические. Тонические речевые судороги проявляются в виде длительной паузы, остановки (с...тол). При клонических наблюдается повторение звуков или слогов (с-с-с-стол, па-па-па-парта) [8, с. 11]. Проявления заикания усиливаются, когда человек находится в состоянии психологического стресса, поэтому оно не является симптомом какого-либо органического заболевания, поэтому обычно его проявления значительно уменьшаются после соответствующих занятий с логопедом [5,

с. 335–336]. Заикание относится к функциональным расстройствам речи, может наблюдаться при неврозах [6, с. 72].

Ринолалия (назололия) – нарушение звукопроизношения, обусловленное анатомо-физиологическими дефектами речевого аппарата (гнусавость).

При ринолалии происходит искаженное произнесение всех звуков, а не отдельных как при дислалии, так как к ней относятся дефекты, обусловленные грубыми анатомическими нарушениями артикуляторного аппарата, например, врожденными расщелинами неба. Этой группе присущи следующие признаки: речь мало разборчива (невнятная), монотонная, при произнесении шипящих и фрикативных прибавляется хриплый звук, возникающий в носовой полости, взрывные [п], [б], [д], [т], [к] и [г] звучат неясно, [л] и [р] звучат с носовым оттенком.

Все фонационные признаки можно подразделить на два вида: обусловленные нарушениями неврологического и психиатрического свойства; вызванные заболеваниями органов, участвующих в речеобразовании. Второй вид признаков с учетом потребностей криминалистической практики целесообразно классифицировать по следующим основаниям:

а) связанные с воспалительными процессами органов речеобразования;

б) вызванные механическими нарушениями этих органов (например, травмой).

При этом следует отметить, что существует ряд признаков общего характера, обусловленность которых на слух разграничить крайне сложно. Например, признаки назололии (гнусавости) могут быть вызваны неврологическим нарушением и простудным заболеванием. При неврологическом нарушении в случае развившегося бульбарного симптомокомплекса (поражение продолговатого мозга) гнусавость может иметь следующие признаки: нечеткость речи, при произношении возникает ощущение присутствия во рту постороннего предмета, нарушение фонации.

При заболеваниях горла и носа: аденоиды, гипертрофия небных миндалин, диафрагма гортани, заглоточный абсцесс и т.п. речевые изменения менее выражены, второй признак отсутствует. В этом случае признаки не являются устойчивыми и могут быть применены в криминалистической практике в случае, когда подозреваемое лицо задержано непосредственно после совершения преступления.

Второй тип признаков речи – структурно-семантические – рассматриваются учеными в различных контекстах и чаще всего в системе с признаками голоса. Так, Т.А.Вольская подразделяет признаки речи и голоса на четыре группы: акустические, проявляющиеся в динамике изменения геометрических размеров речеобразующего тракта и параметров частоты основного тона голоса; лингвистические, характеризующие интеллектуальные навыки; акустико-фоне-

тические, отражающие индивидуальность физической природы речевого сигнала; перцептивные, характеризующие субъективное слуховое восприятие опознающим лицом содержание и особенности голоса и речи [1, с. 66]. Такой подход снижает возможности наиболее полной дифференциации, описания и оценки признаков речи, которые в последствии могут быть использованы для определения направления оперативного поиска и круга подозреваемых лиц.

Классификацию структурно-семантических признаков речи целесообразно осуществлять на основе разработанной и используемой в криминалистике системе общих и частных признаков письменной речи [9, с. 86–87]. Поэтому структурно-семантические признаки можно подразделить на следующие группы: стилистические, лексико-фразеологические, фонетические, синтаксические, грамматические.

Следует отметить, что эти признаки, как правило, проявляются при длительном восприятии свидетелем или потерпевшим речи подозреваемого или обвиняемого. Однако бывают случаи, когда в одной фразе проявляется достаточное количество признаков, по которым можно идентифицировать человека.

Стилистические признаки определяют общий вид выражения мысли и характеризуют язык речи, например последовательная или беспорядочная речь, содержащая простые или сложные предложения, речевые обороты и т.д. Их можно подразделять на следующие признаки: официально-деловой, технический, производственный, разговорный (бытовой), научный, публицистический, художественный и стиль, присущий преступной среде.

Строгость, краткость изложения характерны для официально-делового стиля, в котором используются особая лексика (истец, ответчик, подозреваемый, обвиняемый, протокол, постановление, приговор, задержание, обыск, допрос), устоявшиеся стандартизированные словосочетания (должностное лицо, законный представитель).

При разговорном стиле присутствует не только определенное понятие, но чаще всего дается та или иная оценка (насмешки, неодобрения, иронии, шутливость): белобрысый, долговязый, крепьш, верзила, вздремнуть, закусить и т.д. Сюда относятся также слова с суффиксами субъективной оценки (солнышко, книжечка, красненький), междометные глаголы (хлоп, стук, толк) и др.

Для научного стиля характерна научно-терминологическая лексика (юридическая, математическая, физическая и т.д.). Данному стилю чужды слова с эмоциональной окраской, синтаксические конструкции здесь сложнее: причастные и деепричастные обороты, сложноподчиненные предложения, вводные слова и т.д.

К признакам публицистического стиля можно отнести торжественность, приподнятость, особую эмоциональность, широко используются

общественно-политическая лексика, фразеологические обороты, крылатые слова, пословицы и поговорки.

Особое место занимают признаки художественного стиля, в котором используются слова и формы всех стилей речи, в том числе и разговорного, а также лексики внелитературной (диалектной, жаргонной, вульгарно-бранной и др.). В данном стиле широко используются образные средства языка (эпитеты, метафоры, сравнения). Характерной особенностью является подчеркнутая эмоциональность.

Лексико-фразеологические признаки (словарный запас) заключаются в богатстве используемых слов и особенностях словарного состава, который может быть большим или малым и зависеть от образования человека, его профессии, привычек, образа жизни, национальности, культурных традиций и т.п. К этой группе относятся следующие признаки: архаизмы (слова, вышедшие из активного употребления в связи с вытеснением их новыми словами, например понеже – потому); историзмы (слова, вышедшие из активного употребления в связи с исчезновением понятия, например, камзол, урядник); неологизмы (словесные новообразования); варваризмы (употребление иностранных слов), диалектизмы (слова и обороты речи, используемые в определенной местности), профессионализмы (характерные для данной профессии), жаргон (условный язык преступников); вульгаризмы (грубые слова и выражения, находящиеся за пределами литературной лексики, например, лицо – морда, рожа, рыло или есть – жрать, лопать).

Фонетические признаки характеризуют звуки речи, способы их образования, сочетаемость, закономерные изменения их в речевом потоке и др. К ним относятся: звуковые формы (например, [г] фрикативное или взрывное, переход звуков [т] – [тц], [д] – [дз]); ударение; акцент; дикция; говор (например, аканье или оканье).

Синтаксические признаки характеризуют способ построения предложения, употребления

словосочетаний, их типы и функции. К ним относятся: конструкция предложения (простое, сложное, усложненное или распространенное); употребляемые цитаты (заученные фразы, слова); тавтология (например, вернулся назад, свободная вакансия, старый дед); использование слов с ироническим оттенком («умник», «интеллигент» и т.п.).

Грамматические признаки – ошибки в словах, построении предложений, по которому можно судить об уровне образования человека.

Анализ аспектов проблемы идентификации человека по признакам устной речи позволил сделать следующие выводы:

признаки устной речи целесообразно подразделить на два типа: фонационные, связанные с произношением, и структурно-семантические, относящиеся к оформлению высказываемой мысли;

к первому типу относятся следующие группы признаков: дизартрия, дислалия, дисфония, брадилалия, тахилалия, заикание, ринопалия. Все фонационные признаки можно также подразделить на два вида: обусловленные нарушениями неврологического и психиатрического свойства; вызванные заболеваниями органов, участвующих в речеобразовании. Второй вид с учетом потребностей криминалистической практики целесообразно классифицировать на признаки, связанные с воспалительными процессами органов речеобразования и вызванные механическими нарушениями этих органов;

индивидуальность фонационных признаков речи чаще всего детерминирована нарушениями деятельности органов, участвующих в образовании речи, которые вызваны заболеваниями самих органов или расстройствами центров коры головного мозга преимущественно доминантного полушария;

структурно-семантические признаки можно подразделить на следующие группы: стилистические, лексико-фразеологические, фонетические, синтаксические, грамматические.

ЛИТЕРАТУРА

1. Вольская, Т.А. Процессуальные и тактические аспекты предъявления для опознания лиц по голосу и речи: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Т.А. Вольская; Воронеж. ин-т МВД РФ. – Воронеж, 2006. – 201 с.;

Гапанович, Н.Н. Опознание в следственной и судебной практике (тактика): монография / Н.Н. Гапанович. – Минск: Изд-во БГУ, 1978. – 160 с.;

Гинзбург, А.Я. Опознание в следственной, оперативно-розыскной и экспертной практике: учеб. – практ. пособие / А.Я. Гинзбург; под ред. Р.С. Белкина. – М.: Ассоциация работников правоохранительных органов РФ, 1996. – 128 с.;

Кочаров, Г.И. Вопросы теории и практики предъявления для опознания на предварительном следствии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Г.И. Кочаров; Всесоюз. ин-т юрид. наук. – М., 1956. – 16 с.;

- Леонтьев, А.А. Речь в криминалистике и судебной психологии: Акад. наук СССР, Ин-т языкознания / А.А. Леонтьев, А.М. Шахнарович, В.И. Батов. – М.: Наука, 1977. – 62 с.;
- Лукьянчиков, Е.Д. Криминалистическая идентификация объектов по следам памяти: учеб. пособие / Е.Д. Лукьянчиков. – Донецк: Акад., 1998. – 112 с.;
- Ратинов, А.Р. Судебная психология для следователей: учеб. пособие / А.Р. Ратинов. – М.: Высш. шк. МООП СССР, 1967. – 290 с.;
- Самошина, З.Г. Вопросы теории и практики предъявления для опознания на предварительном следствии / З.Г. Самошина. – М.: Изд-во МГУ, 1976. – 90 с.;
- Терзиев, Н.В. Криминалистическое отождествление личности по признакам внешности: учеб. пособие / Н.В. Терзиев. – М.: Всесоюз. юрид. заочный ин-т, 1956. – 131 с.
2. Ревтов, Ю.И. Опознание человека по голосу и особенностям речи в процессе расследования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Ю.И. Ревтов; БГУ. – Минск, 1998. – 190 с.
3. Скоромец, А.А. Топическая диагностика заболеваний нервной системы: руководство для врачей / А.А. Скоромец, Т.А. Скоромец. – 3-е изд., испр. и доп. – СПб.: Политехника, 2000. – 399 с.
4. Логопедия: учеб. пособие для студентов пед. ин-та по спец. «Дефектология» / Л.С. Волкова [и др.]; под ред. Л.С. Волковой. – М.: Просвещение, 1989. – 528 с.
5. Медицинский словарь (Oxford). Т. 1 (А–М): пер. с англ. – М.: Вече: АСТ, 1999. – 592 с.
6. Дифференциальная диагностика нервных болезней: руководство для врачей / под ред. Г.А. Акимова, М.М. Одинака. – Изд. 3-е, испр. и доп. – СПб.: Гиппократ плюс, 2004. – 744 с.
7. Экстрапирамидные расстройства: руководство для врачей / В.Н. Шток, О.С. Левин, Н.В. Федорова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Мед. информ. агентство, 2002. – 235 с.
8. Леонова, С.В. Психолого-педагогическая коррекция заикания у дошкольников: учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений / С.В. Леонова. – М.: Гуманитар. изд. центр ВЛАДОС, 2004. – 128 с.
9. Филькова, О.Н. Справочник эксперта-криминалиста / О.Н. Филькова. – М.: Юриспруденция, 2001. – 464 с.

ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ РУКОВОДИТЕЛЯ ЭКСПЕРТНО-КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

В. Ю. ОСТАНИН

В статье рассматриваются процессуальное положение и организационные полномочия руководителя экспертно-криминалистического учреждения (далее – ЭКУ), дается анализ особенностей его взаимоотношений с участниками уголовного процесса при назначении и проведении экспертиз. Автором обоснованно делается вывод о существующих пробелах уголовно-процессуального законодательства Республики Беларусь в данной области и необходимости совершенствования нормативно-правовых регламентаций деятельности руководителя экспертно-криминалистического учреждения. По мнению исследователя, организационные права и обязанности руководителя ЭКУ должны быть закреплены в ведомственной инструкции об организации деятельности экспертно-криминалистических подразделений органов внутренних дел Республики Беларусь, а процессуальные полномочия – в УПК Республики Беларусь.

В течение многих лет проблемным был и остается вопрос о процессуальном положении руководителя экспертно-криминалистического учреждения: является ли он участником уголовного процесса, обладает ли процессуальными правами и обязанностями, каковы перечень этих прав и обязанностей и их юридическая природа. В уголовно-процессуальном законодательстве Республики Беларусь четко не сформулированы права и обязанности руководителя ЭКУ, однако, по нашему мнению, правовая регламентация полномочий последнего создаст необходимые предпосылки для успешной работы экспертно-криминалистических учреждений и позволит устранить пробелы в законодательстве.

По мнению И.П. Кононенко, «Полномочия руководителя ЭКУ – это совокупность его прав и обязанностей, объем и характер которых определяются ведомственными актами, регулирующими деятельность судебно-экспертного учреждения и его подразделений, исходя из задач и функций, возложенных на эти подразделения» [1, с. 15]. Однако представляется, что ведомственные акты, определяющие права и обязанности руководителя ЭКУ, не имеют обязательной силы и распространяются обычно на одно ведомство. И.П. Кононенко полномочия руководителя ЭКУ делит на две группы. К первой он относит полномочия руководителя правового характера, ко второй группе – организационного. Основанием для такой классификации, по мнению ученого, являются различия в их природе и юридических последствиях их применения.

А.В. Дулов по данному вопросу считает, что «Руководитель ЭКУ, являясь субъектом административно-правовых отношений, становится и субъектом уголовно-процессуальных или гражданско-процессуальных отношений с момента

получения в экспертно-криминалистическом учреждении постановления или определения о производстве экспертизы, именно этот процессуальный документ является основанием процессуальных полномочий руководителя ЭКУ. Руководитель экспертного учреждения является процессуальным помощником органа, назначившего экспертизу» [2, с. 93].

Постановление или определение о проведении экспертизы хотя и является источником возникновения уголовно-процессуальных отношений, но не определяет объем правомочий руководителя ЭКУ, который может быть определен только уголовно-процессуальным законом и ведомственными актами.

По мнению Р.Д. Рахунова, уголовно-процессуальная деятельность характеризуется тем, что ее участники: а) действуют на основе уголовно-процессуального закона; б) имеют определенные права и обязанности; в) вступают в уголовно-процессуальные отношения с другими участниками процесса. Первый признак является формальным основанием для признания тех или иных действий в качестве уголовно-процессуальных. Второй и третий – характеризуют уголовно-процессуальную деятельность по существу. Если действия лица, участвующего в производстве процессуального действия, не регламентированы законом, но фактически это лицо наделено правами и обязанностями, в ходе осуществления которых оно вступает в уголовно-процессуальные отношения с другими участниками процесса, действия такого лица носят уголовно-процессуальный характер [3, с. 19].

Исходя из вышеизложенного, под процессуальными полномочиями руководителя ЭКУ следует понимать предусмотренную уголовно-процессуальным законом и ведомственными норма-

тивными актами совокупность его прав и обязанностей, направленных на осуществление экспертной деятельности.

Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь предусматривает ряд процессуальных функций руководителя ЭКУ. В соответствии со ст. 230 УПК Республики Беларусь [4] для проведения экспертизы в экспертном учреждении следователь, дознаватель направляют руководителю этого учреждения свое постановление и необходимые материалы. Получив постановление, руководитель экспертного учреждения поручает проведение экспертизы одному или нескольким экспертам, разъясняет им их права и обязанности.

Согласно п. 2 ч.2 ст. 230 УПК Республики Беларусь руководитель ЭКУ предупреждает эксперта об уголовной ответственности за отказ либо уклонение без уважительных причин от исполнения возложенных на него обязанностей или за дачу заведомо ложного заключения, о чем берет у последнего подписку, которая вместе с заключением эксперта направляется следователю, дознавателю.

На наш взгляд, в этой части целесообразно отказать от существующего порядка, сохранив его лишь при привлечении для проведения экспертиз специалистов, не являющихся сотрудниками специализированных экспертных учреждений. Для сотрудников государственных экспертных учреждений независимо от их ведомственной или иной принадлежности мы предлагаем ввести принесение присяги соответствующего содержания при вступлении в должность или при предоставлении права подписи.

Поручая проведение экспертизы, руководитель ЭКУ не вправе давать указания эксперту, предпрещающие исход исследования и содержание заключения.

Однако в экспертной практике имеют место случаи, когда руководитель ЭКУ не согласен с заключением эксперта. Он обращает внимание на ошибку эксперта и предлагает устранить ее, что может привести в некоторых случаях к повторному проведению исследования. Эксперт имеет право согласиться или не согласиться с доводами руководителя ЭКУ, так как мнение последнего для эксперта равнозначно консультации и не может рассматриваться как приказ или указание. Если замечание относится к явным упущениям эксперта, которые не могут вызвать со стороны последнего принципиальных возражений, то ситуация разрешается просто: эксперт устраняет возникшие упущения.

В случаях, если эксперт не примет во внимание и не согласится с обоснованными рекомендациями руководителя ЭКУ, последнему необходимо использовать свое право расширить круг экспертов и передать им материалы, оставив в этой комиссии первого эксперта, либо направить заключение эксперта следователю со своими замечаниями рекомендательного характера.

Согласно Инструкции об организации деятельности экспертно-криминалистических подразделений органов внутренних дел Республики Беларусь, утвержденной постановлением МВД Республики Беларусь от 10 июля 2006 года № 185, руководитель ЭКУ осуществляет связь с органом, назначившим экспертизу.

Он вправе запрашивать дополнительные материалы и сведения, необходимые для дачи заключения, уточнять смысл поставленных вопросов, если они сформулированы недостаточно ясно, при наличии соответствующего допуска может сам проводить экспертизы или принимать участие в их проведении в составе экспертной комиссии, пользуясь при этом равными с другими экспертами правами, может возвратить материалы без заключения в случае полной их непригодности для исследования либо запросить дополнительные материалы, сведения и документы.

Руководитель ЭКУ вправе возвращать поступившие материалы без исполнения при отсутствии в данном экспертно-криминалистическом подразделении эксперта необходимой специальности либо материально-технической базы или специальных условий для проведения исследований.

Кроме того, руководитель ЭКУ обязан создавать надлежащие условия для проведения экспертиз; давать методические рекомендации и советы; определять конкретные сроки проведения экспертиз; обеспечивать сохранность объектов исследования.

По мнению некоторых авторов, следователь может обязать руководителя ЭКУ поручить проведение экспертизы указанному им сотруднику. Так, А.Р. Шляхов пишет: «Руководитель учреждения обязан выполнить все предложения органа, назначившего экспертизу, данные им в пределах его компетенции по вопросам экспертизы. В частности, для него обязательно поручение экспертизы именно тем специалистам, которые названы следователем или судом. Если это окажется невозможным, руководитель учреждения уведомляет следователя, суд и лишь с их разрешения может поручить экспертизу другим специалистам» [5, с. 41–42]. Подобные высказывания есть в работах и современных российских авторов [6, с. 10–11].

Анализ УПК Республики Беларусь показал, что закон не ограничивает выбор руководителя экспертного учреждения какими-либо указаниями следователя или суда. В этой связи нам кажется более правильной позиция В.А. Назарова, который считает, что «если наделить следователя правом персонального назначения эксперта-сотрудника экспертного учреждения, это может повлечь дезорганизацию работы экспертного учреждения. У одного эксперта будет большое количество экспертиз, а у другого вообще отсутствовать» [7, с. 66].

Все эти положения должны найти отражение в уголовно-процессуальном законодательстве Республики Беларусь.

Думается, что перечень вышеперечисленных прав и обязанностей руководителя ЭКУ нельзя считать исчерпывающим.

По мнению К.К. Абакирова, с которым нельзя не согласиться, руководитель ЭКУ осуществляет общеорганизационную, экспертную, научно-исследовательскую, кадровую, профилактическую работу [8, с. 21].

Например, по общеорганизационным вопросам руководитель ЭКУ осуществляет планирование, контроль за выполнением текущих заданий, не предусмотренных планами, проводит научные и служебные совещания и организует исполнение принятых на них решений, обеспечивает соблюдение сотрудниками трудовой и служебной дисциплины, проводит с ними воспитательную работу, создает условия для высокопроизводительного труда сотрудников, обеспечивает соблюдение техники безопасности, охраны труда и пожарной безопасности, то есть он несет полную ответственность за состояние организационной работы и всю деятельность подразделения.

В области экспертной работы руководитель ЭКУ обеспечивает высокий научно-технический уровень и своевременное проведение экспертиз, организует выполнение планов внедрения и апробации новых методов и методик исследования, заботится о техническом оснащении подразделения, обеспечивает эффективное использование лабораторного оборудования и приборов. Следует отметить, что при проведении экспертиз процессуальные и административные полномочия руководителя тесно переплетаются.

Руководитель ЭКУ в области научно-исследовательской работы осуществляет контроль за ходом и качеством выполнения научных работ, написания статей, включенных в план научно-исследовательской работы ЭКУ, разрабатывает проекты планов этих работ, конспектов и рабочих программ по темам и подготовки диссертационных исследований, а также мероприятия по внедрению результатов исследований в экспертную практику.

В области работы с кадрами руководитель определяет функциональные обязанности каждого сотрудника, проводит мероприятия по повышению профессиональной квалификации и творческого роста сотрудников, представляет их к присвоению научных званий, квалификации эксперта-криминалиста, вносит предложения о замещении вакантных должностей, перемещении сотрудников подразделения, поощрении сотрудников за достигнутые успехи в работе и применении мер дисциплинарного характера за допущенные нарушения.

Значительную роль играет руководитель ЭКУ в организации профилактической работы. В этой области он обеспечивает полное использование возможностей экспертизы для установления обстоятельств, которые способствовали или могут способствовать правонарушению, разработку на основе специальных знаний организационно-технических рекомендаций по их устранению. Научно-методи-

ческая работа подразделения направляется главным образом на оказание органам прокуратуры, МВД и судам помощи в работе по повышению знаний по вопросам экспертизы.

Вышеуказанные функции руководителя ЭКУ являются неотъемлемой составляющей его должностных обязанностей и, по нашему мнению, должны быть закреплены в ведомственной инструкции об организации деятельности экспертно-криминалистических подразделений органов внутренних дел Республики Беларусь.

В УПК Республики Беларусь в самостоятельной статье должны быть сформулированы положения, касающиеся процессуальных прав и обязанностей руководителя ЭКУ.

Так, руководитель ЭКУ при получении постановления или определения о назначении экспертизы обязан:

а) поручить ее производство конкретному эксперту, который обладает специальными знаниями в объеме, требуемом для ответов на поставленные вопросы;

б) разъяснить эксперту права и обязанности;

в) предупредить эксперта об уголовной ответственности за дачу ложного заключения (как представляется, это положение следует сохранить лишь при привлечении для проведения экспертизы специалистов, не являющихся сотрудниками специализированных экспертных учреждений; для штатных сотрудников государственных экспертных учреждений целесообразно ввести принесение присяги при вступлении в должность или при предоставлении им права подписи);

г) обеспечить условия, необходимые для проведения исследований (наличие оборудования, приборов, материалов и средств информационного обеспечения, соблюдение правил техники безопасности, сохранность представленных объектов исследований и материалов дела);

д) обеспечить контроль за соблюдением сроков производства экспертиз, полнотой и качеством исследования, не нарушая принцип независимости эксперта;

е) по окончании исследования направить заключение эксперта, объекты исследования и материалы в орган или лицу, которые назначили экспертизу;

ж) не разглашать сведения, которые стали ему известны в связи с организацией и производством экспертизы, в том числе сведения, которые могут ограничить конституционные права граждан, а также сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну.

Права руководителя ЭКУ:

а) возвращать без исполнения постановления или определение о назначении экспертизы, представленные для ее производства объекты исследований и материалы дела, если в данном учреждении нет эксперта конкретной специальности, необходимой материально-технической базы либо специальных условий для проведения

исследований, указав мотивы, по которым производится возврат;

б) привлекать к проведению экспертизы специалистов, не работающих в экспертном учреждении, если их специальные знания необходимы для дачи заключения (на современном этапе руководитель ЭКУ вынужден прибегать к помощи специалистов-математиков, программистов и т.п., однако их правовой статус законом не регламентирован, что порождает на практике самые различные толкования: от признания указанных лиц экспертами до игнорирования вооб-

ще всякого упоминания о них в заключениях экспертов);

в) организовывать проведение комплексной и комиссионной экспертиз;

г) устанавливать сроки проведения экспертизы;

д) запрашивать дополнительные материалы и сведения, уточнять смысл поставленных вопросов;

е) лично либо в составе комиссии проводить экспертизу при наличии соответствующего допуска на право их проведения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Кононенко, И.П. О полномочиях руководителя научно-экспертного подразделения СЭУ / И.П. Кононенко // Криминалистика и судебная экспертиза. – Киев, 1977. – С. 15.
2. Дулов, А.В. Права и обязанности участников судебной экспертизы / А.В. Дулов. – Минск, 1962. – С. 93–94.
3. Рахунов, Р.Д. Участники уголовно-процессуальной деятельности / Р.Д. Рахунов. – М.: Госюриздат, 1961. – С. 19.
4. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 16 июля 1999 г., № 295-З; в ред. Закона Респ. Беларусь от 05.01.2008 // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2008.
5. Шляхов, А.Р. Правовые основы организации и деятельности судебно-экспертных учреждений в ССР / А.Р. Шляхов // Сб. науч. тр. / ВНИИСЭ. – М., 1976. – Вып. 22: Правовые проблемы судебной экспертизы. – С. 5–68.
6. Филькова, О.Н. Справочник эксперта-криминалиста / О.Н. Филькова. – М.: Юриспруденция, 2001. – 464 с.
7. Назаров, В.А. Назначение и проведение экспертизы в уголовном процессе: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / В.А. Назаров. – Оренбург, 1998. – 162 л.
8. Абакиров, К.К. Процессуальные и организационные проблемы применения специальных познаний при производстве судебных экспертиз (по материалам Рос. Федерации и Кыргызской Респ.): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / К.К. Абакиров. – М., 2000. – 188 л.

РАЗДЕЛ IV

|| КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

ЮРИДИЧЕСКИЕ ГАРАНТИИ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЕВ: СУЩНОСТЬ И ЗНАЧЕНИЕ

О. В. ЧМЫГА

Специальный конституционно-правовой статус белорусских парламентариев непосредственно обеспечивается юридическими гарантиями их деятельности, которые занимают ведущее место в сложноорганизованной системе гарантий деятельности парламентариев и представляют собой систему правовых средств обеспечения эффективной фактической реализации лицами, избранными в состав Парламента, своих нормативно регламентированных полномочий (прав и обязанностей), включающую в себя: 1) иммунитет парламентариев; 2) государственную юридическую защиту прав, чести и достоинства парламентариев. Понятие «иммунитет» парламентария в широком понимании включает в себя два неотъемлемых и взаимосвязанных элемента: 1) «индемнитет» (в части неответственности парламентариев за мнения и высказывания, связанные с реализацией их нормативно регламентированных полномочий); 2) «неприкосновенность мандатариев», под которой следует понимать запрет ареста, иного лишения личной свободы, личного досмотра, обыска, привлечения к юридической ответственности парламентариев без согласия законодательного (представительного) органа власти, членами которого они являются. Белорусское государство обеспечивает также юридическую защиту прав, чести и достоинства парламентариев.

Система правовых гарантий депутатской деятельности, как и всякая система вообще, предполагает внутреннюю структурную дифференциацию составляющих ее частей [1, с. 77]. Между тем в современной юридической науке не существует единого мнения о видах и сущности гарантий деятельности парламентариев, а основания деления, выделяемые авторами соответствующих классификаций, отличаются существенным многообразием.

Так, по мнению А.А.Безуглова, существуют три вида гарантий деятельности парламентариев: социально-экономические; политические и организационные; депутатский иммунитет [2, с. 27]. А.Я.Ярматов также выделяет три группы гарантий деятельности членов парламента и отмечает, что «в систему гарантий входят социально-экономические и политические, организационные и процессуальные гарантии, а также гарантии прав личности депутата» [3, с. 11].

Ю.Г.Просвирнин выделяет четыре группы гарантий деятельности членов парламента: экономические, политические, идеологические и правовые, которые характеризует как косвенные. При этом правовые гарантии данный исследователь подразделяет на организационно-правовые, процессуальные, материально-правовые и депутатский иммунитет [4, с. 26–29]. А.В. Зинovieв различает следующие гарантии депутатской деятельности: политические, организационные, гарантии трудовых прав, материальные, депутатскую неприкосновенность [5, с. 278]. Анализ приведенных выше правовых позиций по рассматриваемой проблеме позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на общую логическую целостность и аргументированность предложенных классификаций, данным авторам, с одной стороны, не удалось в полном объеме исследовать все возможные характеристики указанной системы, с другой стороны – исключить излишнюю детализацию классификаций.

Исходя из необходимости нивелирования указанных недостатков, считаем, что искомую сложноорганизованную систему гарантий деятельности парламентариев в зависимости от функционального назначения и содержательных характеристик гарантий, их места и роли в ней целесообразно подразделить на две взаимосвязанные группы гарантий: организационные и юридические. При этом организационные гарантии призваны, по нашему мнению, выполнять роль вспомогательных по отношению к юридическим гарантиям, стержневым по характеру, поскольку организационные гарантии направлены на создание общего благоприятного режима работы и жизнедеятельности мандатария, юридические же гарантии представляют собой конкретные правовые средства, содействующие эффективной фактической реализации его непосредственных нормативно регламентированных полномочий (прав и обязанностей). Соотношение выполняемых организационными и юридическими гарантиями функций в общем механизме обеспечения деятельности парламентариев можно определить как связь условий и средств, преследующих единую цель, – обеспечение максимально эффективной фактической реализации полномочий (прав и обязанностей) членов парламента.

Между тем в государстве, как верно указывает С.Г.Дробязко, «юридическое положение личности непосредственно обеспечивается всей совокупностью правовых средств, государственной защитой предоставленных законом прав и возлагаемых на личность обязанностей» [6, с. 6]. В Республике Беларусь специальный конституционно-правовой статус парламентариев непосредственно обеспечивается юридическими гарантиями их деятельности, которые, на наш взгляд, представляют собой систему правовых

средств обеспечения эффективной фактической реализации лицами, избранными в состав Парламента, своих нормативно регламентированных полномочий (прав и обязанностей), включающую в себя: 1) иммунитет парламентариев; 2) государственную юридическую защиту прав, чести и достоинства парламентариев. Рассмотрим сущность указанных категорий.

Фундаментальной юридической гарантией деятельности парламентариев является их иммунитет. Следует отметить, что российский профессор Л.А.Шалланд еще в 1913 году характеризовал иммунитет парламентариев следующим образом: «Первым по времени теоретическим обоснованием иммунитета является догма народного суверенитета. Второй публично-правовой принцип, коим думают обосновать иммунитет, есть теория разделения властей... Иммунитет преследует определенную цель – всестороннее ограждение депутата от возможных покушений на его независимость. Иммунитет представляется не привилегией, а особым институтом публичного права. ... Иммунитет имеет в виду правильное функционирование законодательного органа, с одной стороны, и правильные его отношения к правительству и судебной власти – с другой» [7, с. 5, 76, 80]. В целом мы солидарны с позицией указанного исследователя, подчеркнем лишь, что указанная гарантия деятельности парламентариев по своей природе является нормативно допустимым и необходимым ограничением правового положения иных субъектов права, исключением из общего принципа всеобщего правового равенства, поскольку «ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом, и ради достижения целей, которые необходимы в демократическом обществе» [8, с. 11].

Между тем на современном этапе в науке конституционного права единая правовая позиция относительно природы, объема и сущностных характеристик термина «иммунитет» не сформулирована. В частности, Л.А.Нудненко предлагает свой нестандартный вариант видения данной проблемы и предлагает отличать термины «иммунитет» и «неприкосновенность» парламентария, утверждая, что «обе эти гарантии имеют различное содержание и возникли независимо друг от друга», однако, преследуют при этом единую цель ограждения парламентария от внешних давлений, взаимно дополняя друг друга [9, с. 323]. Такая правовая позиция исследователя представляется недостаточной, поскольку, по нашему мнению, автор упускает при рассмотрении категории «иммунитет» ее исходное семантическое значение – в дословном переводе (от лат. «immunitatis») данное понятие означает «освобождение от чего-либо», что соответствует исходной смысловой нагрузке термина «неприкосновенность» и, следовательно, ука-

зывает на равнозначный семантический объем рассматриваемых терминов. Считаем, что понятие «иммунитет» парламентария в широком понимании включает в себя два неотъемлемых и взаимосвязанных элемента: 1) «индемнитет» (в части неотвеченности парламентариев за мнения и высказывания, связанные с реализацией их нормативно регламентированных полномочий); 2) «неприкосновенность мандатариев», под которой, по нашему мнению, следует понимать запрет ареста, иного лишения личной свободы, личного досмотра, обыска, привлечения к юридической ответственности парламентариев без согласия законодательного (представительного) органа власти, членами которого они являются. Заметим, что на современном этапе объем неприкосновенности членов Парламента «в отдельно взятых иностранных государствах различен, однако, в целом в данное понятие входят: запрет на полицейское задержание, арест и привлечение депутата к судебной ответственности без санкции соответствующей палаты парламента. Исключением из правил в большинстве государств является ситуация, при которой депутат застигнут на месте совершения преступления. В Японии иммунитет распространяется только на время сессии и пути туда и обратно. В Великобритании член Палаты общин может быть лишен иммунитета распоряжением председателя палаты» [10, с. 273–274].

Базовый механизм реализации иммунитета белорусских парламентариев закреплен в Конституции Республики Беларусь, Законе Республики Беларусь от 4 ноября 1998 года № 196-З «О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь», регламентах палат Парламента. Согласно указанным актам народные избранники неответственны за позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие их статусу, в том числе и по истечении срока их полномочий (это не относится к обвинению их в клевете и оскорблении).

Неприкосновенность парламентариев распространяется на их жилое, служебное помещения, личное и служебное транспортные средства, переписку, используемые ими средства связи и на принадлежащие им документы. Члены Парламента не могут быть подвергнуты обыску, личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено действующим законодательством.

В течение срока своих полномочий депутаты Палаты представителей, члены Совета Республики могут быть арестованы, иным образом, лишены личной свободы лишь с предварительного согласия соответствующей палаты, за исключением случаев совершения измены государству или иного особо тяжкого преступления, а также

задержания на месте совершения преступления.

Уголовное дело в отношении народных избранников может быть возбуждено только Генеральным прокурором Республики Беларусь или лицом, исполняющим его обязанности, с предварительного согласия соответствующей палаты Парламента и рассматривается Верховным Судом Республики Беларусь.

Вопрос о лишении парламентария неприкосновенности решается соответствующей палатой белорусского Парламента по представлению Генерального прокурора Республики Беларусь (в случаях, когда представление Генерального прокурора Республики Беларусь поступает в палаты Парламента в период между сессиями, может созываться внеочередная сессия в порядке, предусмотренном Конституцией Республики Беларусь, а также регламентами палат). Палаты Парламента рассматривают указанное представление, принимают мотивированное решение и извещают о нем Генерального прокурора Республики Беларусь. В рассмотрении вопроса в соответствующей палате Парламента вправе участвовать парламентария, в отношении которого внесено представление. При необходимости от Генерального прокурора Республики Беларусь могут быть истребованы дополнительные материалы. О возбуждении, прекращении уголовного дела либо о вступившем в законную силу приговоре суда в отношении депутата Палаты представителей, члена Совета Республики орган дознания, следователь либо суд в трехдневный срок сообщают соответствующей палате Национального собрания Республики Беларусь. Нарушение положений, регулирующих вопросы неприкосновенности парламентария, влечет ответственность согласно действующему законодательству. Таким образом, процедура привлечения парламентария в Республике Беларусь к юридической ответственности достаточно нормативно урегулирована и прозрачна, поскольку только «предсказуемость и разумная стабильность нормативного регулирования, учитывающего интересы государства, общества и отдельного человека, будет способствовать защите интересов этих субъектов, укрепляя при этом доверие граждан к государству» [11, с. 133].

Как нами подчеркивалось выше, белорусское государство обеспечивает юридическую защиту прав, чести и достоинства парламентариев.

Несоблюдение должностными лицами и другими работниками государственных органов, органов общественных объединений, учреждений, организаций и предприятий законных прав парламентариев либо создание им препятствий в осуществлении парламентской деятельности, а равно представление им заведомо ложной информации или несоблюдение установленных законодательством сроков и порядка представле-

ния информации и ответов на запросы и обращения депутата Палаты представителей, члена Совета Республики влекут соответствующую ответственность.

Наряду с этим неправомерное воздействие на депутата Палаты представителей, члена Совета Республики, членов их семей и близких родственников, выраженное в виде насилия или угрозы применения насилия, оказанное в целях прекращения их парламентской деятельности или изменения ее характера, влечет ответственность согласно действующему законодательству. В частности, по нашему мнению, заслуживает особого внимания статья 359 Уголовного кодекса Республики Беларусь (террористический акт) [12], которая предусматривает уголовную ответственность за посягательство на жизнь государственного деятеля (парламентария) – убийство или покушение на убийство, совершенное в связи с его государственной деятельностью с целью дестабилизации общественного порядка, либо воздействия на принятие решений государственными органами, либо воспрепятствования политической деятельности, либо из мести за такую деятельность. Для признания террористического акта окончанным преступлением достаточно даже покушения на жизнь парламентария независимо от фактически причиненного вреда.

Оскорбление депутата Палаты представителей, члена Совета Республики, в том числе при исполнении ими своих обязанностей, а равно клевета в отношении их либо распространение порочащей информации об их парламентской деятельности также влекут юридическую ответственность. Наиболее суровы меры уголовной ответственности, которые согласно статье 369

Уголовного кодекса Республики Беларусь [12] применяются к лицам, публично и умышленно унижающим честь и достоинство в неприличной форме (оскорбление) представителя власти (парламентария) в связи с выполнением им служебных обязанностей.

В ходе рассуждений о сущности и роли юридических гарантий во всей сложноорганизованной системе гарантий деятельности парламентариев нельзя не обратить внимание и на то, что все «виды гарантий депутатской деятельности тесно взаимосвязаны и взаимодействуют между собой. Формы таких взаимосвязей различны. Наиболее типичными из них являются следующие: 1) осуществление одних гарантий депутатской деятельности служит основанием для реализации других гарантий; 2) неисполнение одной депутатской гарантии может служить основанием для возникновения другой гарантии; 3) нарушение одних гарантий непосредственно влияет на все остальные гарантии депутатской деятельности [13, с. 322]. Юридические гарантии деятельности мандатариев занимают главное место в системе указанных структурных связей.

Таким образом, можно констатировать, что в рамках конструкции конституционно-правового статуса белорусских народных избранников, юридические гарантии занимают ведущее место в сложноорганизованной системе гарантий деятельности парламентариев и являют собой конкретные правовые средства, призванные в демократическом и правовом русле выполнять важнейшую ее функцию: обеспечение максимально эффективной фактической реализации их непосредственных нормативно регламентированных полномочий (прав и обязанностей).

ЛИТЕРАТУРА

1. Нудненко, Л.А. Правовое регулирование гарантий деятельности депутатов Верховного Совета СССР / Л.А. Нудненко // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, Право. – 1976. – № 2. – С. 76–83.
2. Безуглов, А.А. Теоретические проблемы правового статуса советского депутата: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / А.А. Безуглов; Акад. наук СССР, Ин-т государства и права. – М., 1971. – 39 с.
3. Ярматов, А.Я. Гарантии депутатской деятельности / А.Я. Ярматов. – М.: Юрид. лит., 1978. – 53 с.
4. Просвирнин, Ю.Г. Гарантии депутатской деятельности в развитом социалистическом обществе / Ю.Г. Просвирнин. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1982. – 144 с.
5. Зиновьев, А.В. Статус народного депутата в СССР: проблемы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / А.В. Зиновьев. – Л., 1988. – 379 с.
6. Дробязко, С.Г. Правовой статус личности в Советском государстве / С.Г. Дробязко; Правление о-ва «Знание» БССР, Науч.-метод. совет по пропаганде знаний о государстве и праве. – Минск, 1978. – 20 с.

7. Шалланд, Л.А. Иммуниет народных представителей: юрид. исслед.: в 2 т. / Л.А. Шалланд. – Юрьев: Тип. К. Маттисена, 1911–1913. – Т. 2: Часть догматическая. – 1913. – 480 с.
8. Василевич, Г.А. Права человека: пособие для студентов / Г.А. Василевич, А.В. Шавцова. – Минск: БГУ, 2006. – 247 с.
9. Нудненко, Л.А. Конституционно-правовой статус депутата государственного органа законодательной власти в Российской Федерации / Л.А. Нудненко. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. – 475 с.
10. Чиркин, В.Е. Государствоведение: учебник / В.Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 1999. – 398 с.
11. Василевич, Г.А. Права человека: пособие для студентов / Г.А. Василевич, А.В. Шавцова. – Минск: БГУ, 2006. – 247 с.
12. Уголовный кодекс Республики Беларусь: принят Палатой представителей 2 июня 1999 г.: одобр. Советом Респ. 24 июня 1999 г.: текст по состоянию на 15 авг. 2006 г. – Минск: Амалфея, 2006. – 336 с.
13. Нудненко, Л.А. Конституционно-правовой статус депутата государственного органа законодательной власти в Российской Федерации / Л.А. Нудненко. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. – 475 с.

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

В.Н.КИВЕЛЬ

Функционирование и развитие общества взаимосвязано с территорией, конкретной местностью. Территория, если ее рассматривать как субстрат социально-экономического развития, обладает определенными свойствами и внутренним потенциалом. В результате процесса хозяйственного освоения людьми и их жизнедеятельности территория превращается в социально-экономическое образование, служащее как базисом хозяйственного развития, так и средой пространственно-временной организации общества [1, с. 8].

Основной целью социально-экономического развития территории является улучшение условий для повышения уровня жизни населения.

Местное самоуправление обладает своеобразием, определенной автономией, самостоятельностью в решении местных вопросов, но остается частью единого государственного механизма, частью целостной структуры по управлению обществом. Местное самоуправление действует в соответствии с законодательством, принятым органами государственной власти, в рамках определенных ею полномочий под контролем центра. При этом управление на местах в первую очередь создается лишь для удобства управления со стороны государства, поскольку центральное правительство технически не может само обеспечить управление во всех административно-территориальных единицах и не способно управлять только через своих уполномоченных.

В управлении местными делами независимо от его форм неразрывно переплетаются и общественные, и государственные черты. Общественные черты находят свое выражение в известном обособлении публичной власти территориального коллектива от государственной власти, в автономии первой, ее самостоятельности при принятии решений по местным вопросам, в праве судебного оспаривания некоторых решений государственных органов и т.д. Но, с другой стороны, нельзя не видеть определенные иерархии этих двух властей.

Государственная власть как власть всего общества имеет приоритет в отношении публичной власти территориального коллектива. В Европейской хартии местного самоуправления 1985 года (ст. 3) под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и

управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения [2, с. 1090].

Конституция Республики Беларусь в статье 117 закрепляет, что местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах [3]. В ст. 2 Закона Республики Беларусь от 20 февраля 1991 года «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» [4] под местным самоуправлением понимается форма организации и деятельности граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими органы социальных, экономических, политических и культурных вопросов местного значения исходя из интересов населения и особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств.

Статья 3 Закона закрепляет систему органов местного самоуправления и формы прямого участия граждан в государственных и общественных делах. В систему местного самоуправления включаются местные Советы депутатов и органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы, в том числе единоличные).

К формам прямого участия граждан относятся местные референдумы, собрания граждан и иные формы прямого участия граждан в государственных и общественных делах. Это же положение дублирует и ст. 6 Закона, при этом в ч. 2 закрепляя положение о том, что не допуска-

ются какие-либо ограничения прав граждан на участие в местном управлении и самоуправлении, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь и законами Республики Беларусь.

Одним из важных элементов системы местного самоуправления являются органы территориального общественного самоуправления (ОТОС). Потенциал данных общественных формирований в настоящее время не задействован в полной мере по различным причинам.

Правовой основой деятельности органов территориального общественного самоуправления являются Конституция Республики Беларусь, законы Республики Беларусь, в первую очередь это Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», нормативные правовые акты Президента Республики Беларусь, решения местных органов управления и самоуправления.

В соответствии с ч. 1 ст. 29 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» территориальное общественное самоуправление – это самоорганизация граждан на добровольной основе по месту их жительства на части территории административно-территориальной единицы (территорий микрорайонов, жилищных комплексов, кварталов, улиц, дворов, поселков, сел и т.п.) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления (единоличные либо в формах советов, комитетов и других формах).

Таким образом, Закон допускает решение вопросов местного значения непосредственно населением – предполагается форма непосредственной (прямой) демократии и через создаваемые ими ОТОС – форма представительной (непрямой) демократии и различает как коллективные, так и единоличные ОТОС.

На соответствующей части административно-территориальной единицы может быть создан только один орган территориального общественного самоуправления.

К сожалению, ст. 29 содержит формулировку только понятия «Территориальное общественное самоуправление», а понятия «Орган территориального общественного самоуправления» не содержит.

Орган территориального общественного самоуправления может наделяться правами юридического лица, являясь при этом некоммерческой организацией, подотчетен в своей деятельности собранию, его учредившему либо избравшему, и соответствующему Совету.

В состав органов территориального общественного самоуправления избираются лица, достигшие восемнадцати лет и постоянно проживающие на данной территории.

Кандидаты в органы территориального общественного самоуправления могут выдвигаться жителями соответствующей территории, а также представительными и исполнительными органами данной административно-территориальной единицы. По нашему мнению, необходимо расширить список субъектов выдвижения кандидатов в ОТОС путем включения в него трудовых коллективов и местных общественных объединений.

Учреждение органа территориального общественного самоуправления, избрание его членов и утверждение устава осуществляются на собрании в порядке, определенном ст. 28 Закона. Порядок избрания и работы единоличных органов территориального общественного самоуправления (старост, старейшин и др.) определяется положением, утверждаемым Советом соответствующей административно-территориальной единицы. В настоящее время положения, регулирующие порядок избрания и деятельности единоличных органов территориального общественного самоуправления (старост, старейшин и др.), приняты областными Советами депутатов.

Члены органа территориального общественного самоуправления избираются открытым или тайным голосованием.

В уставе органа территориального общественного самоуправления указываются название, цели, задачи и предмет деятельности органа территориального общественного самоуправления, территория его деятельности, формы и порядок участия жителей в работе органа территориального общественного самоуправления и порядок формирования его органов, срок полномочий органа территориального общественного самоуправления, который не должен превышать срока полномочий Совета соответствующей административно-территориальной единицы (что, по нашему мнению, является неоправданным, так как в работе ОТОС могут ухудшаться такие свойства, как стабильность и преемственность), источники и порядок формирования собственности органа территориального общественного самоуправления, порядок распоряжения его имуществом, а также должны содержаться иные сведения, предусмотренные законодательством Республики Беларусь.

Орган территориального общественного самоуправления регистрируется в соответствующем исполнительном комитете (местной администрации).

Для регистрации органа территориального общественного самоуправления в месячный срок со дня его учреждения в осуществляющий регистрацию орган подаются соответствующие документы, перечень которых указан в ст. 29 Закона.

Органам общественного территориального самоуправления Законом предоставлено шесть прав:

1) вносить на рассмотрение Совета и его органов, исполнительных комитетов и местных администраций предложения по всем вопросам местного значения;

2) участвовать по приглашению государственных органов в рассмотрении ими вопросов местного значения;

3) созывать собрания на соответствующей территории для обсуждения вопросов местного значения;

4) аккумулировать в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, заработанные средства, добровольные взносы и пожертвования граждан и юридических лиц и направлять их на развитие социальной инфраструктуры территории, проведение культурно-просветительных, оздоровительных мероприятий;

5) принимать от Советов, исполнительных и распорядительных органов, иных юридических лиц во владение и пользование строения, помещения, игровые и спортивные площадки, клубы, иные объекты социально-культурного назначения, историко-культурные ценности;

6) вносить на рассмотрение Совета, исполнительного комитета и местной администрации предложения по вопросам организации деятельности и размещения предприятий торговли, общественного питания, бытового обслуживания, учреждений здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта, других объектов социальной сферы, а также определения режима их работы.

Однако только три из них косвенно связаны с решением управленческих задач [5, с. 114]. ОТОС предоставлено право вносить на рассмотрение местных органов власти предложение по всем вопросам местного значения, участвовать по приглашению государственных органов в их рассмотрении и созывать собрания для обсуждения местных вопросов. С одной стороны, это создает определенные возможности для защиты интересов жителей, но, с другой стороны, суживает возможности этой защиты. По нашему мнению, было бы демократичней п. 2 ч. 11 ст. 29 Закона сформулировать в следующей редакции: «Участвовать в рассмотрении государственными органами вопросов местного значения, инициированных органом общественного территориального самоуправления.»

Местный Совет может делегировать органу территориального общественного самоуправления отдельные полномочия по осуществлению самоуправления на соответствующей территории, за исключением полномочий, отнесенных к исключительной компетенции Совета. По нашему мнению, в настоящее время был бы желателен эту часть ст. 29 Закона дополнить формулировкой, что не только местный Совет, но и исполнительный комитет может делегировать ОТОС отдельные полномочия по осуществлению управленческой деятельности (например, осуществление проти-

вожарной деятельности в области экологии и т.д.).

На законодательном уровне механизм передачи управленческих полномочий не урегулирован. Местные Советы решают этот вопрос по своему усмотрению. При этом они исходят, как правило, из того, что территориальные сообщества не в состоянии решать государственные задачи на местном уровне.

Как представляется, еще более ограничены возможности общественных органов во взаимодействии с исполнительными органами власти.

Считаем, что для повышения роли граждан в управлении делами общества и государства на местном уровне эти вопросы необходимо законодательно урегулировать.

Деятельность органов территориального общественного самоуправления по обеспечению жизнедеятельности села осуществляется на основе перспективных и текущих календарных планов, которые составляют с учетом предложений руководителей общественных формирований, жителей, поручений районных Советов депутатов, их президиумов и подлежат утверждению на заседаниях Советов по различным направлениям. В частности, доверенные лица населенных пунктов и сельские комитеты на территории Чаусского района Могилевской области, являющиеся по статусу органами территориального общественного самоуправления, действуют на основе положения, избираются на собрания жителей населенных пунктов и осуществляют следующие задачи:

организуют работы по благоустройству подведомственных территорий;

принимают меры по обеспечению общественного порядка на подведомственных территориях;

решают вопросы улучшения работы объектов социально-культурного назначения в интересах населения, проживающего на подведомственной территории;

обеспечивают сохранность историко-культурных ценностей;

организуют проведение собраний граждан для обсуждения вопросов местного значения и выполнение решений этих собраний.

Необходимо отметить, что органы территориального общественного самоуправления проводят определенную работу в вопросах благоустройства и санитарного состояния сельских населенных пунктов, улучшения работы предприятий торговли и общественного питания, организации досуга населения и т.д. [6, с. 47–52]. По нашему мнению, имея большие финансовые возможности, более широкий объем прав и гарантий в управленческой сфере, органы территориального общественного самоуправления могли работать более эффективно.

На территории г. Минска в настоящее время действуют комитеты территориального общественного самоуправления (КТОСы). Примерный устав КТОС был утвержден решением Минского городского Совета депутатов от 2 февраля

2000 г. № 69. В соответствии с п. 1.1 Примерного устава «комитет территориального общественного самоуправления (далее – КТОС) является территориальным органом общественного самоуправления, действующим в соответствии с законодательством Республики Беларусь, предметом деятельности которого является самостоятельное (под свою ответственность) осуществление собственных инициатив граждан в вопросах местного значения» [8]. Считаем, что данная формулировка определения КТОС недостаточно характеризует этот самоуправленческий орган. Более точным было бы определение КТОС в следующей редакции: «Комитет территориального общественного самоуправления (далее – КТОС) является территориальным органом общественного самоуправления, представляющим собой самоорганизацию граждан на добровольной основе по месту их жительства на части территории административно-территориальной единицы (территорий микрорайонов, жилищных комплексов, кварталов, улиц, дворов) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения в соответствии с законодательством Республики Беларусь.».

Подпункт 2.2 Положения определяет, что КТОС является некоммерческой организацией и подотчетен в своей деятельности собранию (конференции), его учредивших, и администрации соответствующего района г. Минска. Подотчетность КТОС администрации соответствующего района г. Минска противоречит ч. 3 ст. 29 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», где говорится о подотчетности ОТОС в своей деятельности собранию, его учредившему либо избравшему, и соответствующему Совету. Применительно к КТОСам г. Минска, то они должны быть подотчетны в своей деятельности как собраниям (конференциям), их учредившим, так и Минскому городскому Совету депутатов, который по статусу является Советом как областного, так и базового уровня.

В соответствии с п. 11.2.3 КТОС может быть ликвидирован по решению администрации соответствующего района г. Минска. Положение этого пункта также не соответствует ч. 12 ст. 29 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», закрепляющей положение о том, что решение о досрочном прекращении полномочий органа территориального общественного самоуправления принимается Советом соответствующей административно-территориальной единицы или собранием граждан.

В целом положительно зарекомендовали себя на территории Беларуси в сельской местности единые органы территориального общественного самоуправления (старосты, старейшины и т.д.) Брестской и Гродненской областей, институт старост (председатель сельского комитета (староста)) на уровне сельских населенных

пунктов. Старосты являются своеобразным связующим звеном между населением поселка (деревни) и органами местной власти. Данный институт способствует развитию инициативы общественности и широкому привлечению граждан к решению вопросов местной жизни. А также, что очень важно, реализации политики центральной власти Республики Беларусь на местном уровне.

Решением Гродненского облисполкома от 20 декабря 1999 г. № 554 было утверждено типовое положение «О старостах сельских населенных пунктов» [7] (далее по тексту – Положение). В соответствии с п. 1.1 данного Положения староста населенного пункта избирается на собраниях граждан сельских населенных пунктов сроком на 2 года из числа депутатов Советов всех уровней, наиболее авторитетных и уважаемых жителей деревни, способных самостоятельно принимать эффективные меры по наведению должного порядка и санитарной культуры, удовлетворению неотложных нужд и запросов населения.

К сожалению, формулировка данного пункта ограничивает избрание старосты из числа депутатов Советов всех уровней, наиболее авторитетных и уважаемых жителей деревни, по нашему мнению, достаточно было ограничиться наиболее авторитетными жителями деревни, да и срок 2 года определенно короткий.

Согласно п. 1.3 Положения выборы старост проводятся открытым голосованием. Староста считается избранным, если за его кандидатуру проголосовало более половины граждан, присутствующих на собрании. В собраниях с правом решающего голоса участвуют граждане, достигшие 16-летнего возраста и проживающие на данной территории. Данный пункт противоречит ст. 28 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», где закреплено положение о том, что члены органа территориального общественного самоуправления выбираются гражданами открытым или тайным голосованием. По нашему мнению, избирать открыто или тайно должно решать само собрание, на котором избирается староста.

Староста осуществляет свои полномочия в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, законами Республики Беларусь, нормативными правовыми актами Президента Республики Беларусь, положением о собраниях граждан по месту жительства, общественных сельских, уличных, квартальных и домовых комитетах в Республике Беларусь, решениями местных исполнительных и представительных органов власти, собраний граждан, примерным типовым положением «О старостах сельских населенных пунктов».

Решение об избрании старост в деревнях принимается сельским, поселковым исполнительным комитетом по согласованию с соответствующим Советом депутатов. Его деятель-

ность распространяется на территорию сельского населенного пункта, в котором он избран старостой.

Собрания граждан по избранию старост организуются поселковыми, сельскими исполнительными комитетами совместно с органами территориального общественного самоуправления. Предложения по кандидатурам старост могут вноситься поселковым, сельским Советом депутатов, поселковым, сельским исполнительным комитетом, трудовыми коллективами, гражданами.

Выборы старост проводятся открытым голосованием. Староста считается избранным, если за его кандидатуру проголосовало более половины граждан, присутствующих на собрании.

Староста населенного пункта наделяется определенными полномочиями и имеет право:

вносить на рассмотрение местных органов власти, администраций предприятий, организаций и учреждений предложения по вопросам, затрагивающим интересы населения соответствующей территории. Может присутствовать при их рассмотрении, предлагать проекты решений, добиваться их принятия и исполнения;

осуществлять контроль за соблюдением правил застройки, содержанием жилых домов и придомовых территорий, правил пожарной безопасности и санитарных норм, за рациональным использованием земли, охраной природы, памятников истории и культуры и по другим вопросам, относящимся к его компетенции, вносить в соответствующие органы предложения по устранению выявленных недостатков;

заслушивать объяснения и принимать меры общественного воздействия к лицам, допустившим нарушения общественного порядка, других правил и норм путем обсуждения их действий на собраниях граждан. В необходимых случаях направлять материалы на рассмотрение органов государственной власти и управления для принятия соответствующих мер;

обращаться к руководителям трудовых коллективов и их подразделений за содействием по проведению мероприятий, связанных с благоустройством населенных пунктов, их озеленением, организацией досуга населения, оказания помощи гражданам.

Для реализации своих полномочий старосты принимают решения (письменные и устные), делают предписания и дают указания. Данные акты старост не должны противоречить законодательству Республики Беларусь и обязательны для исполнения всеми организациями, должно-

стными лицами и гражданами, находящимися на соответствующей территории. В случае их невыполнения староста вправе обратиться в поселковый, сельский Совет депутатов, поселковый, сельский исполнительный комитет с предложением о привлечении к ответственности виновных лиц. Староста несет ответственность за законность и обоснованность принимаемых им актов. По нашему мнению, было бы желательно, наделить старосту полномочиями налагать взыскания с субъектов, которые не выполнили его распоряжения, в виде письменного предупреждения.

По решению большинства граждан, проживающих в сельском населенном пункте, может создаваться денежный фонд поселка (деревни), формируемый из добровольных денежных взносов, определенных собранием.

Денежные средства фонда расходуются по предложению старосты и при согласии жителей сельского населенного пункта.

Исполнение своих обязанностей староста осуществляет в основном на общественных началах. За позитивные результаты в работе староста может поощряться (выплаты, премии, награды) местными органами власти и управления.

Местные Советы депутатов, исполнительные комитеты призваны оказывать старостам сельских населенных пунктов организационную и техническую помощь, обобщать и организовывать выполнение их предложений, изучать и распространять опыт работы.

Во многих сельских населенных пунктах старосты пользуются заслуженным авторитетом и поддержкой населения. К ним обращаются по любым вопросам общественной жизни, вплоть до разрешения семейных споров и конфликтов. Старосты присутствуют при выделении жителям сенокосов, участков для посадки картофеля и т.д. Опыт показывает, что в тех населенных пунктах, где были привлечены старосты к данным видам работы, практически отсутствуют жалобы от населения. Большую поддержку оказывают старосты сельским Советам депутатов в области информирования населения о решениях Советов депутатов и их реализации [9, с. 21].

Было бы желательно, по нашему мнению, для повышения эффективности и качества работы института старост законодательно определить единый в республике статус старосты населенного пункта, его права, обязанности, материальное вознаграждение за работу и т.д.

ЛИТЕРАТУРА

1. Местное самоуправление в Беларуси / В.Н. Кивель [и др.]; науч. ред. И.П. Сидорчук. – Минск: Тонтик, 2007. – 416с.
2. Права человека: сб. междунар.-правовых документов / сост. В.В. Щербов. – Минск: Белфранс, 1999. – 1146 с.
3. Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 г.: с изм. и доп., принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. – Минск: Амалфея, 2005. – 48 с.
4. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь (с изм. и доп.): Закон Респ. Беларусь, 20 февр. 1991 г., № 617-ХІІ: в ред. Закона Респ. Беларусь от 05.01.2008, № 317-З) // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2008.
5. Комментарий к Закону Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 20.02.1991 / А.В. Карамышев, В.И. Дриц. – 2-е изд., испр. – Минск: Тесей, 2004. – 192 с.
6. Организационно-правовая основа и практика работы органов территориального общественного самоуправления в условиях сельской местности: метод. рекомендации / Н.И. Лозовик, В.Н. Кивель; под общ. ред. А.А. Попкова. – Минск: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2004. – 88 с.
7. О старостах сельских населенных пунктов: решение Гродненского областного исполнительного комитета, 20.12.1999, № 554 // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2008.
8. Об утверждении Примерного устава комитета территориального общественного самоуправления: решение Минского городского Совета депутатов 02.02.2000, № 69 // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2008.
9. Организационно-правовая основа и практика работы органов территориального общественного самоуправления в условиях сельской местности: метод. рекомендации / Н.И. Лозовик, В.Н. Кивель; под общ. ред. А.А. Попкова. – Минск: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2004. – 88 с.

УПРАВЛЕНИЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ ОВД КАК РАЗНОВИДНОСТЬ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

А.А. ТАРИКОВ

В настоящей статье на основе анализа существующих научных взглядов на такое явление, как социальное управление, рассмотрены вопросы общих теоретических закономерностей социального управления и управления подразделениями предварительного расследования органов внутренних дел, являющегося разновидностью социального управления. При этом выделяются присущие управлению указанными подразделениями специфические особенности, обусловленные строгим соблюдением требований уголовно-процессуального законодательства и постоянно меняющейся обстановкой, в условиях которой сотрудникам подразделений приходится решать повседневные задачи по расследованию преступлений. В статье рассматриваются сущность и природа понятий «управление» вообще и «управление подразделениями предварительного расследования органов внутренних дел» в частности, уяснение которых позволит правильно решать вопросы управленческого характера, без чего невозможна эффективная деятельность подразделений предварительного расследования органов внутренних дел.

В правовом государстве права и свободы человека и гражданина, его честь и достоинство являются высшей ценностью, что и нашло отражение во Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 года [1], в Конституции Республики Беларусь [2] и в национальном законодательстве. Практика показывает, что в силу различных причин права и свободы гражданина нарушаются или соблюдаются не должным образом. Одним из основных негативных средств, посягающих на жизнь, здоровье, честь, достоинство, различные права, свободы и законные интересы гражданина, является преступность. Случаи уголовно наказуемых противоправных посягательств всесторонне, полно и объективно расследуются подразделениями предварительного расследования ОВД (далее – подразделения предварительного расследования).

Несмотря на то, что в целом по стране наметились некоторые тенденции к снижению преступности, уровень ее все также остается высоким. Так, согласно статистическим данным в 2006 г. зарегистрировано 188 881 преступление, в 2007 г. этот показатель составил 180 427, а за 9 месяцев 2008 г. – 117 880 преступлений. Соответственно значителен и объем работы в подразделениях предварительного расследования, что не может положительно сказываться на качестве работы следователей и дознавателей. Принимая во внимание все возрастающие требования общества к деятельности органов внутренних дел в условиях построения демократического правового госу-

дарства, необходимость дальнейших преобразований в правоохранительных органах становится очевидной. Преобразования должны касаться в первую очередь деятельности подразделений предварительного расследования. В настоящее время в науке наиболее разработанными являются те вопросы деятельности подразделений предварительного расследования, которые связаны с правовым регулированием функции предварительного расследования [3, 4] или касаются процессуального положения руководителей подразделений предварительного расследования и реализуемого ими процессуального руководства (контроля) [5, 6]. Наряду с тем не учитывается, что деятельность указанных подразделений не ограничивается проблемами только процессуальной деятельности, ее правового оформления и регламентации. Вопросы руководства подразделениями предварительного расследования, их построения, проблемы формирования, оформления и реализации руководителями управляющих воздействий в отношении непроцессуальных направлений деятельности подразделений предварительного расследования оставались за пределами научных интересов исследователей, а также недостаточно урегулированы нормами права. Экстенсивный путь совершенствования, т.е. достижение желательных результатов за счет увеличения штатной численности подразделений предварительного расследования, не может не иметь предела, в связи с чем следует согласиться с мнением Кулагина Н.И., кото-

рый отмечает, что в современных условиях оптимизация работы подразделений предварительного расследования должна осуществляться и другим путем – посредством ее интенсификации, а также рационализации управления [7, с. 3].

В связи с этим становится очевидным, что эффективность деятельности подразделений предварительного расследования, выполнения ими своего назначения во многом зависит от правильного правового решения соответствующих вопросов управленческого характера. В свою очередь выработка требований эффективной, научно обоснованной организации управления подразделениями предварительного расследования предполагает прежде всего уяснение сущности и природы понятия «управление» вообще и «управления подразделениями предварительного расследования ОВД» в частности.

Изучением такого явления как «управление» (лат. – «администрация», греч. – «кибернетика») занимается кибернетика. Она изучает наиболее общие закономерности любого рода управления независимо от того, где оно происходит, т.е. изучает закономерности, пригодные для любого вида объектов (систем). Обобщенно в науке объекты управления подразделяют на механические (технические, неживая природа), биологические (живая природа) и социальные (человеческое общество), выделяя при этом соответственно механическое (техническое) управление, или управление в неживой природе, биологическое управление, или управление в живой природе, и социальное управление, или управление в обществе [8, с. 60; 9, с. 24; 10, с. 7]. Хотя некоторые авторы придерживаются иных классификаций управляемых систем [11, с. 39].

Следует отметить, что указанные виды управления подразделяются на разновидности, основанные на различных сферах управления в рамках каждого вида. Так, например, в социальном управлении можно выделить такие виды управления, как административно-политическое, социально-культурное, экономическое. В свою очередь в сфере административно-политического управления выделяют управление обороной, безопасностью, правоохранительной деятельностью и т.д. Управление в сфере деятельности подразделений предварительного расследования ОВД в таком случае будет являться одной из разновидностей социального управления вообще и управления правоохранительной деятельностью государства в частности.

Проанализировав ряд существующих определений понятия «управление», всего же в настоящее время их насчитывается около 300 и в них отражены различные аспекты категории «управление», нельзя не согласиться с мнением Туманова Г.А. о том, что «во всех определениях прямо или косвенно указывается на то, что управление, во-первых, процесс целенаправленный или во всяком случае целесообразный, отвечающий объективным законам развития при-

роды и общества; во-вторых, управление всегда связано с воздействием на сложные объекты – объекты-системы; в третьих, управление неотделимо от информационных процессов и всегда направлено на организацию и упорядочение системы» [9, с. 25]. Таким образом, в наиболее обобщенной форме процесс управления можно представить как упорядочивающее, основанное на объективных закономерностях существования системы и информации, полученной при помощи обратной связи, воздействие посредством прямой связи субъекта управления на объект управления с целью поддержания организации и функционирования системы в целом.

Кибернетическое понимание сущности управления способствует определению минимально необходимых требований к организации и управлению любой системой. Это закономерно и для социальной системы, являющейся наиболее сложной из вышеупомянутых видов систем. В кибернетическом аспекте социальное управление, в том числе и управление в сфере деятельности подразделений предварительного расследования, предстает в виде выкристаллизованной формализованной схемы, очищенной от волевых, морально-этических, эмоциональных и политических наслоений, что позволяет проанализировать и, как следствие, оптимизировать функционирование социальных систем и управление ими. Так как кибернетическое понимание управления отражает наиболее общие объективные характеристики, присущие всем типам процессов управления, в том числе всем типам управленческих воздействий в социальных системах любого назначения и уровня, то использование данного подхода в понимании проблем управления подразделениями предварительного расследования позволит разработать научно обоснованные схемы управления данными подразделениями, выявить оптимальное число и размеры объектов управления, определить их штат и другие важные параметры.

Следует отметить, что при изучении рассматриваемого явления следует отличать кибернетический и социальный аспекты управления, составляющие сущность социального управления как такового. Так, управление в кибернетическом аспекте является целесообразным явлением, вызванным объективными закономерностями, существующими как в самой системе, так и во внешней среде. Кибернетический аспект управления социальными системами реализуется в виде самоуправления и саморегулирования под воздействием объективных законов развития общества (например, под воздействием стихийных процессов (преступность, миграция) или же под воздействием достижений науки, искусства и т.п.). Сложность самой социальной системы, а тем более управление ею обусловлены тем, что управление социальной системой основано на исторически непостоянных, изменяющихся социальных законах и, кроме того, происходит не автоматически, а опосредо-

ванно, через сознание людей, под воздействием волевых усилий одних на волю других. Люди, исходя из своих социально-политических, экономических интересов, под воздействием объективных законов развития общества, перед управлением ставят какие-либо конкретные цели, определяя его содержание. Наличие волевого воздействия для достижения поставленной обществом социальной цели и определяет содержание социального аспекта управления, присущего исключительно социальным системам. Следовательно, управление в системе подразделений предварительного расследования наряду с кибернетическим имеет и социальный аспект.

Таким образом, основываясь на существующих в юридической литературе точках зрения, определим наиболее характерные признаки социального управления, присущие управлению такой социальной системой, как подразделения предварительного расследования ОВД, к которым относятся:

1. Социальное управление – особый вид взаимоотношений людей, складывающийся в социуме между отдельными индивидами, группами лиц, обществом в целом. Подразделения предварительного расследования прежде всего представляют собой именно коллектив людей, вступающих в определенные отношения и связи как между собой внутри системы, так и с внешней средой.

2. Процесс управления в подразделениях предварительного расследования протекает при наличии как минимум трех компонентов системы: объекта управления, субъекта управления и связи между ними (прямая и обратная). Следует отметить, что субъект управления одновременно может выступать объектом управления, а объект управления – субъектом. Так, например, начальник территориального подразделения предварительного расследования, являясь субъектом управления для подчиненных ему сотрудников, одновременно является объектом управления со стороны руководства ПР МВД Республики Беларусь. В свою очередь руководство ПР МВД Республики Беларусь, являясь объектом управления со стороны руководителей МВД Республики Беларусь, выступает субъектом управления для всей системы подразделений предварительного расследования Республики Беларусь.

3. В процессе управления подразделениями предварительного расследования всегда происходит определенное волевое воздействие субъекта управления на объект управления. В своей работе Г.А. Туманов [9, с. 29, 30] объединил все виды управляющих воздействий в отношении каких бы то ни было социальных систем под термином «деятельность» как необходимой предпосылкой управления, однако мы полагаем, что использование данного термина может внести неточность в понимание сущности рассматриваемого явления. Из наличия при управлении воли управляющего субъекта, воздействующей на

волю управляемого объекта, вытекает, что управление подразделениями предварительного расследования носит властный характер, так как «способность обеспечить преобладание, доминирование воли одних над волей других, способность подчинить чужую волю называют властью» [12, с. 17].

Управленческое воздействие всегда носит целенаправленный, сознательный, контролируемый, волевой характер, что предполагает в процессе управления выработку идеальных целей и программ их осуществления, сознательное создание средств достижения этих целей и приведения в жизнь намеченных программ с конечной целью выполнения стоящих перед системой задач. Содержание воздействия на объект управления определяется как социальными законами и иными объективными закономерностями, регулирующими функционирование системы, так и особенностями развития объекта управления. Следует отметить, что воздействие вышестоящих подразделений предварительного расследования на объект управления, в частности на следователя, зачастую происходит опосредованно, путем доведения приказов, обзоров, проведения учебных занятий, при этом в процессе управления используется различного рода информация, касающаяся деятельности системы и оформленная всеми возможными способами.

4. Объект управления обладает определенной степенью автономности, самостоятельности, свободы воли, способностью к самоорганизации. Безусловно, степень автономности различных людей как объектов управления, равно как и их коллективов, различна, однако управляющий субъект не может управлять всей деятельностью человека. Сотрудник же предварительного расследования помимо прочего, является лицом процессуально самостоятельным и осуществляет относительно независимую деятельность, в результате чего возникают труднорешаемые вопросы, связанные с реализацией управленческих воздействий со стороны управляющих систем (МВД Республики Беларусь, вышестоящих подразделений ПР).

5. Управление подразделениями предварительного расследования выступает в качестве самостоятельного вида деятельности данных подразделений. Целью процесса управления подразделениями ПР как социальной системой является совершенствование самой системы путем изменения качественных особенностей, ее организация и упорядочение, а также сохранение уже существующих целесообразных внутренних связей и структуры.

На основании изложенного можно определить «управление» как властное, сознательное, волевое, информационное воздействие, основанное на объективных закономерностях существования системы и информации, полученной при помощи обратной связи, субъекта управления на социальную управляемую систему с целью

перевода ее из одного состояния в другое или придания ей новых качеств и свойств для более успешного решения стоящих перед системой задач. Управление подразделениями предварительного расследования ОВД в этом случае обобщенно можно представить как властное, сознательное, волевое, информационное воздействие на подразделения предварительного расследования с целью повышения эффективности их функционирования для решения задач, стоящих перед данными подразделениями.

Завершая исследование, можно сделать вывод о том, что управление подразделениями предварительного расследования ОВД является разновидностью социального управления, ему присущи все признаки данного вида управления, а также ряд особенностей, вытекающих из строгого соблюдения требований уголовно-процессуального законодательства, постоянно меняющейся обстановки, в условиях которой сотрудникам данных подразделений приходится решать задачи по расследованию преступлений.

ЛИТЕРАТУРА

1. Всеобщая декларация прав человека: Декларация ООН, 10 дек. 1948 г. // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000.03.39 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2008.
2. Конституция Республики Беларусь 1994 года: с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000.03.39 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2008.
3. Василевский, Л.И. Правовая основа функционирования органов предварительного расследования: моногр. / Л.И. Василевский; Бел. ин-т правовед. – Минск: НО ООО «БИП-С», 2002. – 123 с.
4. Лазутина, Л.Ф. Теоретико-правовые и прикладные вопросы предварительного следствия: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Л.Ф. Лазутина; Акад. МВД Респ. Беларусь. – Минск, 2004. – 125 л.
5. Мороз, И.А. Функции начальника следственного подразделения по управлению расследованием преступлений: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / И.А. Мороз. – Минск, 2002.
6. Мамошина, Р.Н. Правовые и организационные аспекты положения следователя органов внутренних дел по новому уголовно-процессуальному законодательству: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Р.Н. Мамошина. – Хабаровск, 2003.
7. Кулагин, Н.И. Структура и функции управления в системе предварительного следствия: учеб. пособие / Н.И. Кулагин. – Волгоград: Изд-во ВСИП МВД России, 1994. – 76 с.
8. Крамник, А.Н. Курс административного права Республики Беларусь / А.Н. Крамник. – 2-е изд., испр. и доп. – Минск: Тесей, 2006. – 616 с.
9. Туманов, Г.А. Организация управления в сфере охраны общественного порядка / Г.А. Туманов. – М.: Юрид. лит., 1971. – 232 с.
10. Основы управления в органах внутренних дел: учебник / Н.И. Буденко [и др.]; под общ. ред. А.П. Коренева; Моск. ун-т МВД России. – М.: Щит-М, 2003. – 396 с.
11. Леонов, А.П. Управление органами внутренних дел: курс лекций / А.П. Леонов; Мин-во внутр. дел Респ. Беларусь, Акад. МВД. – Минск, 2007. – 323 с.
12. Бахрах, Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Эксмо, 2006. – 528 с.

РАЗДЕЛ V

ЗЕМЕЛЬНОЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

О.Н.ХОМЕНКО

Статья посвящена исследованию специфики нормативно-правового регулирования экономического механизма рационального природопользования. Обосновывается имеющая теоретическое и практическое значение модель правового регулирования экономического обеспечения рационального использования земель. Раскрывается содержание организационно-экономической и финансово-экономической составляющих предлагаемой модели. На основе анализа земельного и иного законодательства предлагаются методолого-теоретические и практические улучшения правовой регламентации указанной области общественных отношений.

Несмотря на принимаемые меры по сохранению площадей земель сельскохозяйственного назначения, сохраняется тенденция перевода сельскохозяйственных земель в другие категории земель. Так, по имеющимся данным, ежегодно из сельскохозяйственного оборота выбывает в среднем по 20–25 тыс. га земель [1; 2; 3; 4].

В этой связи одним из основных факторов стимулирования рационального использования земельных ресурсов землепользователями, землевладельцами и собственниками земельных участков является их материальная заинтересованность в надлежащем использовании земель. Для решения данной проблемы является актуальной разработка единой, внутренне взаимосвязанной системы норм, регулирующих экономическое обеспечение рационального использования земель.

Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» [5] среди основных направлений государственной политики определяет создание правового и экономического механизмов, стимулирующих рациональное использование природных ресурсов. Создание для природопользователей таких условий, при которых соблюдение экологических требований при использовании природных ресурсов становилось бы выгодным, а их нарушение приводило бы к значительным финансовым затратам, является целью экономического механизма природопользования и охраны окружающей среды, нашедшего свое закрепление, хотя и не в полной мере, в ст. 79 названного закона.

В Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» не дается определение по-

нения экономического механизма, хотя фактически закреплён комплексный экономический механизм, применимый к охране окружающей среды и рациональному природопользованию.

Необходимо отметить также, что в земельном законодательстве отсутствует целостная, систематизированная совокупность правовых норм и соответствующих нормативных актов, регулирующих экономический механизм рационального использования земель. Данное правообразование находится в стадии становления, вместе с тем отдельные элементы экономического механизма нашли свое легитимное закрепление. Так, предусмотрены земельный налог и арендная плата за землю, возмещение убытков землепользователям, землевладельцам и земельным собственникам. Выделение средств на восстановление земель, освобождение от платы за землю, льготные кредиты, частичная компенсация доходов с земель, поощрение за улучшение качества земель можно справедливо отнести к соответствующим элементам экономического механизма.

Наиболее действенным способом стимулирования рационального использования земельных ресурсов является экономическое обеспечение неистощительного землепользования. На наш взгляд, в законодательстве отсутствует систематизированный подход к экономико-правовым мерам, обеспечивающим рациональное использование земельных ресурсов. Закрепление рассматриваемого механизма в нормативных правовых актах природоресурсного и природоохранного законодательства разрозненно противоречит принципу комплексного (экосистемного) подхода к правовому регулированию природопользования, который выражается в требовании учета всех экологических связей природного объекта с другими природными объектами и окружающей средой в целом [6, с. 78]. Следствием несформированности развитого экономического механизма в земельном законодательстве в отношении конкретно рассматриваемого вопроса является отсутствие четкой системы мер экономического обеспечения рационального использования земель.

В целях устранения существующих недостатков в правовом регулировании экономического обеспечения рационального использования земель, во-первых, под последним предлагается понимать совокупность правовых мер, направленных на обеспечение рационального использования земель посредством реализации экономического механизма природопользования. Учитывая комплексность, структурированность и многоаспектность содержания рационального природопользования, представляется обоснованным предложить использовать в правовой регламентации общественных отношений, складывающихся в области экономического стимулирования бережного отношения к земельным ресурсам, понятие «экономического обеспечения» рационального использования земель.

Закрепление правовыми нормами экономических мер воздействия на субъектов земельных отношений, обеспечивающих рациональное использование земель, не является институциональным правообразованием, но данные нормы, присутствуя в различных институтах земельного права и других отраслях права, могут и должны быть объединены в единое целое по цели регулирования – обеспечение рационального использования; по способу регулирования – экономическое воздействие; по механизму реализации – через организационно-управленческую деятельность государства по регулированию земельных отношений. Консолидированная по указанным признакам совокупность правовых норм сможет функционировать в качестве самостоятельного правового образования в сфере земельных и связанных с ними общественных отношений.

Во-вторых, исходя из предложенного понятия, указанную совокупность мер экономико-правового воздействия на земельные отношения, возникающие в связи с рациональным использованием земель, в теоретико-методологических целях предлагается классифицировать на две взаимосвязанные подсистемы: организационно-экономическую и финансово-экономическую. Такая дифференциация позволит структурировать и упорядочить правовые меры, при помощи которых обеспечивается экономическое воздействие на землепольвателей.

Содержание организационно-экономической составляющей охватывает разрабатываемые и утверждаемые в установленном порядке компетентными органами прогнозы, планы и программы рационального использования земель. Названную составляющую дополняют оценка, учет и мониторинг рационального использования земель. Названные функции государственного управления землями могут осуществляться не только по отношению к экономическому обеспечению, но в данных отношениях имеют системообразующее значение для обеспечения функционирования финансово-экономического элемента.

Содержание правового регулирования финансово-экономической подсистемы составляет финансирование рационального использования земель, а также компенсационные меры за нарушение земельного законодательства.

Названные структурные элементы экономического обеспечения рационального пользования земельными участками, будучи урегулированными нормами природоохранного, природоресурсного, хозяйственного, финансового, налогового и иного законодательства, составляют организационную основу экономико-правового обеспечения рационального использования земель. Данный подход к определению структурного содержания правового регулирования экономического стимулирования рационального использования земель обеспечит наличие синерге-

тического единства [7; 8; 9] среди элементов рассматриваемого явления.

Анализируя законодательные и литературные источники, оправдано вести речь об элементах, поскольку в содержании рассматриваемого механизма фактически имеются организационные элементы (учет, планирование) и экономические элементы (бюджетное финансирование, налоги, возмещение вреда и ущерба). При этом необходимо проводить различия между данными структурными образованиями. Организационно-экономическая подсистема представляет собой совокупность организационных элементов и собственно экономических элементов, обеспечивающих определенные виды человеческой деятельности. Данная деятельность является по своей форме управленческой деятельностью государственных органов и направлена на экономическое стимулирование рационального использования природных ресурсов. Финансово-экономическая подсистема выступает в качестве непосредственного источника и (или) инструментария, обеспечивающего управленческую функцию государственных органов и материальную заинтересованность природопользователей в рациональном использовании природных ресурсов.

Практическое применение предлагаемой модели правового регулирования экономического обеспечения рационального использования земель должно способствовать устранению существующих недостатков в правовой регламентации узаконных общественных отношений.

В роли основного механизма государственно-го регулирования земельных отношений в странах с развитой рыночной экономикой выступает планирование использования земель, которое представляет собой составную часть планирования экономического и социального развития страны [10, с. 51; 11, с. 64].

Планирование – это процесс принятия управленческого решения, основанный на обработке исходной информации и включающий в себя выбор и научную постановку целей, средств и путей их достижения посредством сравнительной оценки альтернативных вариантов и определения наиболее приемлемого из них в ожидаемых условиях развития. Планирование на государственном уровне направлено на оптимизацию взаимодействия факторов производства и установление сбалансированности натурально-вещественных и финансово-стоимостных активов, обеспечивающих во взаимодействии рациональное использование природных ресурсов.

Обобщая юридический анализ прогнозных документов в области рационального использования земель и территорий, можно выделить следующие недостатки в правовом обеспечении прогнозирования, планирования и программирования рационального использования земель, характерные для всего природоресурсного законодательства [12].

Во-первых, отдельные акты не соответствуют происходящим в обществе социально-экономическим переменам и требуют существенной корректировки с учетом сложившихся общественных отношений. Например, экстраполярный характер прогнозирования изменения земельного фонда, которое выполняет в основном описательную функцию и имеет скорее теоретико-познавательное назначение, чем управленческий аспект [13, с. 54].

Во-вторых, отмечается декларативный характер правового регулирования прогнозирования, планирования и программирования процессов использования земельных участков, что ведет к снижению эффективности экономического обеспечения рационального использования земель. В законодательстве не определен юридический статус актов прогнозирования и планирования. Между тем суть прогнозирования и планирования рационального землепользования состоит не в разработке и доведении многочисленных показателей до исполнителей, а в научной постановке целей предстоящей деятельности и выработке эффективных средств их реального достижения. Это станет возможно в случае законодательного закрепления юридического статуса прогнозных документов, что будет способствовать соответствующему фактическому обеспечению программ денежными средствами, материальными, энергетическими и другими ресурсами.

В-третьих, отсутствует цельная, научно обоснованная законодательная база, регулирующая общественные отношения в рассматриваемой сфере. В научно-прикладных целях законодательство о прогнозировании и планировании рационального использования земель целесообразно структурировать по трем уровням: общее законодательство о социально-экономическом планировании и прогнозировании, экологическое законодательство и узкоспециализированные прогнозных документов, в совокупности составляющие организационно-правовые меры экономического обеспечения рационального использования земель.

В целях совершенствования правового регулирования планирования и прогнозирования использования земель предлагается законодательно определить юридическое значение актов прогнозирования и планирования развития земельных ресурсов республики. В Кодексе Республики Беларусь о земле следует закрепить положения, содержащие понятия планирования и прогнозирования рационального использования земель, а также о юридическом статусе и порядке принятия прогнозных документов, что позволит сформировать логически завершенную нормативную базу для планирования, прогнозирования и программирования рационального использования земель, на основании которой рассматриваемые организационно-правовые меры будут реализовываться. Данная мера позволит уточнить круг регулируемых

общественных отношений и определить законодательство, которое следует применять к конкретным земельным отношениям.

Информационную основу планирования и прогнозирования в сфере рационального землепользования составляют данные государственного земельного кадастра, т.к. прогнозировать состояние земельного фонда в будущем возможно только обладая актуальной и достоверной количественной и качественной информацией о ресурсе в настоящем. Согласно теории оптимального планирования экономическая оценка природных ресурсов имеет своей целью создание экономической преграды расточительному отношению к последним [14].

Ближайшей целью в развитии организационно-экономического обеспечения рационального землепользования следует определить разработку материальной оценки экологической составляющей использования земель сельскохозяйственного назначения, что потребует отмены не отвечающего современным природоохранным требованиям порядка проведения государственной оценки земель сельскохозяйственного назначения и принятия инструкции по кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения.

Оценка и учет являются двумя параметрами, которые позволяют идентифицировать одно и то же явление с двух позиций – количественной и качественной. Количественный учет объективно отражает существующие характеристики, в то время как в качественном присутствует и субъективный, и субъективный оценочный элемент. Именно качественная сторона учета позволяет рассматривать его в качестве экономического инструмента [15, с. 32]. Для учета количественных, качественных и иных характеристик природных ресурсов, а также объема, характера и режима их использования должны вестись государственные кадастры природных ресурсов. Государственный земельный кадастр предназначен для обеспечения сведениями о земле в целях организации ее рационального использования, землеустройства, обоснования размеров платы за землю, оценки хозяйственной деятельности, осуществления других мероприятий, связанных с использованием земель.

Объективность и достоверность кадастра обеспечивается оперативным обновлением земельно-кадастровых сведений посредством использования материалов мониторинга земель. Данные, полученные при проведении мониторинга земель, используются для подготовки проектов государственных программ рационального использования земельных ресурсов, схем землеустройства административно-территориальных единиц, территориального планирования, проектов землеустройства, градостроительных проектов.

Для совершенствования национальной системы мониторинга земель в части выполнения им задач по организационно-экономическому обес-

печению рационального использования земель необходимо существующие параметры обобщения (оценки) данных земельного мониторинга дополнить мониторингом земельного рынка и сопутствующими социально-экономическими элементами, т.к. одним из условий реализации потенциала рационального использования земель является внедрение современных мониторинговых подходов, реализующих функции как текущего анализа, так и прогноза динамики использования земельно-ресурсового потенциала, развития территориально-хозяйственной системы в целом. Социально-экономический мониторинг распределения и использования земельных ресурсов государства целесообразно использовать в качестве функционально-составной части кадастра земель.

Юридическое закрепление организационно-экономического обеспечения рационального использования земель осуществляют нормативные акты, регулирующие процессы планирования, прогнозирования и программирования, а также оценки, учета и мониторинга рационального использования земельных ресурсов в Республике Беларусь. Каждое структурное образование организационно-экономического элемента обладает внутренними корреляционными связями с другими компонентами рассматриваемой подсистемы. Существующие взаимозависимые и взаимообусловленные экономические, правовые, административные связи между компонентами логически обуславливают порядок структурного построения названного элемента предлагаемой модели правового регулирования экономического обеспечения рационального использования земель.

В связи с тем, что инвестирование в землевосстановительные мероприятия требует отвлечения значительных сумм финансовых средств, которые могут быть возвращены только частично и по прошествии длительного периода времени, в законодательство об изъятии и предоставлении земельных участков следует ввести положения, по которым юридические или физические лица, претендующие на какой-либо земельный участок и внесшие в установленном порядке на рассмотрение комиссии, организующей аукционы на право заключения договоров аренды земельных участков и их продажи, инвестиционный проект, в котором будет предусмотрена обязанность инвестирования в землевосстановительную и (или) землеохранную деятельность, смогут иметь преимущество над другими участниками аукциона в виде уменьшения размера шага аукциона, возможности участвовать в конкурсе инвестиционных проектов, проводимом вне рамок открытого аукциона, освобождения от компенсации средств, затраченных на формирование и регистрацию земельного участка, и другими преференциями, включая льготы по уплате земельного налога.

Средства, получаемые от проведения аукционов на право заключения договоров аренды земельных участков, зачисляются в соответствующие бюджеты и используются на финансирование целей, среди которых отсутствуют землеохранные и землевосстановительные направления, что следует признать существенным недостатком законодательства, регулирующего рассматриваемую область общественных отношений. В связи с этим представляется обоснованным предложить внести изменения в Указ Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2007 г. № 667 «Об изъятии и предоставлении земельных участков» и коррелирующие с ним законодательные акты в части закрепления обязанности направления части от полученных средств за право заключения договоров аренды земельных участков и их продажи в размере 10 % на цели экономического обеспечения рационального использования земель.

В целях охраны земли в качестве основного национального природного ресурса государство, выступающее в роли представителя интересов не только нынешнего, но и будущих поколений белорусов, ответственного перед ними за сохранность ресурсов, определяет посредством ст. 160 Кодекса о земле обязанность юридических лиц вне зависимости от формы собственности, а также физических лиц возместить вред, причиненный ими в результате нарушения земельного законодательства.

Установление специальных методик для исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный нарушением земельного законодательства, призвано облегчить на практике определение размера вреда, т.к. исчисление всех элементов ущерба представляет собой чрезвычайно сложный процесс. Не всякий ущерб проявляется сразу, часто он носит потенциальный характер. В связи с этим представляется обоснованным предложить применять в методике исчисления экономического ущерба, причиненного загрязнением, деградацией и нарушением земель [16], в качестве одного из оснований наступления обязанности компенсации экономического вреда от нерационального использования земельных участков, что позволит учитывать комплексный характер земельных ресурсов и их взаимосвязь с другими элементами природной среды, т.е. экологическую составляющую причиняемого земле ущерба. Данная мера будет способствовать улучшению правового регулирования экономического обеспечения рационального использования земель. Методологию расчета экономического ущерба от загрязнения, деградации и нарушения земель следует дополнить посредством расширения условий применения природоохранного коэффициента ($K_{оот}$), учитывающего социальное и природоресурсное значение природного комплекса, которому был нанесен вред, на значение компенсационно-экологической составляющей, учитывающей нега-

тивные последствия для компонентов природной среды, находящихся во взаимосвязи с землей.

Кроме того, актуален вопрос инициализирования процесса создания в Республике Беларусь структурно и организационно обособленной кредитно-банковской организации для аккумуляции материальных ресурсов в целях финансового обеспечения землеохранной и землевосстановительной деятельности, которая должна будет функционально дополнить деятельность республиканского и местных фондов охраны природы по материальному сопровождению рационального использования земель. Вместе с республиканским бюджетом служить средством накопления поступающих платежей за землю, компенсационных платежей за вред и ущерб, причиненные вследствие нарушения земельного законодательства, средств, предназначенных на возмещение потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства, части средств, полученных от аукционов за право заключения договоров аренды земельных участков, их продажи и др. Одновременно с этими функциями осуществлять кредитование землеохранных и землевосстановительных мероприятий, оперировать с целью преумножения находящимися в доверительном управлении компенсационными фондами, в перспективе исполнять функции, связанные со страхованием экологических рисков в процессе земледелия.

Потребность создания автономного кредитно-банковского учреждения землеохранного назначения обусловлена необходимостью организационного и операционного обособления целевых финансовых ресурсов, которые в соответствии с законодательством могут направляться только на охрану и рациональное использование земель, для недопущения отвлечения данных средств на иные, не связанные с решением землеохранных задач. Подобные изменения потребуют принятия специальных законодательных актов по регулированию кредитных отношений в природоресурсной и природоохранной сферах, которые по настоящее время отсутствуют в национальном законодательстве.

Совокупность мер экономико-правового воздействия на земельные отношения, возникающие в связи с рациональным использованием земель, следует классифицировать как две взаимосвязанные подсистемы: организационно-экономическую и финансово-экономическую. Финансово-экономический элемент взаимообусловлен и взаимосвязан с организационно-экономическим, и будучи урегулированными нормами природоохранного, природоресурсного, хозяйственного, финансового, налогового и иного законодательства, они в совокупности образуют единую, структурированную, методологически обоснованную, теоретико-прикладную модель правового регулирования экономического обеспечения рационального использования земель. Данный подход к определению

структурного содержания правового регулирования экономического обеспечения рационального использования земель отвечает требованиям синергетического единства, предъявляемым к логической, методологической, теоретико-практической обоснованности правовой архитектоники предлагаемой модели.

Практическое применение рассматриваемой модели правового регулирования экономического обеспечения рационального использования земель должно способствовать устранению существующих недостатков в правовой регламентации указанных общественных отношений.

ЛИТЕРАТУРА

1. Справочно-статистические материалы по состоянию окружающей среды и природоохранной деятельности в Республике Беларусь (на 1 января 2006 г.) / Мин-во прир. ресурсов и охраны окруж. среды Респ. Беларусь. – Минск: РУП «Бел НИЦ «Экология», 2006. – 56 с.
2. Сводные статистические данные по внесению минеральных и органических удобрений под урожаи 2002–2006 гг. // Архив УП «Миноблагрохимизация» за 2002–2006 гг.
3. Агрохимическая характеристика почв пашни в районах Минской области по данным последних туров исследований на 01.04.07 // Архив УП «Миноблагрохимизация».
4. Демичев, Д.М. Земельное право: учеб. пособие / под ред. Д.М. Демичева. – Минск: Акад. управления при Президенте Респ. Беларусь, 2005. – 301 с.
5. Об охране окружающей среды: Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992 г.: в ред. Закона от 17.07.2002 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2002. – № 85. – 2/875.
6. Махрова, М.В. К вопросу о юридических критериях рационального природопользования / М.В. Махрова // Журн. рос. права. – 2000. – № 5-6. – С. 75–80.
7. Ибрагимов, К.Х. Синергетика и земельные отношения в земельном праве и агрономии / К.Х. Ибрагимов // Государство и право: теория и практика. – 2007. – № 2 (26). – С. 131–136.
8. Казанцев, Н.Д. Из истории науки советского земельного и природоохранительного права / Н.Д. Казанцев // Экологическое право. – 2006. – № 2. – С. 2–5.
9. Крассов, О.И. Правовой режим земель / О.И. Крассов // Закон (РФ). – 2007. – № 1. – С. 40–48.
10. Ольшевская, Е.С. О стратегическом планировании использования земельных ресурсов / Е.С. Ольшевская, А.С. Помелов // Совр. проблемы землеустройства и земельного кадастра: материалы междунар. науч.-производств. конф., г. Горки, 21–23 сент. 2000 г. / редкол.: В.А. Свитин (отв. ред.), В.Ф. Колмыков [и др.]. – С. 51–54.
11. Крассов, О.И. Правовой режим земель государственного лесного фонда / О.И. Крассов. – М.: Наука, 1985. – 221 с.
12. Варонько, Е.В. Проблема реализации правового механизма природопользования и охраны окружающей среды / Е.В. Варонько, Е.С. Козачковская // Труд. Профсоюзы. Общество. – 2005. – № 2. – С. 67–69.
13. Ольшевская, Е.С. О стратегическом планировании использования земельных ресурсов / Е.С. Ольшевская, А.С. Помелов // Совр. проблемы землеустройства и земельного кадастра: материалы междунар. науч.-производств. конф., г. Горки, 21–23 сент. 2000 г. / редкол.: В.А. Свитин (отв. ред.), В.Ф. Колмыков [и др.]. – С. 51–54.
14. Миняев, А.О. Проблемы экологического, земельного права и законодательства в современных условиях (материалы науч.-практ. конф. / А.О. Миняев, Д.В. Хаустов // Государство и право. – 2001. – № 6. – С. 107–119.
15. Петрова, Т.В. Правовые проблемы экологического механизма охраны окружающей среды / Т.В. Петрова. – М.: Изд-во «Зерцало», 2000. – 192 с.
16. Об утверждении временной методики определения размера экономического ущерба, причиненного загрязнением, деградацией и нарушением земель: приказ Мин-ва прир. ресурсов и охраны окруж. среды Респ. Беларусь, 20 мая 1997 г., № 112 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2001. – 8/6101.

ОБЩЕСТВЕННЫЕ СЛУШАНИЯ КАК ЭЛЕМЕНТ МЕХАНИЗМА УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРИНЯТИИ ЭКОЛОГИЧЕСКИ ЗНАЧИМЫХ РЕШЕНИЙ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ

Н.С.ГУБСКАЯ

В статье на основе законодательства Республики Беларусь, международных документов, ряда научных публикаций проанализированы общественные слушания, предусмотренные процедурой Оценки воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в качестве самостоятельной формы участия общественности в принятии экологически значимых решений. Предложены дополнения в действующее законодательство Республики Беларусь, которые, по мнению автора, создадут необходимые условия для надлежащего учета общественного мнения при принятии экологически значимых решений.

В соответствии с экологическим законодательством Республики Беларусь участие общественности в принятии экологически значимых решений может осуществляться в различных формах, к которым относятся общественные слушания, предусмотренные процедурой Оценки воздействия на окружающую среду (далее – ОВОС), общественная экологическая экспертиза, общественный экологический контроль, предъявление иска о приостановлении либо прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей вредное воздействие на окружающую среду либо создающей опасность причинения такого вреда в будущем. Выявление, анализ и учет прямых, косвенных и иных последствий воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в целях принятия решения о возможности или невозможности ее осуществления выполняются посредством проведения ОВОС. Исходя из того, что ОВОС потенциально обладает большой гибкостью и специально ориентирована на рассмотрение альтернативных вариантов, учет мнений общественности, экспертов, заказчиков, иных субъектов, участвующих в обсуждении, представляется необходимым проанализировать возможности участия общественности на ранней стадии подготовки проекта, что будет способствовать не формальному обеспечению участия общественности, а надлежащему учету общественного мнения.

Неоднократно отмечалось, что важнейшим аспектом ОВОС является участие населения района, где планируется реализация проекта, в принятии решения о целесообразности его осуществления [1, с. 35; 2, с. 144–145; 3, с. 37–38]. Вопросы участия общественности в процедуре ОВОС рассматривались в ряде научных публикаций Т.И.Макаровой, Н.Н.Гришина, Е.А.Белокрыло-

вой, Е.Е.Вылегжаниной, И.О.Красновой. Следует отметить, что общественные слушания признаются доступной формой участия граждан в принятии любых решений. Однако в данном контексте речь пойдет об общественных слушаниях, предусмотренных процедурой ОВОС, то есть уже включенных в механизм охраны окружающей среды, что позволяет рассматривать их в качестве одного из этапов подготовки и принятия экологически значимых решений.

В качестве одного из основных принципов проведения ОВОС указана гласность, означающая право заинтересованных сторон на непосредственное участие при принятии решений в процессе обсуждения проекта. Реализация прав общественности на участие в обсуждении и принятии экологически значимых решений признается одной из целей проведения ОВОС. Консультации с общественностью четко демонстрируют, приводит ли проект к возникновению социального противостояния и каким образом осуществить проект с наименьшими потерями. Преимуществом привлечения общественности при проведении ОВОС является возможность проведения сравнительного анализа различных вариантов (как местонахождения, так и технологических вариантов). Совместное принятие решения и надлежащий учет общественного мнения на наиболее раннем этапе позволяют избежать острого противостояния, «мнение общественности, полученное до разработки документации и, соответственно, затрат на нее, выполнит роль «лакмусовой бумажки» отношения к проекту» [4, с. 105]. Кроме того, активная общественная позиция заставляет государственные органы, лиц, заинтересованных в реализации хозяйственных проектов, строго соблюдать экологическое законодательство.

Законами Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» [5], «О государственной экологической экспертизе» [6] заинтересованной общественности предоставляется право участия в подготовке и обсуждении материалов ОВОС путем проведения общественных слушаний. Это право обеспечивается соответствующими обязанностями заказчика предоставить заинтересованным гражданам и (или) общественным организациям (объединениям) необходимую информацию и обеспечить их участие в подготовке и обсуждении материалов оценки воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности. Подробно процедура проведения общественных слушаний урегулирована в Инструкции о порядке проведения ОВОС планируемой хозяйственной и иной деятельности в Республике Беларусь (далее – Инструкция о порядке проведения ОВОС) [7].

Общественность признается одним из обязательных субъектов оценки воздействия наряду с заказчиком, территориальными органами Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, местными исполнительными и распорядительными органами. Инструкция о порядке проведения ОВОС не определяет, кто именно относится в данном случае к общественности. Исходя из общего понимания и положений статьи 18 Закона Республики Беларусь «О государственной экологической экспертизе» под общественностью, участвующей в проведении ОВОС, следует понимать граждан и (или) общественные объединения, обнаружившие заинтересованность в принятии экологически значимого решения.

Действующее законодательство напрямую устанавливает обязанность заказчиков организовывать в установленном порядке проведение общественных слушаний по проектным решениям планируемой хозяйственной и иной деятельности и осуществлять всестороннее изучение предложений общественности о возможной реализации планируемой деятельности на территории, где будет реализовано проектное решение планируемой деятельности, а также обеспечивать участие общественности в проведении ОВОС [7, ст. 19; 69]. Обязанность обеспечения своевременной, полной и достоверной информацией, касающейся планируемой деятельности, состояния окружающей среды и природных ресурсов на территории, где будет реализовано проектное решение планируемой деятельности всех субъектов оценки воздействия, также лежит на заказчике. При необходимости заказчик вправе обратиться в местные исполнительные и распорядительные органы, а также специально уполномоченные на то государственные органы за содействием в проведении общественных слушаний. Указанные обязанности заказчика являются гарантиями права общественности на участие в принятии экологически значимого решения.

Общественные слушания проводятся на республиканском и местном уровнях, преимущественно на территории, где будет реализовано проектное решение планируемой деятельности. Процедура проведения общественных слушаний регламентирована достаточно подробно и включает в себя следующие этапы:

- уведомление об общественных слушаниях;
- ознакомление с заявлением о возможном воздействии на окружающую среду, содержащим описание процедуры общественных слушаний, изложенное в понятной и доступной для субъектов оценки воздействия форме, и другими материалами;

- собственно общественные слушания;

- составление протокола общественных слушаний с приложением перечня замечаний и предложений, поступивших от общественности при проведении слушаний, с обоснованием их принятия или отклонения.

Уведомлению о начале процедуры общественных слушаний подлежат все субъекты ОВОС. Оно должно содержать информацию о сроках, дате и месте проведения собрания, где будут проводиться общественные слушания, а также о месте, где общественность может ознакомиться с заявлением о возможном воздействии на окружающую среду и другими материалами оценки воздействия, и может осуществляться различными способами – публикация в средствах массовой информации заявления о возможном воздействии на окружающую среду планируемой деятельности и других проектных предложений. Предусматриваются и иные способы информирования – издание и распространение информационных листовок и бюллетеней, прямое уведомление посредством почтовой рассылки и (или) с помощью электронной почты и электронных информационных сетей. Опубликование заявления о возможном воздействии на окружающую среду признается обязательным требованием при проведении общественных слушаний [8, с. 46].

Общественные слушания проводятся на основании обсуждения представленного заказчиком или по его поручению разработчиком заявления о возможном воздействии на окружающую среду, составленного в соответствии с требованиями, касающимися основных сведений о проектном решении и его альтернативных вариантах, характеристику исходных природных условий и потенциальных факторов воздействия планируемой деятельности на окружающую среду с описанием связанных с ними возможных последствий, а также другую информацию. Исследователями отмечается, что этот документ должен содержать не только конечные результаты оценки, но и их научное обоснование, исходящее из параметров проекта, состояния местной окружающей среды [9, с. 34]. Содержание заявления о возможном воздействии на окружающую среду должно создавать достаточную базу для обоснованного принятия решений по

поводу планируемой деятельности. Для целей размещения (публикации) заявления о возможном воздействии на окружающую среду в средствах массовой информации оно может быть подготовлено в сокращенном изложении. В литературе обращается внимание, что предоставление заявления, которое должно быть понятно специалисту, не исключает предоставления общественности предварительного варианта материалов по ОВОС в полном объеме [10, с. 220]. Американские ученые, исходя из того, что общественные слушания предполагают прямое участие населения в принятии экологически значимых решений, предлагают предоставление общественности базовых сведений об обсуждаемом объекте, что позволит ей полноценно участвовать в дискуссии [11, с. 94–95].

Доступ общественности для ознакомления с заявлением о возможном воздействии на окружающую среду и другими материалами оценки воздействия обеспечивается заказчиком как во время процедуры проведения общественных слушаний, так и на других этапах проектной деятельности.

Все высказанные в ходе общественных слушаний замечания и предложения по проектному решению планируемой деятельности, поступившие к заказчику или разработчику, включаются в протокол общественных слушаний. Заказчик и разработчик фиксируют, анализируют и оценивают замечания и предложения участников общественных слушаний и по каждому замечанию и предложению принимается аргументированное решение о его принятии или отклонении.

На наш взгляд, недостаточно четко урегулирована процедура учета замечаний общественности в случае их расхождения с мнением заказчика. Так как решение о принятии или отклонении мнения общественности принимается заказчиком или разработчиком, то существует возможность игнорирования замечаний, высказанных общественностью. В данном случае необходимо обязать заказчика предоставлять информацию о комментариях общественности, какие из них были или не были учтены и по каким причинам, в органы, проводящие экологическую экспертизу, а также заинтересованной общественности, их высказавшей.

Протокол общественных слушаний вместе с перечнем замечаний и предложений должен быть подготовлен участниками слушаний в течение 5 рабочих дней со дня их проведения. Немаловажным представляется требование о приложении списка лиц, принявших участие в общественных слушаниях, что является дополнительной гарантией обеспечения участия общественности.

Орхусская конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (далее – Орхусская конвенция), определяет базовые принципы для разработки процедуры обществен-

ного участия в принятии экологически значимых решений по конкретным видам деятельности, которые являются потенциально наиболее опасными для окружающей среды и здоровья человека, включая строительство дорог, промышленность, добычу и переработку нефти и газа, строительство атомных станций и др. [12]. В данном случае регламентируется не процесс выдачи разрешения на осуществление конкретных видов деятельности, а процедура участия общественности в таком процессе. В Приложении I Орхусской конвенции содержится перечень планируемых видов деятельности, в отношении которых может приниматься решение об их целесообразности с участием общественности. Данный перечень не является исчерпывающим. В соответствии с национальным законодательством положения рассматриваемой статьи могут применяться в отношении видов деятельности, не предусмотренных вышеуказанным приложением, но оказывающие значительное воздействие на окружающую среду. Т.И.Макарова обращает внимание на то, что Республика Беларусь воспользовалась рассматриваемым правом, закрепив в законодательстве в качестве самостоятельной формы социальной активности общественные слушания в рамках процедуры ОВОС, которая обязательна для видов и объектов хозяйственной деятельности, определенных в перечне, дополняющем Инструкцию о порядке проведения ОВОС [13, с. 88]. В данном случае участие общественности предусмотрено в отношении подготовки и обсуждения материалов по оценке воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности. Следует отметить, что перечень видов и объектов хозяйственной и иной деятельности, для которых ОВОС и, соответственно, общественные слушания проводятся в обязательном порядке, носит общий характер, в него включены виды и объекты, обладающие большим потенциалом причинения вредного воздействия на окружающую среду. Следовательно, процедуре ОВОС не подлежат виды и объекты намечаемой хозяйственной и иной деятельности, не вошедшие в данный перечень, что приводит к лишению общественности возможности именно на ранней стадии выразить свое мнение путем проведения общественных слушаний и повлиять на принятие экологически значимого решения. Однако это не лишает общественность права воспользоваться иными возможностями в принятии подобных решений, например, инициировать проведение общественной экологической экспертизы, референдума, для которых подобного ограничения не установлено.

Следует отметить, что законодательство, регулирующее общественные слушания, разработано с учетом положений Орхусской конвенции. Общественность привлекается на начальной стадии проекта, когда возможен выбор любого варианта. Четко определены сроки проведения

общественных слушаний – не ранее чем через 30 дней со дня уведомления о начале процедуры общественных слушаний, таким образом соблюдается принцип разумности сроков для участия, предписанный Орхусской конвенцией. Предусмотрено ознакомление с материалами о возможном воздействии на окружающую среду как во время процедуры проведения общественных слушаний, так и на других этапах проектной деятельности. С нашей точки зрения, ОВОС является весьма перспективным инструментом экологического планирования, особенно если она внедряется и проводится с учетом мирового опыта.

В Республике Беларусь, несмотря на достаточную нормативную базу, механизм общественных слушаний зачастую игнорируется. Опыт Минского городского комитета природных ресурсов и охраны окружающей среды в части проведения государственной экологической экспертизы проектов АЭС, размещаемых в г. Минске, показывает, что в составе проектно-сметной документации заказчиком не представлялись материалы (протоколы) общественных слушаний или общественной экологической экспертизы [14]. В Республике Беларусь практика проведения общественных слушаний незначительна. Публичные слушания по вопросу строительства каскада ГЭС на реке Неман были проведены в 2001 году, в результате которых был выявлен ряд негативных воздействий на окружающую среду [15].

Причины сложившейся ситуации могут быть разными. В литературе определены сдерживающие факторы для обеспечения эффективного взаимодействия в рамках процедуры ОВОС. К ним относятся недостаточный уровень осведомленности, низкий уровень мотивации к участию в обсуждении материалов, касающихся планируемой деятельности, недостаточно проработанный регламент взаимодействия заинтересованных сторон в процессе планирования, принятия решений и т.п. [16, с. 41]. Недостаточная востребованность потенциальных преимуществ такой формы общественного участия как общественные слушания может быть обусловлена разными причинами, однако в случае необхо-

димости именно общественные слушания создают основу для выработки взаимоприемлемых решений по намечаемой хозяйственной деятельности. Веским аргументом в пользу необходимости проведения общественных слушаний является возможность использования рассматриваемой формы при принятии экологически значимых решений на одном из самых ранних этапов – планировании хозяйственной деятельности. На данном этапе существуют наибольшие возможности для учета мнения общественности и для внесения наиболее значительных изменений в проект, потому как на более поздних стадиях совершение подобных действий может оказаться весьма затруднительным и дорогостоящим. Становится очевидным, что пренебрежение процедурами общественного участия отрицательно сказывается на качестве проекта и может повлечь значительные трудности при его реализации.

На основании проведенного анализа нормативных правовых актов, ряда публикаций можно заключить, что участие общественности в процедуре ОВОС посредством проведения общественных слушаний регламентировано достаточно подробно и соответствует международным требованиям. На наш взгляд, недостаточно четко урегулирован учет позиции общественности в случае ее расхождения с решением заказчика. Так как решение о принятии или отклонении позиции общественности принимается заказчиком или разработчиком, то существует возможность игнорирования высказанных замечаний. Таким образом, существует необходимость дополнить действующее законодательство, в частности, Закон Республики Беларусь «О Государственной экологической экспертизе» и Инструкцию о порядке проведения ОВОС, положениями об обязательности учета позиции общественности, а также о том, что в случае невозможности достижения согласия между заказчиком и общественностью, окончательное решение принимает государственный орган, проводящий государственную экологическую экспертизу. Общественность следует уведомлять об окончательном решении в обязательном порядке.

ЛИТЕРАТУРА

1. Вылегжанина, Е.Е. Международно-правовое развитие процедуры воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду / Е.Е. Вылегжанина // Экол. право. – 2005. – № 3. – С. 35–41.
2. Гончаров, В. Отныне будем строить с ОВОС / В. Гончаров // Беларус. думка. – 2003. – № 3. – С. 144–147.
3. Гришин, Н.Н. Правовые проблемы участия общественности в оценке воздействия на окружающую среду : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Н.Н. Гришин. – М., 2000. – 181 л.

4. Разбаш, О.А. К вопросу о правовом обеспечении оценки воздействия на окружающую среду / А.Н. Горбачёв // Государство и право. – 1998. – № 7. – С. 100–108.
5. Об охране окружающей среды: Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992 г., № 1982-III: в ред. Закона Респ. Беларусь от 17.07.2002 (с изм. и доп.: Закон от 29 окт. 2004 г.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2002. – № 85. – 2/875; 2004. – № 174. – 2/1068.
6. О государственной экологической экспертизе: Закон Респ. Беларусь, 18 июня 1993 г., № 2442-XII: в ред. Закона Респ. Беларусь от 14.07.2000 // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2008.
7. Об утверждении Инструкции о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в Республике Беларусь и перечня видов и объектов хозяйственной и иной деятельности, для которых оценка воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности проводится в обязательном порядке: постановление Мин-ва прир. ресурсов и охраны окруж. среды Респ. Беларусь, 17 июня 2005 г., № 30 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2005. – № 110. – 8/12855.
8. Краснова, И.О. Оценка воздействия на окружающую среду и порядок вынесения государственных решений: опыт США / И.О. Краснова // Экол. право. – 2001. – № 2. – С. 43–47.
9. Ананских, Т.С. Социально-философские проблемы участия общественности в процедурах ОВОС и экологической экспертизе / Т.С. Ананских // Экол. экспертиза. – 2004. – № 1. – С. 31–35.
10. Экологическая экспертиза: учеб. пособие / В.К. Донченко [и др.]; под ред. В.М. Питулько. – М.: Академия, 2004. – 475 с.
11. Communication and public participation in environmental decision making / ed. by S.P. Depoe, J.W. Delicath, M.-F. A. Elsenbeer. – Albany: State Univ. of New York, 2004. – 312 p.
12. Орхусская конвенция: рук. по осуществлению / подгот.: С. Стек, С. Кэйси-Лефковиц; под ред. Е. Андроска. – Нью-Йорк; Женева: ООН, 2000. – 297 с.
13. Макарова, Т.И. Законодательство Республики Беларусь в свете Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусской) / Т.И. Макарова // Государство и право. – 2007. – № 1. – С. 83–91.
14. О мерах по защите конституционных прав и законных интересов граждан в области охраны окружающей среды: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 26 авг. 2005 г., № П-141/2005 // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2008.
15. Первые открытые публичные слушания по проблеме воздействия человека на объекты природы. Тема: идея стр-ва каскада ГЭС на реке Неман и возмож. негатив. последствия. – Гродно: [б. и.], 2001. – 15 с.
16. Марцуль, В.Н. Оценка воздействия на окружающую среду: учеб. пособие / В.Н. Марцуль; Белорус. гос. технол. ун-т. – Минск, 2006. – 284 с.

РАЗДЕЛ VI

ГРАЖДАНСКОЕ И АВТОРСКОЕ ПРАВО

СОБЛЮДЕНИЕ ПРЕТЕНЗИОННОГО ПОРЯДКА КАК УСЛОВИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ПРЕДЪЯВЛЕНИЕ К ПЕРЕВОЗЧИКУ ИСКОВ, ВОЗНИКАЮЩИХ ИЗ ДОГОВОРОВ ПЕРЕВОЗКИ ГРУЗА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫМ ТРАНСПОРТОМ

Т.А. СИГАЕВА

В статье обосновывается сущность и специфика специального условия реализации права на предъявление к перевозчику исков, возникающих из договоров перевозки груза железнодорожным транспортом, в виде соблюдения претензионного порядка урегулирования споров. Раскрывается модификация правовой природы, особенностей данного порядка разрешения конфликтов и его значения для возбуждения судопроизводства по делу, происшедшая в связи с переходом от советской организации права к построению системы права Республики Беларусь. Подвергаются анализу вопросы о необходимости соблюдения грузоотправителем правил претензионного порядка урегулирования споров, возникающих из недостачи, повреждения, порчи, просрочки в доставке и задержке выдачи груза; возбуждения судопроизводства по делу в случае, если они им не соблюдены. Исследуются иные теоретико-прикладные проблемы, существующие в данной сфере хозяйственного процесса. Выносятся на обсуждение предложения, направленные на их решение.

Введение. В советский период проблемам претензионного порядка урегулирования споров, возникающих из договоров перевозки груза железнодорожным транспортом, было посвящено несколько работ. Особое место среди них занимают научные труды Р.Ф.Каллистратовой «Претензионный порядок разрешения споров», М.И.Клеандрова «Доарбитражный порядок за-

щиты гражданских прав». В них досудебная форма урегулирования конфликтов исследуется комплексно, претензионный порядок разрешения споров, возникающих из перевозок грузов, анализируется как вид. Подробным изложением содержания досудебного порядка урегулирования конфликтов с перевозчиком характеризуется работа Н.П.Бурсы и В.Б.Ляндреса «Претен-

зии и иски к транспортным организациям». Изложение вопроса реализации права на судебную защиту в ней носит фрагментарный информационный характер. Общим освещением исследуемых вопросов характеризуются работы А.Ф.Николенко «Предъявление претензий и исков к органам железнодорожного транспорта», А.Я.Феркельмана и С.Н.Харламова «Претензии и иски к органам транспорта».

Отдельные аспекты данной формы защиты прав участников договоров перевозки груза железнодорожным транспортом находят отражение в трудах М.К.Александрова-Дольника «Споры, вытекающие из правоотношений сторон в железнодорожных грузовых операциях», Б.А.Лисковец и А.С.Соминского «Дела по искам, вытекающим из договоров по железнодорожным и водным перевозкам», Д.Н.Притыки «Хозяйственные споры и порядок их разрешения» и др.

На наш взгляд, достаточность указанных выше работ относительна. Количество научных трудов среди них невелико, некоторые работы представляют по содержанию комментарии к законодательству и судебной практике, другие – имеют «обзорный» характер. Ценность же их состоит в том, что в совокупности они составляют теоретическую базу для исследования и развития правового регулирования претензионного порядка разрешения споров. Данные работы были написаны на основе советского законодательства. В связи с этим многие их положения утратили актуальность.

В Республике Беларусь проблемам соблюдения претензионного порядка урегулирования споров, возникающих из договоров перевозки груза железнодорожным транспортом, должного внимания не уделяется. Постсоветская юридическая литература здесь представлена преимущественно материалами учебного характера.

Отсутствие научных трудов белорусских ученых-правоведов частично компенсируется работами российских коллег. Особо здесь следует отметить работы А.М.Нехороших «Претензионное производство как институт досудебного урегулирования споров, возникающих из правоотношений по железнодорожной перевозке грузов», В.В.Витрянского «Договоры о перевозке, буксировке, транспортной экспедиции и иных услугах в сфере транспорта». В них затрагиваются отдельные аспекты соблюдения претензионного порядка как условия реализации права на предъявление исков к перевозчику, возникающих из договоров перевозки груза железнодорожным транспортом. Однако, несмотря на их значимость, они не восполняют в полной мере отсутствие работ отечественных ученых преимущественно из-за различий законодательства.

Не затронутыми изысканиями в белорусской науке остаются вопросы, в частности, о сущности и специфике специального условия реализации права на предъявление к перевозчику исков, возникающих из договоров перевозки груза

железнодорожным транспортом, в виде соблюдения претензионного порядка урегулирования споров; о модификации правовой природы, особенностей данного порядка разрешения конфликтов, значения для возбуждения судопроизводства по делу, происшедшей в связи с переходом к построению системы права Республики Беларусь; о необходимости соблюдения грузоотправителем правил претензионного порядка урегулирования споров, возникающих из недостатка, повреждения, порчи, просрочки в доставке и задержке выдачи груза и обосновании возбуждения по ним судопроизводства.

Отмеченное проблемное поле определяет цель работы – обоснование сущности и специфики специального условия реализации права на предъявление к перевозчику исков, возникающих из договоров перевозки груза железнодорожным транспортом, в виде соблюдения претензионного порядка урегулирования споров, включающее выработку решения сопутствующих правовых проблем.

Основная часть. В соответствии с абзацем вторым части первой ст. 162 Хозяйственного процессуального кодекса Республики Беларусь [1] (далее – ХПК) хозяйственный суд оставляет исковое заявление без движения, а в случаях неустранения в установленный им срок причин, являющихся основанием для оставления искового заявления без движения, возвращает его, если не соблюдены требования к форме и содержанию искового заявления, установленные ст. 159 ХПК.

Среди перечисленных в этой статье требований специальным условием реализации права на предъявление исков к перевозчику, возникающих из договоров перевозки груза железнодорожным транспортом, является указание в исковом заявлении обстоятельств, свидетельствующих о соблюдении досудебного (претензионного) порядка урегулирования споров.

В юридической литературе советского и постсоветского периода сущность и специфику соблюдения претензионного порядка урегулирования требований к перевозчику ученые традиционно связывали с исполнением правил о сроках предъявления и рассмотрения претензии; ее содержании; перечне прилагаемых к ней документов; составе лиц, имеющих право на предъявление претензии и обязанных на нее отвечать; связи претензионных требований; отказе в удовлетворении ограниченных до определенного минимума претензий [2, с. 280–283; 3, с. 43–81; 4, с. 96–113; 5, с. 141–146].

В последнее время эти подходы в процессуальной теории испытывают настойчивое влияние новаторской идеи о том, что сроки предъявления претензий остаются за пределами претензионного порядка урегулирования споров [6, с. 29; 7, с. 87–90]. Эта мысль представляется обоснованной на действующем законодательстве.

Во-первых, Пленум Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь в части четвертой

п. 5 постановления от 26 апреля 2005 г. № 13 «Об отдельных вопросах практики рассмотрения споров, возникающих из договоров перевозки грузов» [8] разъяснил, что п. 1 ст. 751 Гражданского кодекса Республики Беларусь [9] (далее – ГК), обязывающий до предъявления к перевозчику иска, вытекающего из перевозки груза, предъявить ему претензию в порядке, предусмотренном законодательством, содержит отсылочную норму только к порядку предъявления претензии, а не к срокам ее предъявления.

Во-вторых, полагаем, что Устав железнодорожного транспорта общего пользования, утвержденный постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 2 августа 1999 г. № 1196 (в редакции постановления Совета Министров от 3 декабря 2009 г.) [10] (далее – УЖТ), не устанавливает обязательность соблюдения сроков предъявления претензий: согласно абзацу первому п. 140 УЖТ претензии об уплате штрафов могут быть предъявлены в течение 45 дней, остальные претензии – в 6-месячный срок.

В-третьих, сроки предъявления претензий сегодня не составляют правила претензионной формы защиты не только применительно к урегулированию споров, возникающих из договоров перевозки груза железнодорожным транспортом, но и к любой другой категории дел, так как их нарушение не влечет правовых последствий.

Встречающиеся в современной юридической литературе суждения о погашении права на предъявление иска в суд в связи с пропуском сроков предъявления претензии [11, с. 432] являются неактуальными.

Статья 76 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик [12], ст. 378 Гражданского кодекса Белорусской ССР [13] предусматривали, что право на предъявление к перевозчику иска, вытекающего из перевозки, предоставляется заявителю в случае отклонения претензии или истечения срока, установленного для ее рассмотрения. Претензии могли предъявляться в течение шести месяцев, а претензии об уплате штрафов и премий – в течение 45 дней. Советское законодательство не предусматривало оснований восстановления данных сроков. В связи с этим в юридической литературе [14, с. 136; 4, с. 84] и судебно-арбитражной практике [15, п. 5; 16, п. 15] выработалось общее мнение об их пресекательном характере. Статьи 31, 41 Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик, ст. ст. 125, 214 Гражданского процессуального кодекса Белорусской ССР [17] устанавливали соответственно отказ в принятии иска, если заинтересованным лицом, обратившимся в суд, не соблюден порядок предварительного внесудебного разрешения спора, и прекращение производства по делу, если при рассмотрении дела выяснялось, что возможность его соблюдения утрачена. Схожие правила содержало арбитражное процессуальное право [18, пп. 68, 92; 19, ст. ст. 63, 74]. Таким образом, по советскому законодатель-

ству пропуск сроков предъявления претензии действительно погашал право на предъявление иска, а соблюдение претензионного порядка составляло специальную предпосылку данного права [20, с. 62; 14, с. 8; 21, с. 150; 22, с. 207].

В первые годы после распада СССР и обретения Республикой Беларусь государственного суверенитета данные правила сохраняли юридическую силу. Они были даже перенесены в Хозяйственный процессуальный кодекс Республики Беларусь 1991 года [23, ст. ст. 54, 63, 73]. Однако с принятием в 1994 году Конституции Республики Беларусь [24] (далее – Конституция), гарантирующей каждому право на судебную защиту (ст. 60), нормы о пресекательных сроках утратили свое значение. С этого времени транспортное законодательство в своем развитии стало на путь отказа от их установления в нормативных правовых актах. Что касается соблюдения претензионного порядка как обстоятельства, имеющего значение для возбуждения дела в суде, то из предпосылки права на предъявление иска оно трансформировалось в условие его реализации.

Помимо правил о сроках предъявления претензий к перевозчику за пределами рассматриваемого порядка урегулирования споров остается и правило об отказе перевозчика в удовлетворении ограниченных до определенного минимума претензий.

До последнего реформирования УЖТ содержал норму п. 138, предусматривающую запрет на удовлетворение перевозчиком претензий, возникающих вследствие необеспечения сохранности груза, на сумму до 0,5 базовой величины. Однако постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 3 сентября 2007 г. № 1134 «О внесении изменений и дополнений в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 2 августа 1999 г. № 1196» [25] данное правило было исключено.

Это решение законодателя представляется верным по следующим причинам.

По своей правовой природе норма об отказе перевозчика в удовлетворении ограниченных до определенного минимума претензий являлась не процессуальным условием реализации права на защиту в претензионной форме, а материальным требованием, запрещающим возмещение убытков, размер которых не превышает определенную стоимость. Содержание этого правила противоречило ст. 23 Конституции, не допускающей ограничение прав и свобод, за исключением случаев, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, прав и свобод других лиц. Оно не соответствовало абзацу пятому ч. 2 ст. 2 ГК, предусматривающему принцип равенства участников гражданских правовых отношений. (Норма уменьшала размер ответственности перевозчика; для грузовладельцев подобного не допускалось.)

Другие положения претензионного порядка, на наш взгляд, сохраняют свою силу и сегодня:

1. Соблюдение 30-дневного срока рассмотрения претензии перевозчиком и уведомление им заявителя о результатах рассмотрения (п. 141 УЖТ).

2. Соблюдение требований, предъявляемых к содержанию претензии (должны быть указаны предмет претензии и ее краткое обоснование; сумма претензии по каждому отдельному требованию и по каждому отдельному документу; почтовый адрес заявителя; банковские реквизиты заявителя; дата составления претензии; подпись заявителя).

3. Приложение к претензии подлинных документов:

в случае утраты груза – квитанции о приеме груза с отметкой железнодорожной станции назначения о неприбытии груза, а при невозможности представления такой квитанции – документа об оплате стоимости груза, подтвержденного соответствующим банком, и справки железнодорожной станции отправления об отправлении груза с отметкой железнодорожной станции назначения о неприбытии груза;

в случае недостачи или повреждения (порчи) груза – накладной и коммерческого акта, или представления накладной с отметкой железнодорожной станции о составлении коммерческого акта (в случае его утраты), или представления накладной и документов об обжаловании отказа железнодорожной станции в составлении коммерческого акта.

К претензии о возмещении убытков, вызванных необеспечением сохранности перевезенного груза, должны быть приложены документы, удостоверяющие количество и стоимость отправленного груза или его недостающей части, а также документ, подтверждающий оплату груза (в случае осуществления оплаты). В случае возможности ремонта поврежденного груза должна быть приложена калькуляция стоимости ремонта;

в случае просрочки в доставке груза – накладной;

в случае задержки выдачи груза – накладной и коммерческого акта (пп. 136, 139 УЖТ).

4. Предъявление претензии грузоотправителем или грузополучателем (п. 136 УЖТ).

5. Предъявление претензии к государственному объединению «Белорусская железная дорога» (далее – БЖД) (пп. 136–137 УЖТ).

6. Предъявление претензий о возмещении ущерба в случае утраты, недостачи, повреждения (порчи) груза по каждой отправке в отдельности, за исключением однородных грузов, погруженных на одной станции одним грузоотправителем на одну станцию назначения в адрес одного грузополучателя, для которых допускается предъявление претензий на группу отправок, но не более пяти, а по грузам, по которым составлен один коммерческий акт на целый маршрут или группу вагонов, – на количество отправок, указанных в акте [26, п. 3].

Пункт 136 УЖТ не предоставляет грузоотправителю права на предъявление исков в случае недостачи, повреждения, порчи, просрочки в доставке и задержке выдачи груза. Однако исходя из ст. 60 Конституции суды не имеют права отказать ему в приеме искового заявления. Этот пункт УЖТ не обязывает грузоотправителя предъявлять претензии в перечисленных выше случаях. Пробел в правовом регулировании является основанием для гипотезы о том, что суд вправе принимать к производству иски грузоотправителя без соблюдения досудебного порядка урегулирования спора.

Это предположение не является однозначно истинным или ложным. При решении вопроса о принятии иска грузоотправителя, по нашему мнению, хозяйственный суд должен исходить из того, какие именно правила претензионного порядка им не соблюдены.

Если из искового заявления и (или) приложенных к нему документов вытекает, что грузоотправителем не были соблюдены требования о предъявлении претензии к БЖД, сроке, необходимом для ее рассмотрения перевозчиком, содержании, соединении и разъединении претензий, суд должен соответственно оставить его без движения или в установленном ст. 163 ХПК порядке возвратить. Это следует из абзаца первой части первой п. 136, п. 141 УЖТ, пп. 3–4 раздела 38 Правил предъявления к рассмотрению претензий [26], устанавливающих общую обязанность соблюдения перечисленных правил претензионного порядка.

Если из процессуальных документов следует, что претензия направлялась, однако к ней не были приложены документы, регламентированные п. 136 УЖТ, то, с нашей точки зрения, суд не должен препятствовать в возбуждении дела. Во-первых, данная обязанность не предусмотрена законодательством. Во-вторых, в ней нет практической необходимости.

Решение законодателя о целесообразности соблюдения правил о предъявлении вместе с претензией документов, перечисленных в п. 136 УЖТ, в юридической литературе неоднократно встречало возражения [14, с. 43–44; 3, с. 51–60; 27, с. 39].

Одни замечания основывались на особенностях документооборота перевозки груза. Их суть состояла в том, что сведения, фиксируемые документами, перечисленными в п. 136 УЖТ, всегда могут быть проверены перевозчиком в одностороннем порядке на основе тех документов, которые у него имеются [28, с. 100]. В частности, накладная может быть сверена с дорожной ведомостью, квитанция (справка) о приеме груза к перевозке – с корешком дорожной ведомости, коммерческий акт – с его дубликатом. В случае невозможности проверки (например, утери документов) в целях соблюдения претензионного порядка перевозчик должен предложить грузовладельцам представить их экземпляры дополнительно к заявленной претензии.

Другие негативные отзывы аргументировались многочисленными казусами в оценке доказательственной силы указанных документов [4, с. 108].

Мы поддерживаем приведенные выше критические аргументы. В дополнение к ним представляется необходимым привести еще один довод. Он состоит в том, что в настоящее время на БЖД осуществляется автоматизированное информационное обеспечение перевозок грузов с возможностью хранения и передачи данных транспортных документов по информационным сетям [29]. Данное обстоятельство благоприятствует достоверной и самостоятельной проверке оснований заявленных претензий перевозчиком.

Что касается доводов о необходимости представления с претензией документов, базирующихся на экономии сил, времени и средств, свя-

занных с установлением места нахождения документов в пути следования и их собирания [14, с. 13], то они не представляются существенными: перевозчик в любом случае обязан провести служебное расследование, сопровождающееся сбором документов и других материалов, относящихся к претензии [30, п. 7].

Заключение. Специальное условие реализации права на предъявление к перевозчику исков, возникающих из договоров перевозки груза железнодорожным транспортом, в виде соблюдения претензионного порядка урегулирования споров является выполненным при соблюдении правил о сроках рассмотрения претензии; ее содержании; перечне прилагаемых к ней документов; составе лиц, имеющих право на предъявление претензии и обязанных на нее отвечать; связи претензионных требований.

ЛИТЕРАТУРА

1. Хозяйственный процессуальный кодекс Республики Беларусь: в ред. Закона Респ. Беларусь от 6 авг. 2004 г. № 314-З. – Минск: Амалфея, 2004. – 304 с.
2. Договорно-правовая и претензионно-исковая работа / Г.В. Пронская [и др.]; под общ. ред. И.Г. Побирченко. – Киев: Вища шк., 1977. – 384 с.
3. Каллистратова, Р.Ф. Претензионный порядок разрешения споров / Р.Ф. Каллистратова. – М.: Юрид. лит., 1963. – 110 с.
4. Клеандров, М.И. Доарбитражный порядок защиты хозяйственных прав / М.И. Клеандров. – Душанбе: Дошия, 1984. – 164 с.
5. Притыка, Д.Н. Хозяйственные споры и порядок их разрешения / Д.Н. Притыка. – Киев: Урожай, 1988. – 176 с.
6. Гражданский процесс. Особенная часть: учеб. / Т.А. Белова [и др.]; под общ. ред. Т.А. Беловой [и др.]. – Минск: Амалфея, 2002. – 592 с.
7. Нехороших, А.М. Претензионное производство как институт досудебного урегулирования споров, возникающих из правоотношений по железнодорожной перевозке грузов: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.15 / А.М. Нехороших. – Саратов, 2004. – 190 с.
8. Об отдельных вопросах практики рассмотрения споров, вытекающих из договоров перевозки грузов: постановление Пленума Высш. Хоз. Суда Респ. Беларусь, 26 апр. 2005 г., № 13 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2005. – № 105. – 6/442.
9. Гражданский кодекс Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 7 дек. 1998 г. № 218-З // Ведамасці Нац. сходу Рэсп. Беларусь. – 1999. – № 7-9. – Арт. 101.
10. Устав железнодорожного транспорта общего пользования: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 2 авг. 1999 г., № 1196 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 67. – 5/1506.
11. Гражданское право: учеб.: в 2 ч. / Т.В. Авдеева [и др.]; под общ. ред. В.Ф. Чигира. – Минск: Амалфея, 2002. – Ч. 2. – 1008 с.
12. Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик. Основы гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик. – М.: Юрид. лит., 1964. – 95 с.
13. Гражданский кодекс Белорусской ССР: Закон БССР, 11 июня 1964 г. // Собр. законов, указов Президиума Верхов. Совета БССР, постановлений и распоряжений Совета Министров БССР. – 1964. – № 17. – Ст. 183.
14. Бурса, Н.П. Претензии и иски к транспортным организациям / Н.П. Бурса, В.Б. Ляндрес. – М.: Юрид. лит., 1985. – 160 с.
15. О некоторых вопросах применения судами законодательства при рассмотрении споров, возникающих из перевозки грузов и багажа: постановление Пленума Верхов. Суда СССР, 11 апр. 1969 г., № 2 // Сб. постановлений Пленума и определений Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда СССР (1962–1978 гг.) / под ред. С.И. Гусева. – М.: Юрид. лит., 1980. – С. 131–135.

16. О практике разрешения споров, возникающих из перевозок грузов по железной дороге: с изм. и доп. по состоянию на 18 мая 1983 г. (извлечение): инструктив. указ. Гос. арбитража СССР, 29 марта 1968 г., № И-1-9 // Бюл. норматив. актов Мин-в и ведомств СССР. – 1983. – № 9. – С. 16–28.
17. Гражданский процессуальный кодекс Белорусской ССР: Закон БССР от 11 июня 1964 г. // Собр. законов, указов Президиума Верхов. Совета БССР, постановлений и распоряжений Совета Министров БССР. – 1964. – № 17. – Ст. 184.
18. Правила рассмотрения хозяйственных споров государственными арбитражами: постановление Гос. арбитража при Совете Министров СССР, 30 дек. 1976 г., № 136 // Бюл. норматив. актов Мин-в и ведомств СССР. – 1977. – № 4. – С. 4–43.
19. Правила рассмотрения хозяйственных споров государственными арбитражами: постановление Совета Министров СССР, 5 июня 1980 г., № 440 // Собр. постановлений Правительства Союза ССР. – 1980. – № 16–17. – Ст. 104.
20. Гурвич, М.А. Право на иск / М.А. Гурвич. – М.; Л.: Изд-во Акад. наук СССР, 1949. – 216 с.
21. Гражданский процесс: учеб. / М.А. Вихут [и др.]; под ред. К.С. Юдельсона. – М.: Юрид. лит., 1972. – 440 с.
22. Советский гражданский процесс: учеб. / А.Т. Боннер [и др.]; отв. ред. М.С. Шакарян. – М.: Юрид. лит., 1985. – 528 с.
23. Хозяйственный процессуальный кодекс Белорусской ССР: Закон БССР от 5 июня 1991 г. № 838-ХІІ // Ведамасці Вярхоўн. Савета БССР. – 1991. – № 21. – Арт. 296.
24. Конституция Республики Беларусь 1994 года: с изм. и доп.: принята на респ. референдуме 24 нояб. 1996 г. – Минск: Амалфея, 2000. – 48 с.
25. О внесении изменений и дополнений в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 2 августа 1999 года № 1196: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 3 сент. 2007 г., № 1134 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2007. – № 235. – 5/25818.
26. Правила предъявления и рассмотрения претензий // Правила перевозок грузов (с изм. и доп. по состоянию на 1 янв. 1983 г.) / Мин-во путей сообщения СССР. – М.: Транспорт, 1985. – С. 363–367.
27. Кузнецов, В. Изменить порядок урегулирования споров по железнодорожным перевозкам / В. Кузнецов, С. Максименко // Хозяйство и право. – 1981. – № 9. – С. 39–41.
28. Егиазаров, В.А. Совершенствование законодательства о перевозках грузов в прямом смешанном сообщении / В.А. Егиазаров. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1984. – 126 с.
29. Информационное обеспечение грузовых перевозок на Белорусской железной дороге [Электронный ресурс] / Белорус. ж. д. – Минск, 2003. – Режим доступа: <http://www.rw.by/index.php/61.50..0.0.0.html>. – Дата доступа: 01.01.2007.
30. Инструкция по актово-претензионной работе на Белорусской железной дороге: РД РБ БЧ 21-004-99: утв. нач. Белорус. ж. д. 25.05.99: срок действия установлен с 25.05.99 / Белорус. ж. д. – Минск, 1999. – 67 с.

ОБЩЕСТВО С ОГРАНИЧЕННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТЬЮ КАК ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВАЯ ФОРМА СУБЪЕКТОВ ИННОВАЦИОННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

А.А. ГОНЧАРОВ

В данной статье автор рассматривает специфику и особенности создания субъектов инновационной инфраструктуры в форме общества с ограниченной ответственностью. Одной из проблем становления отечественной экономики является отсутствие длительного опыта использования различных организационно-правовых форм в области предпринимательской деятельности. В каких случаях и какую коммерческую организацию выбрать и использовать для достижения результата, часто неясно. Меняется законодательство и конъюнктура рынка. Многие проходят большой тернистый путь, прежде чем остановятся на эффективном варианте. Общество с ограниченной ответственностью – широко распространенный вид коммерческих организаций. Актуальность и перспектива его использования в инновационной деятельности объясняется, с одной стороны, некоторыми ограниченными инвестиционными ресурсами внутри нашего государства, с другой – большими возможностями участников по реализации своих инициатив. Правовые основы инновационной деятельности должны позволить всем субъектам реализовать предпринимательскую инициативу, получить гарантии сохранности результатов коммерческой деятельности и принести пользу обществу и государству.

Совершенно очевидно, что назрела необходимость комплексно подходить к проведению реформ в сфере правового регулирования предпринимательской деятельности. Это большой комплекс задач и мероприятий, которые должны учитывать современные достижения науки и практики и выводить общество на динамичное развитие. Характеризуют данный процесс высокая конкуренция и быстрые по времени изменения. Особенно это проявляется в области высоких технологий и инновационных проектов. Наличие данной проблемы приводит к путанице и напряженности проведения любых коммерческих операций. И, напротив, ее решение существенно улучшает инвестиционный климат в любой области экономики.

На всех уровнях власти и предпринимательства говорится о важности инновационной деятельности, вводятся новые названия и формы.

Своим Указом № 136 Президент Республики Беларусь от 26 марта 2007 г. утвердил Государственную программу инновационного развития Республики Беларусь на 2007–2010 годы. Ее главная цель – перевод национальной экономики в режим интенсивного инновационного развития в рамках белорусской экономической модели [7].

Отмечено, что «формирование инновационной инфраструктуры предусматривает создание и дальнейшее развитие специализированных субъектов инновационной деятельности – тех-

нопарков, парка высоких технологий, инновационно-технологических центров, центров трансфера технологий, бизнес-инкубаторов, центров подготовки кадров для инновационной деятельности; создание информационной системы по инновациям и мониторингу (включая республиканские и региональные центры научно-технической и деловой информации и другие), развитие товаропроводящей сети.

В соответствии со ст. 37 Инвестиционного кодекса Республики Беларусь (далее – ИК) в целях создания и развития на территории Республики Беларусь производств, основанных на новых и высоких технологиях, организациям, внедряющим такие технологии, может быть оказана государственная поддержка [3].

Указ Президента Республики Беларусь от 3 января 2007 г. № 1 «Об утверждении Положения о порядке создания субъектов инновационной инфраструктуры и внесении изменения и дополнений в Указ Президента Республики Беларусь от 30 сентября 2002 г. № 495» дает определение резидента научно-технологического парка – юридического лица со среднесписочной численностью работников до 100 человек, индивидуального предпринимателя, использующего в соответствии с законодательством движимое и недвижимое имущество научно-технологического парка, в том числе помещения различного функционального назначения, основными видами деятельности которых являются исследова-

ния и разработки или производство (мелкосерийное) новой продукции, изготовленной на основе исследований и разработок, выполненных самостоятельно или иными лицами; определяет три основных вида субъектов инновационной инфраструктуры – технопарки, центры трансфера технологий и венчурные организации, а также устанавливает порядок признания за юридическими лицами статуса субъектов инновационной инфраструктуры.

В качестве субъектов инновационной инфраструктуры могут быть зарегистрированы только юридические лица, представившие в Государственный комитет по науке и технологиям (далее – ГКНТ) соответствующие документы и осуществляющие или планирующие осуществлять виды деятельности по направлениям, предусмотренным для соответствующего субъекта инновационной инфраструктуры.

Как видно из приведенных нормативных правовых актов, все субъекты инновационной инфраструктуры являются коммерческими организациями. Численность работников технопарка и центра трансфера технологий не может превышать 100 человек [6]. Конкретная организационно-правовая форма этих организаций не определяется. Зато часть вторая ст. 46 Гражданского кодекса Республики Беларусь (далее – ГК) дает исчерпывающий перечень коммерческих организаций. Они могут создаваться в форме хозяйственных товариществ (полные и командитные товарищества) и обществ (общества с ограниченной и дополнительной ответственностью, акционерные общества), производственных кооперативов, унитарных предприятий, крестьянских (фермерских) хозяйств и иных формах, предусмотренных данным Кодексом [1].

Каждая организационно-правовая форма имеет свое предназначение, преимущества и недостатки. Сегодня наиболее часто предприниматели выбирают общество с ограниченной ответственностью. Как правило, эта форма чаще всего используется в мелком и среднем бизнесе. А именно эти сегменты предпринимательской среды наиболее инновационно активны.

Цель данной работы – определить место и особенности создания общества с ограниченной ответственностью как организационно-правовой формы субъекта инновационной инфраструктуры, что может способствовать повышению эффективности его использования и дополнительному притоку инвестиций в данную сферу.

История появления общества с ограниченной ответственностью своими корнями уходит в акционерный кризис в Германии в конце XIX века, в результате которого разорились большинство немецких акционерных обществ. Данная правовая конструкция отличалась большей личной заинтересованностью участников общества и упрощением некоторых сложных процедур, присущих акционерным обществам.

Проблемам создания и применения ООО в практике предпринимательской деятельности

посвящены работы многих авторитетных специалистов в области гражданского права: В.А.Витушко, У.А.Суханова, С.Э.Жилинского и др., а также специалистов, работающих в сфере исследования инновационной деятельности: М.В.Мясниковича, А.В.Маркова, П.Г.Никитенко и др. Авторы не исследуют особенности применения и специфику соответствующих организационно-правовых форм коммерческих организаций в инновационной деятельности, и эта тема представляется весьма актуальной.

Рассмотрим основные особенности характеристик ООО как коммерческой организации, в рамках которой могут создаваться субъекты инновационной инфраструктуры.

В процессе проводимого исследования использовались результаты опроса, которым было охвачено 20 обществ с ограниченной ответственностью – резидентов Республики Беларусь. Объектом опроса были учредители, руководители, ответственные за правовое обеспечение деятельности. Основные вопросы опроса касались следующих аспектов:

в каких случаях вообще интересно рассматривать и внедрять инновационные проекты в предпринимательскую деятельность;

какие правовые факторы являются сдерживающими и наоборот;

важна ли организационно-правовая форма ведения предпринимательства в сфере инноваций, и каковы требования к ним;

как участники опроса понимают все особенности, закрепленные в действующем законодательстве, касающиеся использования общества с ограниченной ответственностью для инновационной деятельности (регистрация, условия деятельности, правовые режимы, реорганизация, ликвидация и т.п.).

Для начала, как нам представляется, необходимо привести некоторые требования участников будущего инновационного процесса к организационно-правовой форме.

1. Простота понимания организации предпринимательской деятельности.

2. Простота привлечения к предпринимательской деятельности других участников с соответствующими ресурсами.

3. Безопасность вклада в уставный фонд (требования деклараций, избежание обмана со стороны других участников, своевременное возвращение средств при ликвидации общества или выходе из состава участников, предотвращение уменьшения реальной стоимости вклада (доли) и др.).

4. Личное влияние на управление деятельностью общества.

5. Личная имущественная независимость от общества.

6. Минимизация ответственности по обязательствам.

7. Своевременное получение информации о результатах и планах.

8. Мобильность принятия решений.

9. Соответствие требованиям изменяющегося законодательства.

10. Небольшие расходы на регистрацию и содержание.

11. Своевременность получения необходимых разрешений, лицензий, согласований и т.п.

12. Коммерческая тайна.

13. Защита интеллектуальной собственности.

14. Возможность вести деятельность на расстоянии и при этом не иметь проблем с уплатой налогов, бухгалтерской отчетностью, платежами, кредитами и т.д.

Раньше бытовало мнение, что, создав коммерческую организацию, ее участники гарантированно должны получать дивиденды. Однако предпринимательская деятельность – это сложный процесс, который включает не только создание и вложение средств, но и много других элементов. Среди них выделяется постоянный выбор сферы, видов деятельности, расчет их экономической эффективности, профессиональное планирование и прогнозирование, организация всех процессов, мотивация и контроль.

Совершенно очевидно, что, разделяя свой бизнес с другими участниками, необходимо делить и полученную прибыль, и управление, и ответственность. А это часто непредсказуемый процесс.

Самой простой формой организации предпринимательской деятельности является индивидуальное предпринимательство. Сам себе хозяин и ни с кем не надо делиться. Однако данная форма не позволяет развиваться дальше определенного уровня. Если надо привлечь дополнительных работников, увеличивать оборот и т.п., то придется рано или поздно создавать унитарное предприятие, товарищество или общество (общество с ограниченной или дополнительной ответственностью, акционерное общество).

Опыт развития различных инновационных образований показывает, что наиболее распространенной формой являются компании и корпорации, которые часто входят в различные группы и объединения. Как отмечает Кэтрин Кемпбелл, в Силиконовой долине США компании мирового класса выпекаются подобно блинчикам [2, с. 118]. Однако по своей сути компания имеет некоторые отличия от европейского ООО. Это наличие акций, множество разновидностей и т.п.

Каждая организационно-правовая форма несет в себе определенные возможности и позволяет решать конкретные задачи. Из наиболее ярких особенностей ООО, которые крайне важны, влияют на выбор и деятельность будущих участников инновационной деятельности, можно выделить следующие.

Учреждение и документы

Согласно ст. 88 и ст. 48 ГК учредительными документами общества с ограниченной ответственностью являются учредительный договор,

подписанный его учредителями, и утвержденный ими устав.

Учредительные документы общества с ограниченной ответственностью должны содержать: наименование юридического лица; место его нахождения; цели деятельности; порядок управления; условия о размере уставного фонда; размер долей каждого из участников, состав, сроки и порядок внесения ими вкладов; ответственность участников за нарушение обязанностей по внесению вкладов; состав и компетенция органов управления и порядок принятия ими решений и другие сведения, предусмотренные законодательством о юридических лицах соответствующего вида [1].

Правовое регулирование создания и деятельности коммерческих организаций и, в частности, ООО постоянно меняется. Это во многом сегодня обусловлено быстрым изменением экономических условий в нашей стране и за границей. Так, в 2009 году на основании Декрета Президента Республики Беларусь от 16 января 2009 г. № 1 «О государственной регистрации и ликвидации (прекращении деятельности) субъектов хозяйствования» существенно изменены условия регистрации, перерегистрации и ликвидации субъектов хозяйствования.

Если ранее размер уставного фонда ООО должен был быть не менее 800 евро и определялся в белорусских рублях по курсу Национального банка к евро на первое число месяца, в котором учредительные документы представлялись в регистрирующие органы, то теперь коммерческая организация самостоятельно определяет размеры уставных фондов, за исключением коммерческих организаций, в отношении которых указаны специальные условия (акционерные общества, а также коммерческие организации, для которых с учетом указанного выше Декрета соответствующим законодательством устанавливаются минимальные размеры уставных фондов).

Последние годы реформирования правового регулирования предпринимательской деятельности показывают позитивные тенденции, проявляемые в упрощении создания и деятельности коммерческих организаций (сокращение сроков регистрации, уменьшение размеров уставных фондов и т.п.). Тем не менее, несмотря на определенную противоречивость, будущие участники инновационной деятельности (учредители и наемные руководители) могут обезопасить себя от рисков ответственности увеличением размера уставного фонда, который будет служить дополнительной гарантией ликвидности платежеспособности и надежности в целом.

Цели создания

Основная цель создания ООО как коммерческой организации согласно ст. 46 ГК есть извлечение прибыли и распределение ее между участниками [1].

Цели, виды и предмет деятельности ООО, определенные в учредительных документах, имеющего намерение зарегистрироваться в качестве субъекта инновационной инфраструктуры, должны соответствовать основным направлениям его деятельности.

Основные цели создания резидента научно-технологического парка – исследования и разработки или производство (мелкосерийное) новой продукции, изготовленной на основе исследований и разработок, выполненных самостоятельно и (или) иными лицами.

Основное направление деятельности технопарка – оказание систематической поддержки резидентам технопарка, в том числе путем:

содействия в создании производств с новыми технологиями (системы производственных и иных операций, методов и процессов, обладающих более высокими качественными характеристиками по сравнению с лучшими аналогами, доступными на данном рынке, на определенном сегменте рынка или рыночной ниши, для которых эти технологии являются новыми) либо высокотехнологичных производств, основанных на высоких технологиях (системы производственных и иных операций, методов и процессов, обладающих наивысшими качественными показателями по сравнению с лучшими мировыми аналогами и удовлетворяющих формирующиеся или будущие потребности человека и общества) и выпускающих законченную высокотехнологичную продукцию для реализации ее на рынке;

содействия в осуществлении внешнеэкономической деятельности в целях продвижения на внешний рынок продукции, произведенной с использованием новых или высоких технологий;

предоставления на договорной основе в соответствии с законодательством движимого и недвижимого имущества, в том числе помещений различного функционального назначения;

обеспечения освещения в средствах массовой информации деятельности технопарка и его резидентов;

оказания иных услуг (выполнения иных работ), связанных с научной, научно-технической и инновационной деятельностью технопарка.

Цели создания центра трансфера технологий – осуществление комплекса мероприятий, направленных на передачу инноваций из сферы их разработки в сферу практического применения, в том числе:

проведение исследований конъюнктуры рынка по выявлению возможностей реализации инноваций учреждений, обеспечивающих получение высшего и среднего специального образования, научных и иных организаций;

выполнение работ в целях обеспечения правовой защиты и введения в гражданский оборот инноваций учреждений, обеспечивающих получение высшего и среднего специального образования, научных и иных организаций;

оказание инженерных и консультационных услуг.

Цели венчурной организации – осуществление инвестиционной деятельности в сфере создания и реализации инноваций, а также финансирование инновационных проектов, в том числе:

приобретение имущественных прав юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей, осуществляющих научную, научно-техническую и инновационную деятельность; финансирование инновационных проектов; оказание управленческих, консультационных и иных услуг лицам, выполняющим инновационные проекты, финансируемые венчурной организацией [6].

До принятия нового Декрета Президента Республики Беларусь действовал порядок, когда при подготовке и подаче для государственной регистрации документов виды деятельности ООО указывались в соответствии с Общегосударственным классификатором видов экономической деятельности [4], а в случае, если на осуществление видов деятельности требовалось получение специального разрешения (лицензии), указывались виды деятельности в соответствии с перечнем видов деятельности, на осуществление которых требуется специальное разрешение лицензия).

С 1 февраля 2009 г. в уставе юридического лица (учредительном договоре – для коммерческой организации, действующей только на основании учредительного договора) по желанию собственника имущества, учредителей (участников) юридического лица могут указываться виды деятельности, осуществляемые юридическим лицом. Регистрирующим и иным государственным органам (организациям) запрещается требовать указания в уставе юридического лица (учредительном договоре – для коммерческой организации, действующей только на основании учредительного договора), свидетельстве о государственной регистрации индивидуального предпринимателя осуществляемых ими видов деятельности [10].

Большинство участников опроса в 2008 году как раз отметили сложность выбора кода вида предпринимательской деятельности и целесообразности их рекомендательного характера. В противном случае это приводит к неблагоприятным последствиям при необходимости быстрых изменений вида деятельности или сложности совершаемых сделок.

На наш взгляд, упрощению регистрационных процедур и определения кодов соответствующих видов деятельности, когда это необходимо, может способствовать создание информационного банка данных и предложение соответствующими администрациями типовых документов.

Ответственность

ООО – это организация, в которой сочетаются интересы разных людей и (или) организаций. Как определено в ст. 86 ГК, общество с ограни-

ченной ответственностью — учрежденное двумя или более лицами общество, уставный фонд которого разделен на доли определенных учредительными документами размеров. Участники общества с ограниченной ответственностью не отвечают по его обязательствам и несут риск убытков, связанных с деятельностью общества, в пределах стоимости внесенных ими вкладов.

Однако, как отмечено в ст. 52 ГК, если экономическая несостоятельность (банкротство) юридического лица вызвана учредителями или другими лицами, в том числе руководителем юридического лица, имеющими право давать обязательные для этого юридического лица указания либо имеющими возможность иным образом определять его действия, то на таких лиц при недостаточности имущества юридического лица возлагается субсидиарная ответственность по его обязательствам.

Правовое положение общества с ограниченной ответственностью, права и обязанности его участников определяются законодательством об обществах с ограниченной ответственностью [1].

Вопросы субсидиарной ответственности освещены в законах, указах Президента Республики Беларусь и др., в том числе постановлениях Пленума Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь (в том числе от 19 мая 2005 г. № 19, от 27 октября 2006 г. № 11).

В Постановлении Пленума Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь от 27 октября 2006 г. № 11 «О некоторых вопросах применения субсидиарной ответственности» отмечается, что при разрешении споров, связанных с ответственностью учредителей юридического лица, признанного экономически несостоятельным (банкротом), собственника его имущества или других лиц, в том числе руководителя должника, которые имеют право давать обязательные для этого юридического лица указания либо иным образом имеют возможность определять его действия (часть вторая пункта 3 статьи 52 ГК, часть первая подпункта 1.35 пункта 1 Указа № 508), хозяйственным судам следует учитывать, что привлечение указанных лиц к субсидиарной ответственности обусловлено необходимостью установления следующих обстоятельств:

наличия у соответствующего лица права давать обязательные для юридического лица указания либо возможности иным образом определять его действия;

совершения соответствующим лицом действий (или его бездействия), свидетельствующих об использовании принадлежащего ему права давать обязательные для юридического лица указания или использовании своих возможностей иным образом определять его действия;

наличия причинно-следственной связи между использованием соответствующим лицом своих прав и (или) возможностей в отношении юридического лица и последствиями в виде признания должника банкротом;

недостаточности имущества должника для удовлетворения требований кредиторов.

Размер требований к лицам, несущим субсидиарную ответственность, определяется суммой непогашенных (неудовлетворенных) требований кредиторов, исчисленной как разница между размером требований кредиторов, включенных в реестр требований кредиторов, и размером этих требований, удовлетворенных в рамках производства по делу о банкротстве.

В зависимости от оснований возникновения ответственность субсидиарного должника может быть полной или ограниченной. По общему правилу субсидиарный должник несет полную ответственность, если актами законодательства или условиями обязательства не установлен ограниченный размер субсидиарной ответственности [8].

Указанные положения говорят о многих процессах, происходящих в практике предпринимательской деятельности.

Во-первых, классическая форма ООО в момент создания общества разграничивает ответственность участников и самого общества. Но нормы о субсидиарной ответственности позволяют перекладывать ответственность по обязательствам на участников. Связано это с тем, что практика показала некоторые изъяны. Например, при невозможности закрывать долги перед кредиторами, общество становится экономически несостоятельным (банкротом) и невозможно привлечь других лиц к участию, даже если они своими действиями привели к данному состоянию.

Во-вторых, все больше растет авторитет гарантов самих учредителей по обязательствам общества. Например, многие компании с мировым именем требуют в момент заключения долгосрочных контрактов подписания дополнительного договора-поручения с учредителями.

Инновационная деятельность, как правило, затратный процесс с неопределенностью результатов в будущем. Ответственность может наступить незаметно и ей необходимо уделять самое пристальное внимание. Ответить может не только ООО как юридическое лицо, но и его участники.

Представляется, что схема минимизации ответственности заинтересованных лиц может включать комплекс так называемых аутсорсинговых услуг аудиторских и консультационных агентств, имеющих соответствующую квалификацию и лицензию. С данными агентствами субъекты инновационной инфраструктуры могут заключать договор на обслуживание и ответственность за правильность и соответствие деятельности действующему законодательству. В подтверждение участники опроса подтвердили, что 30% из их общего числа уже привлекают к организации учета и отчетности аудиторские организации.

Количество участников

Согласно ст. 86 ГК число участников общества с ограниченной ответственностью не должно

превышать предел, установленный законодательными актами. В противном случае общество с ограниченной ответственностью подлежит реорганизации в течение года, а по истечении этого срока – ликвидации в судебном порядке, если число его участников не уменьшится до установленного законодательными актами предела [1].

Как видно из Указа Президента Республики Беларусь от 3 января 2007 г. № 1, резидент научно-технологического парка – это юридическое лицо со среднесписочной численностью работников до 100 человек, индивидуальный предприниматель, использующие в соответствии с законодательством движимое и недвижимое имущество научно-технологического парка, в том числе помещения различного функционального назначения. Субъектами инновационной инфраструктуры являются технопарки и центры трансфера технологий – коммерческие организации с численностью работников также до 100 человек.

Согласно ст. 91 Закона Республики Беларусь от 9 декабря 1992 года «О хозяйственных обществах» общество с ограниченной ответственностью это хозяйственное общество с числом участников не более пятидесяти и не менее двух [9].

Таким образом, резидент технопарка, субъекты инновационной инфраструктуры могут создаваться в форме общества с ограниченной ответственностью только при количестве участников общества не более пятидесяти. Иначе, это должна быть другая организационно-правовая форма – открытое акционерное общество.

Иностранные инвестиции

Такие же требования относятся и к коммерческим организациям с иностранными инвестициями (если согласно ст. 77 ИК в уставном фонде доля иностранных инвестиций составляет объем, эквивалентный не менее чем 20 000 долларов США и они преследуют извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности). Ст. 80 ИК закрепляет их отличия от коммерческих организаций без иностранных инвестиций или с инвестициями менее 20 000 долларов США:

в уставном фонде частично или полностью используются иностранные инвестиции;

любая коммерческая организация рассматривается как совместная (уставный фонд которой состоит из доли иностранного инвестора и доли физических и (или) юридических лиц Республики Беларусь) либо иностранная (в уставном фонде которого иностранные инвестиции составляют 100 процентов) [3].

Общество с ограниченной ответственностью может быть создано как коммерческая совместная организация, или СООО, так и коммерческая иностранная организация, или ИООО.

Государственная регистрация

Согласно Декрету Президента Республики Беларусь от 16 января 2009 г. № 1 государствен-

ная регистрация субъектов хозяйствования производится по месту их нахождения. Облисполкомы и Минский горисполком регистрируют коммерческие организации с иностранными инвестициями. Администрации свободных экономических зон – коммерческие организации, в том числе с иностранными инвестициями, индивидуальные предпринимателей в свободных экономических зонах.

За государственную регистрацию создаваемых (реорганизуемых) коммерческих организаций в соответствии с законодательными актами взимается государственная пошлина. Взимание иных платежей при осуществлении государственной регистрации не допускается.

Регистрирующие органы принимают документы, представленные для государственной регистрации, рассматривают их состав и содержание заявления о государственной регистрации, при необходимости разъясняют лицам, представляющим такие документы, правила их представления и оформления, предусмотренные законодательством.

В день подачи документов, представленных для государственной регистрации, уполномоченный сотрудник регистрирующего органа:

ставит на уставе (учредительном договоре – для коммерческой организации, действующей только на основании учредительного договора), изменениях и (или) дополнениях, внесенных в устав (учредительный договор) юридического лица, штамп, свидетельствующий о проведении государственной регистрации, выдает один экземпляр устава (учредительного договора) лицу, его представившему, и вносит в Единый государственный регистр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей запись о государственной регистрации субъекта хозяйствования, изменений и (или) дополнений, вносимых в устав (учредительный договор) юридического лица, свидетельство о государственной регистрации индивидуального предпринимателя;

представляет в Министерство юстиции необходимые сведения о субъектах хозяйствования для включения их в Единый государственный регистр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей [10].

ООО считается зарегистрированным с даты проставления штампа на его уставе и внесения записи о государственной регистрации юридического лица в Единый государственный регистр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Дата государственной регистрации указывается в свидетельстве о государственной регистрации, которое выдается не позднее рабочего дня, следующего за днем подачи документов для государственной регистрации.

Наличие у ООО устава со штампом, свидетельствующим о проведении государственной регистрации, является основанием для обращения за изготовлением печатей (штампов) в организации, осуществляющие в установленном по-

рядке данный вид деятельности, а также за совершением иных юридически значимых действий. Получения специальных разрешений на изготовление печатей (штампов) не требуется.

Регистрирующий орган в течение пяти рабочих дней со дня записи о государственной регистрации субъекта хозяйствования в Единый государственный регистр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей выдает документы, подтверждающие постановку на учет в налоговых органах, органах государственной статистики, органах Фонда социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты, регистрацию в Белорусском республиканском унитарном страховом предприятии «Белгосстрах».

Министерство юстиции вносит запись о включении субъекта хозяйствования в Единый государственный регистр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей датой внесения регистрирующим органом соответствующей записи о государственной регистрации субъекта хозяйствования в данном регистре [10].

Зарегистрированное в установленном порядке ООО для дальнейшего занятия инновационной деятельностью должно зарегистрироваться в качестве субъекта инновационной инфраструктуры, представить ГКНТ заявление с приложением:

копий учредительных документов и свидетельства о государственной регистрации, заверенных руководителем, с предъявлением оригиналов указанных документов;

бизнес-проекта (который предлагается к реализации в течение не менее трех лет) с содержанием сведений о поставленных целях и решаемых задачах, с указанием конкретных мероприятий по осуществлению и развитию соответствующих направлений деятельности, видов и объемов предполагаемых к реализации товаров (работ, услуг, имущественных прав на объекты интеллектуальной собственности), обоснованием необходимости их реализации с ожидаемым поступлением выручки от этой реализации.

Общий срок рассмотрения ГКНТ документов, представляемых для регистрации (продления срока регистрации) юридического лица в качестве субъекта инновационной инфраструктуры, не может превышать одного месяца со дня их подачи юридическим лицом.

Решение о регистрации (продлении срока регистрации) юридического лица в качестве субъекта инновационной инфраструктуры принимается ГКНТ с учетом значимости бизнес-проекта.

Значимость бизнес-проекта оценивается по следующим критериям:

актуальность бизнес-проекта и его соответствие стратегии развития инновационной деятельности;

техническая, технологическая, финансовая, организационная возможность и целесообразность реализации бизнес-проекта в намечаемых

условиях осуществления деятельности юридического лица;

обоснованность инвестиционных затрат по бизнес-проекту;

конкурентоспособность производимой продукции (работ, услуг) и перспективность рынков сбыта, эффективность стратегии маркетинга юридического лица;

сравнительные показатели эффективности и устойчивости бизнес-проекта.

Для проведения экспертизы ГКНТ может пригласить независимых экспертов. Затраты, связанные с проведением независимой экспертизы, осуществляются за счет средств юридического лица, представившего бизнес-проект.

ООО приобретает статус субъекта инновационной инфраструктуры со дня принятия ГКНТ решения о его регистрации в качестве субъекта инновационной инфраструктуры сроком на 3 года.

Сведения о регистрации юридического лица в качестве субъекта инновационной инфраструктуры, продлении срока такой регистрации, лишении юридического лица статуса субъекта инновационной инфраструктуры включаются ГКНТ в реестр субъектов инновационной инфраструктуры.

ГКНТ осуществляет ведение реестра в определяемом им порядке.

Основанием для отказа в регистрации юридического лица в качестве субъекта инновационной инфраструктуры является отсутствие значимости бизнес-проекта и заключения экспертизы этого бизнес-проекта (в случае ее проведения) [6].

Заключение

Как видно из развития инновационной деятельности в Республике Беларусь, субъекты инновационной инфраструктуры должны пройти определенный путь. Вначале как субъекты гражданских правоотношений и потом как субъекты или резиденты инновационной инфраструктуры. ООО – одна из удобных и перспективных на сегодняшний день организационно-правовых форм предпринимательской деятельности. Она позволяет реализовать предпринимательскую инициативу, привлечь определенный капитал и ограничить ответственность по проводимым операциям. Приведенные данные показывают основные сложные моменты создания ООО, решить которые, на наш взгляд, может помочь:

большая информированность предпринимателей, научных работников и т.д. о возможностях реализации своих начинаний через соответствующую организационно-правовую форму; активное внедрение в практику аутсорсинговых услуг по ведению бухгалтерии и аудиту проводимых операций с закреплением ответственности соответствующих организаций;

разработка и внедрение типовых форм регистрационных документов;

упрощение процедур подготовки к регистрации общества (особенно, когда в капитале присутствуют иностранные инвестиции);
создание особых правовых режимов в рамках отдельных субъектов инновационной инфраструктуры;

бесплатная помощь в подготовке бизнес-планов, необходимых для регистрации субъектов инновационной инфраструктуры и т.д.;
установление конкретных признаков значимости бизнес-проекта и т.п.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гражданский кодекс Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 7 дек. 1998 г. № 218-З // Ведомости Нац. сходу Рэсп. Беларусь. – 1999. – № 7–9. – Ст. 101.
2. Венчурный бизнес: Новые подходы: пер. с англ. / К. Кемпбелл. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2004. – 428 с.
3. Инвестиционный кодекс Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 22 июня 2001 г. № 37-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2001. – № 62.
4. Об утверждении, введении в действие, изменении и отмене технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации и общегосударственного классификатора Республики Беларусь: постановление Гос. комитета по стандартизации Респ. Беларусь, 28 дек. 2006 г., № 65.
5. Об упорядочении государственной регистрации и ликвидации (прекращения деятельности) субъектов хозяйствования: Декрет Президента Респ. Беларусь, 16 марта 1999 г., № 11 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 23. – 1/191.
6. Об утверждении Положения о порядке создания субъектов инновационной инфраструктуры и внесении изменения и дополнений в Указ Президента Республики Беларусь от 30 сентября 2002 г. № 495: Указ Президента Респ. Беларусь, 3 янв. 2007 г., № 1 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2007. – № 5. – 1/8230.
7. О Государственной программе инновационного развития Республики Беларусь на 2007–2010 годы: Указ Президента Респ. Беларусь, 26 марта 2007 г., № 136 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2007. – № 79. – 1/8435.
8. О некоторых вопросах применения субсидиарной ответственности: постановление Пленума Высш. Хоз. Суда Респ. Беларусь, 27 окт. 2006 г., № 11 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 199. – 6/663.
9. О хозяйственных обществах: Закон Респ. Беларусь, 9 дек. 1992 г., № 20-20ХП // Народная газ. – 1993. – 6 янв.

Е.А. СОКОЛОВА

В данной работе исследуются правовые вопросы копирования (воспроизведения) авторских произведений в глобальной компьютерной сети Интернет. При этом анализируются теоретические аспекты права на воспроизведение, а также положения международного, национального и зарубежного законодательства. По результатам исследования формулируются выводы и предложения по совершенствованию действующего законодательства Республики Беларусь об авторском праве.

Как известно, возникновение охраны прав авторов литературных и художественных произведений связывают с изобретением печатного станка Гуттенберга. Или, иными словами, с появлением более быстрой, в сравнении с переписыванием, технологии копирования оригинальных авторских творений. И по мере технического прогресса в данной области¹ в сферу авторско-правовой охраны вовлекались как новые объекты, так и новые способы охраны.

Создание компьютеров и компьютерных сетей дало поистине революционные возможности в области копирования (воспроизведения) объектов авторского права. А создание компьютерной сети Интернет и ее распространение по всему миру придали этим возможностям глобальный характер. Так, используя Интернет, автор может сделать свое произведение доступным в любой точке мира, находясь при этом в любом другом уголке планеты, включая самолет или яхту; и с момента размещения произведения в сети Интернет любой его пользователь имеет доступ к авторскому произведению, в том числе и неограниченную возможность его копирования.

С другой стороны, в силу технологических особенностей системы происходит неосознаваемое пользователем копирование произведений. Это, например, случаи, когда пользователь просматривает веб-страницу, а в это время происходит копирование произведений в оперативную память его компьютера, или когда происходит автоматическое копирование данных в оперативную память компьютера, необходимое для проверки его работы и т.д.

По этим и другим подобным причинам созданная до «эпохи Интернета» система авторских правомочий в настоящее время является объектом пристального изучения юристов с целью ее модификации и адаптации к новым реалиям.

Оценивая степень изученности рассматриваемой проблемы, отметим, что в научной литературе сделан хороший теоретический анализ права автора на воспроизведение (Бабкин С.А., Гаврилов Э.П., Калятин В.О., Лосев С.С. и др.). Также рассмотрены вопросы использования авторских произведений в цифровых интерактивных сетях (Близнец И.А., Зятицкий С., Леонтьев К.Б., Терлецкий В. и др.). Сформулирована проблема создания временных (случайных) копий (Демпси Д., Дмитренко О.А., Туликов А.В., Щамхалова Н. и др.). Однако в литературе отсутствует синтезированный анализ классических представлений о праве на воспроизведение и вопросов копирования, происходящего при использовании произведений в сети Интернет. Данная работа стремится восполнить этот существующий пробел.

Процесс использования произведений науки, литературы, искусства в глобальной компьютерной сети Интернет² можно представить следующим образом: сначала происходит запись произведения на сервер провайдера, подключенный к Сети, что автоматически делает такое произведение доступным неограниченному количеству ее пользователей. На следующем этапе происходит пересылка произведения либо в случае коммуникации пассивно-активного типа, если произведение заинтересовало пользователя, происходит его «скачивание» (т.е. запись) на компьютер пользователя. Далее произведение поступает в сферу частного использования.

¹ Такими вехами в истории авторского права справедливо называют появление звукозаписи, радио, телевидения.

² В дальнейшем по тексту настоящей работы термины «сеть Интернет», «Интернет», «Сеть» используются как синонимы.

Переводя описанную выше схему на язык авторского права, можно «нарисовать» следующую цепочку из авторских правомочий:

воспроизведение доведение до всеобщего сведения воспроизведение

Под воспроизведением Закон Республики Беларусь от 16 мая 1996 года «Об авторском праве и смежных правах» [1] (далее – Закон об авторском праве) понимает «изготовление одного или более экземпляров произведения <...> в любой материальной форме, включая постоянное или временное хранение в цифровой форме в электронном средстве» (ст. 4 Закона об авторском праве).

Доведением произведения до всеобщего сведения является его сообщение для всеобщего сведения таким образом, что представители публики могут осуществлять доступ к произведению из любого места и в любое время по их собственному выбору (ст. 4 Закона об авторском праве).

«...Сообщение для всеобщего сведения – передача по проводам или средствами беспроводной связи изображений или звуков или изображений и звуков произведения <...> таким образом, что изображения или звуки становятся доступными для восприятия лицами, не принадлежащими к обычному кругу семьи или к близким знакомым семьи, в местах, настолько удаленных от места передачи, что без передачи такие изображения или звуки не были бы доступны для восприятия...» (ст. 4 Закона об авторском праве).

Вопрос состоит в следующем: включает ли в себя правомочие доведения до всеобщего сведения возможность создавать копии авторских произведений при их распространении через сеть Интернет?

Исходя из сформулированных Законом об авторском праве определений, выходит, что нет, не включает. Право на воспроизведение является самостоятельным правомочием, на осуществление которого необходимо получать разрешение автора при использовании произведения в сети Интернет.

Отметим, что право на воспроизведение – это одно из самых важных прав правообладателя, без осуществления которого произведения просто не могут быть использованы как в интерактивной среде Интернет, так и в других средах. Практически все авторские правомочия изначально существуют в рамках права на воспроизведение [2].

Ту же мысль проводит и С.А.Бабкин в своей работе «Интеллектуальная собственность в глобальной компьютерной сети «Интернет»: проблемы гражданско-правового регулирования в России и США»:

«Всякий результат, охраняемый исключительным правом, может быть передаваем посредством воспроизведения. Именно воспроизводимость – способность идеальных результатов интеллектуальной деятельности к воспроизведению (их возможность быть воспроизведенными) – и есть условие, без которого невозможно само существование общественных отношений по поводу соответствующего объекта, а значит и предмета регулирования исключительного права» [3, с. 17–18]. И далее: «для всех разделов исключительного права первостепенное значение имеют именно отношения по воспроизведению информации. Даже действия, которые традиционно обозначаются термином «использование» информации, на самом деле представляют собой, хоть и специфическую, но все же форму воспроизведения информации, содержащейся в литературном произведении» [3, с. 38–39].

Анализируя право на воспроизведение в том виде, как оно сформулировано в Законе об авторском праве, можно заметить, что само по себе воспроизведение непосредственно не связано с доведением произведения до публики, хотя и является его непременным условием. Поэтому рассматриваемое в отдельности воспроизведение какого-либо авторского материала не наносит ущерба ни экономическим интересам автора, ни нормальной эксплуатации произведения и не ущемляет необоснованным образом законные интересы автора. Так, воспроизведение для личного использования произведения безразлично для автора, иное же копирование экземпляра произведения не имеет смысла без реализации дополнительно иных авторских правомочий [2].

Общепризнанным является отдельное закрепление права на воспроизведение в целях облегчения защиты интересов правообладателя, предоставляющего ему возможность пресекать потенциально опасные действия [4, с. 133]. При этом в целях сохранения разумного баланса интересов автора и публики традиционное авторское право признает некоторые специально установленные ограничения исключительных прав обладателя авторского права.

На международном уровне такие ограничения закреплены в Бернской конвенции об охране литературных и художественных произведений³ [5] (далее – Бернская конвенция). Так, часть 2 статьи 9 Бернской конвенции предусматривает следующие условия для установления ограничений права на воспроизведение:

1. установление исключений из права на воспроизведение возможно в определенных особых случаях;
2. воспроизведение не должно наносить ущерба нормальной эксплуатации произведения;

³ Как известно, данная конвенция является одним из старейших международных правовых актов, ставящих перед собой цель гармонизации авторского законодательства на глобальном уровне. На сегодняшний день в конвенции участвует более 160 стран мира, в их число входит и наше государство.

3. воспроизведение не должно ущемлять необоснованным образом законные интересы автора.

Аналогичная норма содержится и в ст. 10 (1) Договора ВОИС по авторскому праву 1996 года⁴, участницей которого является и наша республика [6]. При этом в согласованных заявлениях к данной статье указано, что «понимается, что положения Статьи 10 позволяют Договаривающимся Сторонам переносить и соответствующим образом распространять на цифровую среду ограничения и исключения в своих национальных законах, которые считаются приемлемыми по бернской конвенции. Аналогичным образом эти положения должны пониматься как позволяющие Договаривающимся Сторонам определять новые исключения и ограничения, которые пригодны в среде цифровых компьютерных сетей».

В Республике Беларусь ограничения права на воспроизведение установлены для случаев воспроизведения произведения в личных целях (ст. 18 Закона об авторском праве). В иных ситуациях любые случаи копирования, в том числе и временное воспроизведение, должны быть легализованы правообладателем.

Специфика использования авторских произведений в Сети такова, что в силу причин технологического свойства цифровая обработка и передача данных влекут создание так называемых временных (случайных) копий произведения. Это, к примеру, случаи кэш-копий (буферных копий)⁵, когда происходит временное сохранение и, соответственно, копирование информации веб-страниц, просматриваемых пользователем, на его компьютер. Сюда же относятся и случаи сохранения часто запрашиваемых документов на промежуточных прокси-серверах⁶. Эти и другие подобные случаи копирования можно назвать случайными, поскольку копии сами по себе не используются, а лишь необходимы для процесса обработки информации. Такие копии существуют до тех пор, пока компьютер включен или пока поверх них не записались новые данные. Можно говорить, что такие копии безразличны для автора, поскольку сами по себе не причиняют экономического вреда либо не наносят неосновательного ущерба его личным нематериальным интересам.

⁴ Ст. 10 (1) Договора:

Договаривающиеся Стороны могут предусмотреть в своем национальном законодательстве ограничения или исключения из прав, предоставляемых авторам литературных и художественных произведений по настоящему Договору, в определенных особых случаях, которые не наносят ущерба нормальному использованию произведения и необоснованным образом не ущемляют законные интересы автора.

⁵ Кэш-память является местом временного хранения наиболее часто запрашиваемой информации и представляет собой относительно небольшие участки быстрой локальной памяти (Более подробную информацию см. на <http://ru.wikipedia.org>).

⁶ Прокси-сервер (от англ. proxy – «представитель, уполномоченный») – служба в компьютерных сетях, позволяющая клиентам выполнять косвенные запросы к другим сетевым службам. Сначала клиент подключается к прокси-серверу и запрашивает какой-либо ресурс (например, файл), расположенный на другом сервере. Затем прокси-сервер либо подключается к указанному серверу и получает ресурс у него, либо возвращает ресурс из собственного кэша (в случаях, если прокси-сервер имеет свой кэш) (Более подробную информацию см. на <http://ru.wikipedia.org>).

Законодательство зарубежных стран (имеются в виду США, государства – члены Европейского Союза) вводит ограничения эксклюзивных прав, позволяющие создавать временные (случайные) копии, являющиеся неотъемлемой частью компьютерной обработки и электронного распространения.

В общем плане согласно законодательству названных стран все копии, в том числе временные и случайные, подпадают под сферу действия права на воспроизведение. Однако нет единого мнения в отношении степени применения исключений из права на воспроизведение.

В США при регулировании вопроса создания временных копий произведения, за исключением случаев воспроизведения компьютерных программ, руководствуются доктриной о добросовестном использовании.

Эта доктрина предусматривает, что люди могут использовать творческие произведения бесплатно и без разрешения, если будет доказано на основании сопоставления следующих четырех факторов, что данное использование не причинило бы преднамеренного вреда обладателю авторского права:

1. цель и характер использования должны быть некоммерческими и непреобразовательными;
2. использование не должно подменять или вытеснять с рынка оригинал произведения;
3. используемая часть по отношению ко всему произведению, охраняемому авторским правом в целом, не должна быть существенной;
4. эффект от использования данного произведения на реальном или потенциальном рынке не должен причинять ущерб обладателю авторского права.

Необязательно чтобы все четыре фактора говорили в поддержку какого-либо определенного использования, но должен быть соблюден баланс с преимуществом «за» нежели «против» (United States Code, Tit. 17, § 107 [7]).

Высказывается мнение, прежде всего американскими представителями вещания в Интернете, что прецедентная защита добросовестного использования является весьма ненадежным основанием для того, что бы принимать бизнес-решения. Более того, в США имели место судебные прецеденты, в которых создание временных

копий, записываемых в оперативную память компьютера, рассматривалось в качестве нарушения авторских прав [8]. Однако отдельного исключения для временных копий так и не было установлено [9].

В отношении компьютерных программ разрешены действия, которые «необходимы для использования компьютерной программы добросовестным приобретателем в соответствии с ее предназначением» (United States Code, Tit. 17, § 117 (1)).

Также установлены ограничения ответственности Интернет-провайдеров для случаев промежуточного и переходного хранения материалов в ходе передачи, маршрутизации или предоставления соединений; кэширования системы; размещения информации о системе или сети по указанию пользователей; использования инструментов обнаружения местонахождения (директорий, индексов, гипертекстовых ссылок) (United States Code, Tit. 17, § 512).

В отношении создания временных копий произведения в праве Европейского Союза используется концепция «частного копирования». Эта концепция позволяет домашнее, некоммерческое использование произведений. Частное копирование рассматривается через призму права на вознаграждение, а не исключительного права на воспроизведение. Чтобы гарантировать выплату вознаграждения, законодательство облагает специальными налогами копирующее оборудование и принадлежности в момент его покупки. Эти налоговые отчисления идут в обществу по сбору таких налогов и впоследствии распределяются среди обладателей авторских прав выборочным методом [10, с. 536, 537].

Директива ЕС «О гармонизации некоторых аспектов авторского права и смежных прав в информационном обществе» [11] оставляет на усмотрение каждого государства-члена самому разрабатывать конкретные нормы. Ст. 5 (1) Директивы устанавливает обязанность государств ввести исключение для «временных действий воспроизведения, которые являются переходными или случайными, которые являются неотъемлемой и необходимой частью технологического процесса, чья индивидуальная цель заключается в том, чтобы обеспечить:

(а) передачу в сети между третьими сторонами через посредничество либо

(б) добросовестное использование произведения либо иного объекта... и который не имеет независимого экономического значения...».

Для компьютерных программ разрешительные исключения относительно временного воспроизведения предусмотрены Директивой по компьютерным программам от 14 мая 1991 г. (91/250/ЕЭС) и являются более узкими, чем те, которые применяются к иным произведениям.

Возвращаясь к национальному законодательству об авторском праве и положениям международных договоров, отметим, что одной из за-

дач авторского права является соблюдение разумного баланса интересов авторов и публики при установлении правил правового регулирования вопросов использования произведений науки, литературы, искусства. В этой связи, полагаем, что, применяя положения статей 9 Бернской конвенции и 10 Договора ВОИС по авторскому праву, целесообразно на законодательном уровне установить в качестве особого ограничения исключительного права на воспроизведение право на создание временных (случайных) копий. Введение такого ограничения также будет соответствовать мировой практике правового регулирования данных вопросов.

К случаям временного воспроизведения произведений, осуществление которого допускается без согласия автора и без выплаты авторского вознаграждения, должны относиться ситуации, когда:

1. происходит воспроизведение произведений, являющееся существенной и неотъемлемой частью компьютерной обработки и электронного распространения;

2. копия произведения хранится в течение времени, пока компьютер включен или пока поверх не записались новые данные;

3. единственной целью воспроизведения является правомерное (добросовестное) использование произведения.

При этом, «проверяя» данное ограничение на соответствие требованиям трехступенчатого теста Бернской конвенции, можно констатировать, что такое временное воспроизведение не будет наносить ущерб нормальной эксплуатации произведения и (или) необоснованным образом ущемлять законные интересы автора.

В заключение, еще раз подчеркнем, что правомерное использование авторских произведений в сети Интернет подразумевает наличие разрешения автора (иного правообладателя) не только на доведение произведения до всеобщего сведения, но и на его воспроизведение.

Кроме того, формально любое создание временных (случайных) копий является нарушением авторских прав. По нашему мнению, было бы целесообразно предусмотреть право на создание временных (случайных) копий в Законе об авторском праве, т.е. исключить из права на воспроизведение случаи, когда копирование произведений является временным или случайным. Это случаи, когда при электронном воспроизведении произведений выполняется следующая совокупность условий: единственной целью воспроизведения является правомерное (добросовестное) использование произведения (1), воспроизведение является неотъемлемой и существенной частью компьютерной обработки и электронного распространения (2) и копия произведения хранится в течение времени, пока компьютер включен или пока поверх не записались новые данные (3).

ЛИТЕРАТУРА

1. Об авторском праве и смежных правах: Закон Респ. Беларусь, 16 мая 1996 г., № 370-ХІІІ // Ведомасці Нац. сходу Рэсп. Беларусь. – 1998. – № 31-32. – Ст. 472; Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2003. – № 8. – 2/932.
2. Калятин, В.О. Интеллектуальная собственность (исключительные права): учеб. для вузов / В.О. Калятин; вступ. ст. В.А. Дозорцева. – М.: Норма, 2000 – 480 с.
3. Бабкин, С.А. Интеллектуальная собственность в глобальной компьютерной сети Интернет: проблемы гражданско-правового регулирования в России и США (сравнительно-правовой анализ): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / С.А. Бабкин. – М., 2004. – 210 с.
4. Лосев, С.С. Комментарий к Закону Республики Беларусь «Об авторском праве и смежных правах» / С.С. Лосев. – Минск: Дикта, 2007. – 289 с.
5. Бернская конвенция об охране литературных и художественных произведений: Междунар. договор, 9 сент. 1886 г. // Публ. ВОИС. – 1990. – № 287 (R). – Список государств – участников конвенции приведен в Приложении.
6. Договор ВОИС по авторскому праву: Междунар. договор, 20 дек. 1996 г. // Ведомасці Нац. сходу Рэсп. Беларусь. – 1998. – Дадатак № 1. – Арт. 511.
7. United States Code // Legal Information Institute [Электронный ресурс]. – 2007. – Режим доступа: <http://www.law.cornell.edu/uscode>. – Дата доступа: 01.02.2008.
8. Шамхалова, Н.А. Просмотр ресурсов сети Интернет с точки зрения авторского права / Н.А. Шамхалова // Право и Интернет: теория и практика: материалы II Всерос. конф., Москва, 28–29 нояб. 2000 [Электронный ресурс] / МОО ВПП ЮНЕСКО «Информация для всех». – 2000. – Режим доступа: <http://www.ifap.ru/pi/02/r20.htm>. – Дата доступа: 01.02.2008.
9. Дмитренко, О. Авторское право и Интернет. Создание законодательной базы в государстве на основе международного законодательства по авторскому праву / О. Дмитренко, Д. Демпси // Общественный фонд КР «ГНИИП» [Электронный ресурс]. – 1992. – Режим доступа: http://www.internetpolicy.kg/upload/files/property/building_law_rus.pdf. – Дата доступа: 01.02.2008.
10. Фичор, М. Авторское право и Интернет / М. Фичор. – Изд-во Оксфорд. ун-та, 2002.
11. О гармонизации некоторых аспектов авторского права и смежных прав в информационном обществе: Директива ЕС от 22.05.2001 № 2001/29/ЕС // Портал Европейского союза [Электронный ресурс]. – 1995. – Режим доступа: http://europa.eu.int/ISPO/ecommerce/legal/documents/392L0100/392L0100_EN.doc. – Дата доступа: 1.12.2007.

РАЗДЕЛ VII

|| ТРУДОВОЕ ПРАВО

РАЗВИТИЕ ПРОБЛЕМЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ В НАУКЕ ТРУДОВОГО ПРАВА

К.А.НЕФАГИНА

В условиях совершенствования трудового законодательства Республики Беларусь все большее практическое значение приобретает проблема стимулирования трудовой активности работников.

В настоящее время регулирование вопросов стимулирования труда осуществляется большей частью на уровне практики отдельно взятой организации, в основном частной формы собственности, так как отсутствует хорошо разработанная нормативно-правовая база.

Более того, представляется в целом затруднительным правовое регулирование некоторых аспектов мотивации работников и стимулирования трудовой деятельности по причине во многом внеправовой природы данных явлений.

Автором анализируются понятия правового стимулирования и стимулирования в трудовом праве, предлагается ограничение последнего от стимулирования труда, имеющего экономический, социальный, психологический характер; дается определение цели стимулирования в различных смыслах; рассматривается система стимулирования в трудовом праве с позиции ее составных элементов; выдвигаются предложения по совершенствованию отдельных ее составляющих как с теоретической, так и с практической точки зрения.

Проблема стимулирования трудовой активности работников приобретает все большее практическое значение в условиях совершенствования трудового законодательства Республики Беларусь.

Для нашего общества все же характерна достаточно низкая степень осознания эффективности и необходимости применения различных методов воздействия на субъект трудового права в целях формирования у последнего правомерной мотивации к осуществлению своих обязанностей

в сфере трудовых отношений на более высоком уровне.

Дискуссионные вопросы стимулирования труда исследовались и продолжают активно изучаться учеными различного профиля, а также заинтересованными представителями общественного производства.

В качестве наиболее известных зарубежных исследователей проблем мотивации и стимулирования можно назвать Д.Адамса, К.Альдерфера,

В.Врума, Ф.Герцберга, П.Друкера, Д.МакКлелланда, А.Маслоу, Ф.Тейлора и других.

В советский период проблема стимулирования труда привлекала пристальное внимание таких ученых, как Ф.С.Герштейн, Г.К.Лайков, Э.А.Лутохина, Р.М.Островская, М.Н.Сенкевич, А.Г.Симащенко и других.

Среди современных российских ученых – исследователей вопросов стимулирования и формирования мотивации работников отметим Н.М.Агрэ, И.А.Аникиенко, В.М.Ведяхина, А.А.Данелия, И.А.Звечаровского, Е.А.Кузнецову, О.В.Левина, А.А.Левченко, А.В.Малько, Н.И.Матузову, С.В.Мирошник, А.В.Саадакова, А.А.Соболевскую.

Различные аспекты мотивации работников также изучали российские ученые Г.М.Андреева, Н.В.Антошина, В.Л.Васильев, Н.А.Волгин, С.В.Глухов, Н.В.Гудимов, К.Н.Гусов, Ю.А.Денисов, П.М.Ершов, Д.А.Зарайский, Т.Н.Заславская, А.Г.Здравомыслов, В.И.Ковалев, В.И.Кокорев, Р.Л.Кричевский, А.М.Куренной, В.И.Курилов, Ю.М.Лапыгин, С.П.Маврин, А.С.Макаренко, А.Ф.Попова, Г.Г.Почепцов, А.И.Рофе, С.Л.Рубинштейн, П.В.Симонов, Т.О.Соломанидина, А.И.Ставцева, Е.А.Трофимов, Е.Б.Хохлов, Я.Л.Эйдельман и другие.

Интерес в общетеоретическом плане представляют диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук С.В.Мирошник «Теория правового стимулирования» (Ростов-на-Дону, 2003 год) и диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук О.В. Левина на тему «Стимулирование в праве: теоретические и практические аспекты» (Саранск, 2006 год).

Характерно наличие обширной литературы и научных исследований вопросов стимулирования труда работников с экономической точки зрения. Среди ученых, имеющих научные труды в данной сфере, Н.А.Егина, С.В.Зубань, Дэй Вэй Дун, Дж.Риттер, Дж.Л.Тейлор, Р.Т.Меджидов, С.Н.Сумороков и другие.

Среди научных работ зарубежных ученых интерес представляют исследование авторов Н.Бассет-Джонса и Дж.Ллойда, которые ставят проблему актуальности теории мотивации Герцберга в современный период; работа К.Виллей об источниках мотивации работников, иные исследования. Зарубежные исследователи проявляют огромный интерес к данной проблеме, однако они акцентируют свое внимание большей частью на вопросах мотивации, а не стимулирования работников.

Вместе с тем, представляется, что с точки зрения права, и в частности, трудового, данная тема раскрыта относительно слабо. Более того, представители ученых кругов белорусского общества уделяют небольшое внимание данной проблематике, несмотря на очевидную ее актуальность для любого современного экономически развитого общества.

Приступая к анализу проблемы стимулирования в науке трудового права, очертим наиболее проблемные аспекты, на которых будет построено настоящее исследование.

Во-первых, на наш взгляд, необходимо четко определить понятие правового стимулирования труда в отличие от стимулирования труда с экономической, психологической, социальной, иных точек зрения. Данная проблема возникает в тот момент, когда то или иное явление социальной действительности необходимо соотнести со «стимулированием в праве», а затем классифицировать по видам, мерам стимулирования, методам, применяемым при стимулировании и т. д.

Во-вторых, цель настоящей статьи – это показать наше видение системы стимулирования в трудовом праве через ее основные элементы и их значение в практической трудовой деятельности. Необходимость постановки такой задачи во многом обусловлена «невосприимчивостью» большим количеством субъектов права в Беларуси стимулирования труда как составляющего элемента социальной политики каждого отдельно взятого предприятия любой формы собственности.

На основании вышеобозначенного определим основную цель настоящей работы следующим образом: дать определение понятия правового стимулирования труда и изучить систему стимулирования в трудовом праве с точки зрения рассмотрения ее составных элементов.

Понятие правового стимулирования труда

Для того чтобы раскрыть понятие правового стимулирования труда, необходимо определить правовую природу стимулирования как явления в целом.

На протяжении определенного времени в качестве основных средств обеспечения должного поведения рассматривались меры наказания, то есть данная проблема решалась исключительно через понятия правонарушения и ответственности. Однако, учитывая очевидность необходимости появления иных средств правового воздействия на субъекты права, появились абсолютно логичные попытки поиска новых средств обеспечения правомерного поведения.

Не углубляясь в сущность существующих в научном мире дискуссий относительно определения содержания средств стимулирования с точки зрения их правовой природы, отметим лишь основные направления.

Сторонники понимания стимулирования в узком смысле разделяют цели применения мер стимулирования и мер ответственности, полагая, что основная цель мер стимулирования – поощрение, стимулирование общественно полезной деятельности субъекта, в то же время меры ответственности призваны осуществлять функции наказания [1, с. 81].

Авторы, рассматривающие правовое стимулирование в широком смысле, считают, что оно включает в себя относительное единство поощ-

рения и ответственности, и, соответственно, признают единство цели стимулирования и ответственности.

Следует согласиться с мнением И.Э.Звечаровского относительно первой позиции о том, что «тракуемая таким образом роль поощрения выводит его за рамки не только государственно-принудительного воздействия права, но и вообще правового воздействия» [2, с. 117]. При этом «реакция на эти меры со стороны субъекта и их применение соответствующими органами имеют далеко не «внеправовые» последствия» [2, с. 117].

Вместе с тем относительно широкой трактовки правового стимулирования автор ставит проблему о месте поощрения в структуре правовой нормы. Данный вопрос действительно представляется актуальным и по этому поводу также в литературе нет единства мнений.

Одни авторы противопоставляют меры поощрения системе санкций правовых норм. Другие делают попытки обозначить меры поощрения через понятие «правовые формы поощрения» либо включать их в содержание иных (помимо санкции) структурных элементов нормы права» [2, с. 118].

На наш взгляд, характерная особенность правового стимулирования заключается в том, что оно не должно и не может быть закреплено в санкции нормы права, поскольку по своему назначению осуществляет функции гипотезы нормы.

Данный элемент правовой нормы содержит указание на то, при каких условиях следует руководствоваться правилом. Гипотеза правовой нормы – это элемент структуры правовой нормы, который содержит конкретные жизненные условия (обстоятельства), при наступлении которых начинает действовать правовая норма [3, с. 103–104].

Таким образом, правомочия, связанные с вероятной реализацией субъективного права субъекта, выступают в качестве так называемого фактического обстоятельства, при наличии которого у лица может возникнуть определенное юридическое право (будет применена мера стимулирования).

При этом необходимо обозначить достаточно существенный аспект, который касается отграничения понятия «поощрение» от понятия «стимулирование». Обратимся к терминологии.

Юридический словарь под ред. А.Н. Азриляна определяет понятие «поощрение» как позитивное воздействие на личность, воспринимаемое как положительный стимул, способствующее возникновению чувства удовлетворенности, самоуважения, гордости и т.д. [3, с. 591]. Поощрять – способствовать появлению, развитию [4, с. 893]. Стимулирование – воздействие стимулятором на кого-то либо что-то [5, с. 416].

Как верно указывает С.А.Каган, «процесс стимулирования в трудовом праве предполагает такое воздействие на работника, которое включает в свою сферу его потребности, интересы, ... мотивацию поведения. В основе стимулирова-

ния – взаимодействие внешних условий и внутренней структуры личности» [6, с. 4].

Понятие «стимулирование», на наш взгляд, гораздо шире понятия «поощрение». Стимулирование формирует мотивацию, а поощрение выступает в большинстве случаев в качестве вознаграждения, оно материально. Поощрение, однако, при определенных обстоятельствах может послужить стимулом для дальнейшего совершенствования субъекта.

Таким образом, понятие правового стимулирования предлагаем определить как процесс, направленный на побуждение субъекта к активизации и совершенствованию деятельности в определенной области посредством закрепления в нормах права «режима благоприятствования», способствующего удовлетворению его интересов и потребностей в данной сфере.

Понятие правового стимулирования труда при этом можно вывести из предложенного выше определения путем применения его составных элементов к специфике трудовой деятельности.

Правовое стимулирование труда (стимулирование в трудовом праве) – это процесс, направленный на побуждение субъекта к активизации и совершенствованию трудовой деятельности посредством закрепления в нормах трудового права «режима благоприятствования», способствующего удовлетворению его интересов и потребностей в сфере трудовой деятельности.

Основываясь на определении понятия правового стимулирования труда, можно обозначить основное его отличие от экономического, социального стимулирования труда, стимулирования с точки зрения психологии.

В литературе выделяют различные виды стимулирования трудовой деятельности: моральное, материальное (косвенное, прямое, материально-денежное), смешанное, иные виды. Несмотря на различие в терминологии и некоторых аспектах определения оснований деления, все же предполагается, что основой является именно правовое стимулирование, то есть меры стимулирования закреплены в определенной норме права.

Так, если с мерами материального стимулирования все более или менее просто, то в отношении иных видов необходимо проведение обширного, как теоретического, так и практического исследования. Весьма проблематичным представляется правовое закрепление мер психологического стимулирования трудовой деятельности, системное регулирование адаптационных механизмов, поскольку на практике лишь в крупных коммерческих предприятиях существует развитая корпоративная политика.

Система стимулирования в трудовом праве

Для построения целостной картины проблемы правового стимулирования труда рассмотрим на основе системного подхода стимулирова-

ние в трудовом праве через составляющие его элементы.

В качестве самостоятельной системы стимулирование в трудовом праве включает в себя такие элементы, как субъект, объект, цель, меры и результат стимулирования.

В целях определения основных проблемных аспектов рассмотрим характерные особенности составляющих данной системы.

Субъект стимулирования (стимулирующий субъект) – это любой субъект права, который обладает полномочиями по применению стимулирующей нормы. В качестве стимулирующего субъекта может выступать наниматель, работник, государственный орган, общественные и иные организации.

При помощи стимулирующей нормы субъект стимулирования воздействует на объект и таким образом формирует у последнего правомерную мотивацию к изменению поведения либо совершению действий, в которых заинтересован стимулирующий субъект.

В качестве объекта стимулирования в трудовом праве выступает лицо либо группа лиц, на которых распространяется действие стимулирующей нормы; в частности, это работник, трудовой коллектив, наниматель, государственный орган, общественная либо иная организация, иной субъект права.

По такому основанию, как объект стимулирования, можно выделить стимулирование с целью воздействия на первое и последующие звенья «трудовой» иерархии. Так, стандартна ситуация применения норм стимулирующего характера к работникам организации, которых можно отнести к так называемым первичным объектам стимулирования. Вместе с тем, возможно правомерное воздействие и на нанимателя со стороны государственных органов, общественных и иных организаций посредством издания нормативных правовых актов, содержащих определенные нормы, стимулирующие развитие трудовых правоотношений, либо создание благоприятных условий для применения нанимателем отдельных рекомендательных установок в отношении работников. Аналогичным образом имеет место стимулирование общественных организаций, к примеру, профсоюзов, со стороны государственных органов, с целью активизации их деятельности в сфере трудовых отношений.

Характерно, что при определенных обстоятельствах объект стимулирования и стимулирующий субъект могут взаимно стимулировать друг друга к осуществлению правомерных действий. Так, при нормальном развитии производственной деятельности нанимателя и здоровых взаимоотношениях в коллективе при высоких показателях работы сотрудников наниматель получает стимул (и основание) к реализации проектов на более высоком уровне.

Рассмотрим подробнее такой элемент системы стимулирования труда, как цель.

О.В.Левин определяет цель стимулирования в праве как «воспитание социально активного субъекта, способного повысить духовное и материальное благосостояние в узком (свое собственное) и широком (всего общества) смысле слова» [7, с. 29]. Данное определение отражает цель стимулирования с позиции общей теории права.

Цель стимулирования в аспекте трудового права, безусловно, охватывает более узкий круг правоотношений. Представляется, что стимулирование в трудовом праве в широком смысле призвано сформировать полноценный трудоспособный, эмоционально устойчивый, правомерно мотивированный коллектив работников, способный к производству идей, творческой работе и заинтересованный в развитии организации, и построить на основе этого конкурентоспособное производство.

В узком смысле цель стимулирования в трудовом праве – воспитание социально активного субъекта права, способного к адекватному применению своих способностей в целях повышения уровня своих материальных, духовных, социальных, коммуникативных и иных возможностей.

Существенным представляется рассмотрение вопроса о мерах стимулирования в трудовом праве. Несмотря на определенное количество исследований, тем или иным образом затрагивающих проблемы стимулирования в праве, до сих пор нет четкой терминологической базы, а также классификации мер и видов стимулирования.

Статья 196 Трудового кодекса Республики Беларусь (далее – ТК) закрепляет такое понятие, как «виды поощрений работников за труд» [8].

Толковые словари русского языка дают следующие варианты определения слова «вид»: понятие, обозначающее ряд предметов или явлений с одинаковыми признаками и входящее в более общее понятие рода; разновидность, тип [9, с. 283; 10, с. 129].

Понятие «мера» определено как средство осуществления чего-либо; мероприятие [4, с. 60]; как действие или совокупность действий, средств для осуществления чего-либо; способ [10, с. 476].

Термин «виды поощрений», используемый в статье 196 ТК, по своему содержанию предполагает те средства поощрения, которые могут быть применены в отношении работников. Таким образом, осуществив анализ вышеназванных понятий, приходим к заключению, что в данной статье ТК более логично было бы закрепить понятие «меры поощрений».

Возвращаясь к вопросу о видах поощрений работников, предлагаем использовать данный термин при классификации мер стимулирования.

По такому основанию, как направление стимулирования, предлагается выделять следующие основные виды стимулирования трудовой

деятельности: моральное, материальное и смешанное.

Одним из основных условий высокой эффективности деятельности организации любой формы собственности является наличие сознательной трудовой, социальной и творческой активности работников. Более того, наряду с материальными аспектами заметно возрастает роль морального стимулирования работников в процессе трудовой деятельности.

Еще в социалистическом обществе в качестве основных побудительных мотивов работников авторы выделяли в том числе и моральные определяя их как «мотивы, связанные не с личной материальной выгодой, а с бескорыстными побуждениями к труду, с заботой об интересах общества, с моральным долгом трудящихся, с потребностью организма в обогащающем влиянии труда» [11, с. 89].

Данный подход вполне понятен с учетом специфики времени, однако, на наш взгляд, утратил свою актуальность применительно к определению существа мотивации работников в современный период.

В структуре морального стимулирования предлагается выделить морально-социальное и морально-психологическое стимулирование.

Стимулы морально-социального характера закреплены в нормах трудового законодательства Республики Беларусь, к примеру, в виде права нанимателя применять такие виды поощрения за труд, как объявление благодарности, награждение Почетной грамотой, присвоение различных почетных званий и иных. По своей природе они являются теми факторами, которые посредством воздействия на такие качества личности, как амбициозность, жажда признания, чувство лидерства, корпоративного духа и иные, формируют у работника (нанимателя) правомерную мотивацию к совершенствованию своих действий в сфере трудовых отношений.

Необходимо правильно оценивать аспекты, связанные с психологическим состоянием работников как в процессе трудовой активности, так и на любой другой стадии трудовой деятельности. Важно определить, каким образом можно формировать мотивацию работников с точки зрения их внутреннего психологического состояния.

Процесс закрепления мер морально-психологического стимулирования, на наш взгляд, на данном этапе развития белорусского общества находится в стадии развития. Исходя из этого, четко определить, какие меры можно отнести к морально-психологическому стимулированию, достаточно проблематично. Представляется, что данная разновидность морального стимулирования включает в себя такие меры, как наличие устойчивой и закрепленной в локальных нормативных правовых актах организации корпоративной политики; создание определенной трудовой атмосферы; адаптационные механизмы в организации; проявление доверия со стороны нанимателя и другие.

Несмотря на, казалось бы, невозможность закрепления большинства мер морально-психологического стимулирования в качестве норм права, данную проблему возможно разрешить путем закрепления на нормативном уровне возможности создания психологической службы в организации, введения должности консультанта, в обязанности которого входили бы анализ поведения, проведение тренингов, частных бесед, принятие мер для поддержания необходимой атмосферы и другие.

Таким образом, меры морально-психологического стимулирования можно определить как способы стимулирования, основанные на удовлетворении потребностей субъекта стимулирования во внутреннем психологическом комфорте на всех стадиях трудовой деятельности.

Меры морально-социального стимулирования подразумевают признание заслуг субъекта стимулирования перед общественностью.

Безусловно, данное деление носит относительно условный характер и не может быть принято в качестве универсального критерия при определении видов правового стимулирования труда.

Значение такого вида стимулирования труда, как материальное стимулирование, всегда считалось преобладающим в системе стимулирования труда, хотя данное утверждение представляется во многом спорным.

Материальное стимулирование в трудовом праве можно определить как процесс, направленный на побуждение субъекта трудового права к совершенствованию трудовой деятельности посредством закрепления в нормах трудового права (в том числе локальных) положений о дополнительном материальном поощрении при условии выполнения трудовых обязанностей на более высоком уровне (достижении высоких показателей при больших трудовых затратах, применении творческого подхода, инициативы и другое).

Представляется, что в каждой организации независимо от формы собственности должно быть разработано и применяться на практике положение о премировании работников, которое должно содержать четкие критерии премирования. При этом, на наш взгляд, премирование может стать стимулом лишь в том случае, если основано на индивидуальном подходе, не является постоянной мерой, что может привести к потере его значения, и должно составлять значительную для данного субъекта денежную сумму по отношению к его заработной плате.

Как и любое явление, теоретические аспекты стимулирования труда не могут иметь однозначный и четко определенный характер. За редким исключением любая мера стимулирования труда может быть отнесена как к материальному, так и к моральному стимулированию в зависимости от того, какой ее аспект более акцентирован. По этой причине наиболее часто встречающимся на практике примером вида

правового стимулирования труда является, конечно, так называемое смешанное стимулирование.

Характерным ее примером может послужить «компенсационный» или «социальный пакет», предоставляемый работникам организаций преимущественно частной формы собственности.

На законодательном уровне понятие «социальный пакет» на данный момент не закреплено. На данном этапе представляется правильным наличие у каждого нанимателя в Республике Беларусь права на самостоятельное принятие решения о введении «социального пакета» в организации. Вместе с тем предлагаем закрепить обязанность нанимателя разрабатывать положение о «социальном пакете» в организации в тех организациях, где он применяется, в целях соблюдения права работников на получение информации об условиях труда как при приеме на работу, так и в процессе трудовой деятельности при изменении составляющих «социального пакета».

Предлагаем следующее определение данного понятия: «социальный пакет» – часть социальной политики организации, представляющий собой комплекс мер компенсационного или поощрительного характера, предоставляемых нанимателем в добровольном порядке с учетом возможностей и корпоративной политики организации.

Последний элемент в системе стимулирования трудовой деятельности – результат. Значение данного термина вытекает из понятия правового стимулирования труда. Результатом стимулирования, на наш взгляд, является активизация субъекта трудового права к совершенствованию своей деятельности, появление у него заинтересованности в выполнении своих обязанностей и, соответственно, формирование правомерной мотивации к труду, в частности, в данной организации.

Заключение

Вернемся к сформированной нами в начале настоящего исследования цели и сформулируем основные его выводы.

Была рассмотрена система стимулирования в трудовом праве с позиции ее составных элементов, в качестве которых выделены: субъект, объект, цель, меры и результат стимулирования.

В результате изучения данного вопроса пришли к выводу о том, что при наличии достаточно большого количества исследований, тем или иным образом затрагивающих проблемы стимулирования в праве, существует недостаточно разработок на тему правового стимулирования труда и рекомендаций для применения правовых стимулов в практической деятельности.

Более того, не разработана четкая теоретическая база правового стимулирования труда в ракурсе системного подхода к рассмотрению данного понятия, отсутствует единообразная терминология, а также классификация составляющих элементов.

В отношении терминологии предложено использовать в статье 196 ТК вместо термина «виды поощрений» понятие «меры поощрений».

В структуре морального стимулирования предложено выделить морально-социальное и морально-психологическое стимулирование.

Сформулирован ряд научных определений исследованных явлений.

Меры морально-психологического стимулирования – способы стимулирования, основанные на удовлетворении потребностей субъекта стимулирования во внутреннем психологическом комфорте на всех стадиях трудовой деятельности.

Меры морально-социального стимулирования – способы стимулирования, основанные на признании заслуг субъекта стимулирования перед обществом.

Материальное стимулирование в трудовом праве – процесс, направленный на побуждение субъекта трудового права к совершенствованию трудовой деятельности посредством закрепления в нормах трудового права положений о дополнительном материальном поощрении при выполнении трудовых обязанностей на более высоком уровне.

«Социальный пакет» – часть социальной политики организации, представляющий собой комплекс мер компенсационного или поощрительного характера, предоставляемых нанимателем в добровольном порядке с учетом возможностей и корпоративной политики организации.

Правовое стимулирование труда (стимулирование в трудовом праве) – процесс, направленный на побуждение субъекта к активизации и совершенствованию трудовой деятельности посредством закрепления в нормах трудового права «режима благоприятствования», способствующего удовлетворению его интересов и потребностей в сфере трудовой деятельности.

Также предложено определение термина «цель стимулирования» в широком и узком смысле.

В организациях Республики Беларусь рекомендовано разрабатывать и применять положение о премировании работников, положение о «социальном пакете».

При этом премирование может являться стимулом при наличии следующих условий: индивидуального подхода; использования в качестве поощрения; значительного размера премии.

Детально разработанная система стимулирования труда позволит создать необходимую заинтересованность работников в росте индивидуальных результатов, способствует проявлению творческого потенциала, повышению уровня компетентности. Однако для того, чтобы эффективно применять систему стимулирования труда на практике, необходимо разработать хорошую теоретическую базу.

ЛИТЕРАТУРА

1. Алексеев, С.С. Общая теория права: в 2 т. / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 360 с.
2. Звечаровский, И.Э. Стимулирование в праве: понятие и структурные элементы / И.Э. Звечаровский // Правоведение. Известия вузов. – 1993. – № 5. – С. 112–117.
3. Юридический словарь / под ред. А.Н. Азрилияна. – М.: Ин-т новой экономики, 2007. – 1152 с.
4. Современный толковый словарь русского языка: в 3 т. / Т.Ф. Ефремова. – М.: АСТ: Астрель, 2006. – Т. 2. – 973 с.
5. Современный толковый словарь русского языка: в 3 т. / Т.Ф. Ефремова. – М.: АСТ: Астрель, 2006. – Т. 3. – 1160, [8] с.
6. Каган, С.А. Стимулирование труда: лекция / С.А. Каган. – Горки: Белорус. гос. сельскохоз. акад., 2005. – 32 с.
7. Левин, О.В. Стимулирование в праве: теоретические и практические аспекты: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / О.В. Левин. – Саранск, 2006. – 175 с.
8. Трудовой кодекс Республики Беларусь от 26 июля 1999 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 80. – 2/70; 2005. – № 120. – 2/1134; 2006. – № 86. – 2/1215; № 106. – 2/1230; 2007. – № 118. – 2/1316; № 183. – 2/1369; 2008. – № 3. – 2/1396.
9. Современный толковый словарь русского языка: в 3 т. / Т.Ф. Ефремова. – М.: АСТ: Астрель, 2006. – Т. 1. – 1165 с.
10. Гуськова, А.П. Популярный словарь русского языка. Толково-энциклопедический / А.П. Гуськова, Б.В. Сотин. – М.: Рус. яз. – Медиа, 2003. – 869 с.
11. Майоров, Н. Необходимость сочетания материального и морального стимулирования на период строительства коммунизма / Н. Майоров // Стимулирование труда в социалистическом обществе / под ред. Г.Т. Ковалевского [и др.]. – Минск, 1964. – 189 с.

РАЗДЕЛ VIII

|| МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

РЕГИОНАЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ШАНХАЙСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ СОТРУДНИЧЕСТВА

О.В. ГРИШКЕВИЧ

В статье рассмотрены вопросы становления Шанхайской организации сотрудничества, а также ее цели, задачи и принципы функционирования, представлена структура органов, раскрыта их компетенция, проанализированы основные направления деятельности Организации. Особое внимание уделено осуществлению сотрудничества ШОС с другими международными организациями и государствами, рассмотрен порядок предоставления статуса наблюдателя и партнера по диалогу Шанхайской организации сотрудничества, а также их основные права.

На основе анализа соответствующих международно-правовых документов, а также международно-правовой литературы были выявлены особенности Шанхайской организации сотрудничества как региональной международной организации и определена ее специфика. Кроме того, рассмотрены некоторые проблемы функционирования и перспективы развития Организации, а также выработаны предложения по взаимодействию Республики Беларусь с Шанхайской организацией сотрудничества.

Для Содружества Независимых Государств характерно образование на его территории самостоятельных интеграционных структур, объединяющих отдельных его участников для достижения определенных целей. Шанхайская организация сотрудничества (далее – ШОС или Организация) помимо ряда государств – участников СНГ включает еще и Китай.

Различные аспекты функционирования ШОС рассматривались такими авторами, как, например, В.Воронович, Н.С.Зиядуллаев, В.С.Лавров, Е.Н.Оразалиев, О.Ж.Саматов, Е.В.Скурко и др. Цель данного исследования состоит в проведении анализа соответствующих междуна-

родно-правовых документов и международно-правовой литературы и в выявлении на его основе особенностей и специфики Шанхайской организации сотрудничества как региональной международной организации, а также в определении перспектив ее развития и выработке некоторых предложений по сотрудничеству Республики Беларусь с ШОС. Таким образом, актуальность исследования обусловлена его теоретической и практической значимостью в рамках развития интеграционных процессов в современный период.

Декларация о создании Шанхайской организации сотрудничества была подписана 15 июня

2001 г. (далее – Декларация от 15 июня 2001 г.) [1] главами государств Республики Казахстан, Китайской Народной Республики, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан и Республики Узбекистан. Шанхайская организация сотрудничества как «региональная организация многостороннего взаимодействия в различных областях» [2] учреждалась на основе «Шанхайской пятерки» (состоявшей из Казахстана, Китая, Кыргызстана, России и Таджикистана) после присоединения к ней в качестве полноправного участника Республики Узбекистан [3] с целью «перевода механизма «Шанхайской пятерки» на более высокий уровень сотрудничества» [1].

Основы сотрудничества «Шанхайской пятерки» были заложены подписанными между Российской Федерацией, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Республикой Таджикистан, с одной стороны, и Китайской Народной Республикой, с другой стороны, Соглашением об укреплении доверия в военной области в районе границы от 26 апреля 1996 г. [4] и Соглашением о взаимном сокращении вооруженных сил в районе границы от 24 апреля 1997 г. [5]. По итогам ежегодных встреч глав государств «Шанхайской пятерки» (в Алма-Ате в 1998 г., в Бишкеке в 1999 г., в Душанбе в 2000 г.), на которых рассматривались вопросы ее функционирования и деятельности, были приняты документы, направленные на обеспечение безопасности и стабильности в регионе, а также на расширение сотрудничества между государствами и в других областях.

Согласно пункту 2 Декларации от 15 июня 2001 г. целями ШОС являются «укрепление между государствами-участниками взаимного доверия, дружбы и добрососедства; поощрение эффективного сотрудничества между ними в политической, торгово-экономической, научно-технической, культурной, образовательной, энергетической, транспортной, экологической и других областях; совместные усилия по поддержанию и обеспечению мира, безопасности и стабильности в регионе, построению нового демократического, справедливого и рационального политического и экономического международного порядка».

Основополагающий документ, определяющий цели и задачи, принципы, структуру и направления деятельности ШОС, – Хартия Шанхайской Организации Сотрудничества (далее – Хартия) – был подписан главами государств – учредителей Организации 7 июня 2002 г. [6].

Согласно Хартии целями и задачами ШОС выступают:

укрепление между государствами-членами взаимного доверия, дружбы и добрососедства; развитие многопрофильного сотрудничества в целях поддержания и укрепления мира, безопасности и стабильности в регионе, содействия построению нового демократического, справед-

ливого и рационального политического и экономического международного порядка;

совместное противодействие терроризму, сепаратизму и экстремизму, борьба с незаконным оборотом наркотиков и оружия, другими видами транснациональной преступной деятельности, незаконной миграцией;

поощрение эффективного регионального сотрудничества в различных областях, представляющих общий интерес; содействие всестороннему и сбалансированному экономическому росту, социальному и культурному развитию в регионе посредством совместных действий на основе равноправного партнерства; координация подходов при интеграции в мировую экономику; содействие обеспечению прав и основных свобод человека;

поддержание и развитие отношений с другими государствами и международными организациями; взаимодействие в предотвращении и мирном урегулировании международных конфликтов; совместный поиск решений проблем, которые возникнут в XXI веке (статья 1 Хартии).

Таким образом, цели и задачи ШОС определены достаточно широко. Им корреспондируют предусмотренные статьей 3 Хартии основные направления сотрудничества в рамках ШОС, перечень которых не является исчерпывающим.

Помимо общепризнанных принципов международного права, на основе которых базируется в том числе и деятельность международных организаций, государства – члены ШОС закрепили в Хартии специальные принципы сотрудничества, необходимые для реализации целей и задач Организации: отказ от одностороннего военного превосходства в сопредельных районах; поиск совместных точек зрения на основе взаимопонимания и уважения мнений каждого из государств-членов; поэтапное осуществление совместных действий в сферах общего интереса; ненаправленность ШОС против других государств и международных организаций; недопущение любых противоправных действий, направленных против интересов ШОС (статья 2 Хартии).

Институциональная структура ШОС включает следующие органы: Совет глав государств, Совет глав правительств (премьер-министров), Совет министров иностранных дел, Совещания руководителей министерств и/или ведомств, Совет национальных координаторов, Региональную антитеррористическую структуру, Секретариат. Предусматривается возможность создания других органов ШОС по решению Совета глав государств (статья 4 Хартии).

Совет глав государств, как высший орган ШОС, определяет приоритеты и основные направления деятельности Организации, разрешает принципиальные вопросы ее внутреннего устройства и функционирования, взаимодействия с другими государствами и международными

ми организациями, рассматривает наиболее актуальные международные проблемы.

Совет глав правительств (премьер-министров) принимает бюджет Организации, решает основные вопросы, относящиеся к конкретным, в особенности экономическим, сферам развития взаимодействия в рамках Организации. Совет министров иностранных дел рассматривает вопросы текущей деятельности Организации, подготовки заседаний Совета глав государств и проведения консультаций в рамках Организации по международным проблемам. В соответствии с решениями Совета глав государств и Совета глав правительств (премьер-министров) руководители отраслевых министерств и ведомств государств-членов на регулярной основе проводят совещания для рассмотрения конкретных вопросов развития взаимодействия в соответствующих областях в рамках ШОС. Совет национальных координаторов осуществляет координацию и управление текущей деятельностью Организации (статьи 5–9 Хартии).

Постоянно действующими органами ШОС выступают Региональная антитеррористическая структура (далее – РАТС) и Секретариат во главе с Исполнительным секретарем (Генеральным секретарем) – административный орган, осуществляющий организационно-техническое обеспечение мероприятий, проводимых в рамках ШОС (статьи 10–11 Хартии). Компетенция, порядок формирования и функционирования РАТС регламентированы Соглашением о Региональной антитеррористической структуре, подписанным государствами – членами ШОС 7 июня 2002 г. [7]. Согласно статье 3 данного Соглашения РАТС предназначена для содействия координации и взаимодействию компетентных органов государств – участников Шанхайской конвенции от 15 июня 2001 г. [8] в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. Постоянно действующие органы ШОС начали свое функционирование с 2004 года [9].

Положения о соответствующих органах ШОС (Совете глав государств, Совете глав правительств (премьер-министров), Совете министров иностранных дел и Секретариате), определяющие функции и порядок их работы, были утверждены Решениями Совета глав государств – членов Организации от 29 мая 2003 г.

Хартия подтверждает открытый характер ШОС как региональной международной организации, закрепляя возможности приема в члены других государств, а также сотрудничества и взаимодействия с другими государствами и международными организациями (через предоставление статуса партнера по диалогу или наблюдателя) (статьи 13–14 Хартии). Кроме того, регламентируются вопросы международной правоспособности ШОС (статья 15 Хартии); привилегии и иммунитеты ШОС как международной организации и ее должностных лиц как международных служащих (статья 19 Хартии), Конвенция о привилегиях и иммунитетах ШОС

от 17 июня 2004 г.); вопросы финансирования деятельности Организации (статья 12 Хартии, Соглашение о порядке формирования и исполнения бюджета ШОС от 29 мая 2003 г.).

Решения в органах ШОС принимаются на основе консенсуса и считаются принятыми, если ни одно из государств-членов в процессе согласования не возразило против них. Не является препятствием для принятия решения в целом точка зрения любого государства-члена по отдельным аспектам или конкретным вопросам принимаемых решений, а также неучастие одного или нескольких государств-членов в осуществлении отдельных проектов сотрудничества в случае их незаинтересованности (статья 16 Хартии). «Решения органов ШОС исполняются государствами-членами в соответствии с процедурами, определяемыми их национальным законодательством». Контроль за выполнением действующих в рамках ШОС договоров и решений ее органов осуществляется органами ШОС в пределах их компетенции (статья 17). Таким образом, в Хартии не закреплены наднациональные полномочия органов ШОС. Однако с учетом того механизма, на основе которого сформирована Организация, а также целей и задач Организации, вопросы надделения ШОС наднациональными полномочиями на этапе ее создания, а также деятельности в современный период преждевременны.

Важнейшим направлением деятельности ШОС является обеспечение безопасности и прежде всего борьба с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. Это подтверждается положениями Декларации от 15 июня 2001 г., Хартии от 7 июня 2002 г., Бишкекской декларации государств – членов ШОС от 16 августа 2007 г., Душанбинской декларации государств – членов ШОС от 28 августа 2008 г., а также ряда специальных актов, в том числе Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 г., Соглашения о сотрудничестве в области выявления и перекрытия каналов проникновения на территории государств – членов ШОС лиц, причастных к террористической, сепаратистской и экстремистской деятельности от 15 июня 2006 г. [10].

В то же время все большее значение приобретает борьба с незаконным оборотом наркотиков и оружия, другими видами транснациональной преступной деятельности, а также незаконной миграцией. И в рамках ШОС активно развивается сотрудничество в данной сфере, регулярно проводятся совещания министров обороны, различные военные учения. Важными направлениями деятельности становятся гуманитарное сотрудничество и экономическая интеграция [11, с. 45–46].

14 сентября 2001 г. на уровне правительств был подписан Меморандум об основных целях и направлениях регионального экономического сотрудничества и запуске процесса по созданию благоприятных условий в области торговли и

инвестиций [12]. Решением Совета глав правительств ШОС № 1 от 23 сентября 2003 г. была утверждена Программа многостороннего торгово-экономического сотрудничества государств – членов ШОС до 2020 года. Утвержденный решением Совета глав правительств № 5 от 23 сентября 2004 г. План мероприятий по выполнению этой Программы включал более ста конкретных проектов и направлений сотрудничества, а также механизмы их реализации. В качестве основных выделены такие сферы, как транспорт, энергетика, телекоммуникации, сельское хозяйство, туризм, водное хозяйство, охрана окружающей среды [13, с. 192].

В рамках развития экономического сотрудничества государствами – членами ШОС разрабатываются документы по различным направлениям, созданы специальные рабочие группы по отраслевому признаку, объединяющие уполномоченных экспертов государств-членов, учреждены Межбанковское объединение и Деловой Совет. Таким образом, к 2006 году «сложились основы правового фундамента и организационные механизмы для развертывания экономического сотрудничества» в рамках ШОС [14, с. 215–219]. В Коммюнике по итогам саммита ШОС в Бишкеке в 2007 г. государства-участники указали на то, что «экономическое сотрудничество вступает в стадию практической реализации соответствующих планов и договоренностей, а также взаимовыгодных «пилотных» проектов с многосторонним участием в энергетической, транспортной, телекоммуникационной и других областях» [15]. Постепенно развивается сотрудничество в рамках ШОС и в других сферах.

В декабре 2004 года ШОС был предоставлен статус наблюдателя при Генеральной Ассамблее ООН. С 2005 по 2008 годы были подписаны Меморандумы о взаимопонимании между ШОС и АСЕАН (Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии), ШОС и СНГ, между Секретариатом ШОС и Секретариатом Интеграционного Комитета ЕвразЭС, Протокол ШОС и Афганистана о создании Контактной группы ШОС-Афганистан [14, с. 219–220], Меморандумы о сотрудничестве ШОС и Организации экономического сотрудничества, ШОС и Экономической и социальной комиссии ООН для Азии и Тихого океана [16], Меморандум об основах партнерских отношений между Межбанковским объединением ШОС и Евразийским банком развития [17]. Это свидетельствует об открытом характере ШОС, ее заинтересованности в сотрудничестве с другими международными организациями и государствами.

В 2004 году статус наблюдателя при ШОС получила Монголия, в 2005 году – Индия, Пакистан и Иран. Участие данных государств в работе ШОС регламентируется Положением о статусе наблюдателя при ШОС от 17 июня 2004 г. (далее – Положение от 17 июня 2004 г.) и Порядком взаимодействия государств – членов ШОС с на-

блюдателями от 15 мая 2006 г. Положением от 17 июня 2004 г. определяется порядок предоставления статуса наблюдателя заинтересованному государству или международной межправительственной организации, его лишения и отъезда от статуса наблюдателя, а также права государства или организации как наблюдателя при ШОС [18].

Государство или организация, получившие статус наблюдателя, вправе присутствовать на открытых заседаниях Совета министров иностранных дел и Совещаниях руководителей министерств и/или ведомств государств – членов ШОС; участвовать без права голоса и с предварительного согласия председательствующего в обсуждении вопросов, входящих в компетенцию органов ШОС; распространять через Исполнительного секретаря ШОС письменные заявления; получать доступ к документам и решениям органов ШОС, если нет ограничений на их распространение.

Наблюдатели могут быть приглашены на открытые заседания Совета глав государств и/или Совета глав правительств (премьер-министров) государств – членов ШОС. Статус наблюдателя не дает права участвовать в подготовке и подписании документов Организации, в выработке решений органов ШОС и, соответственно, не налагает ответственность за такие решения (пункты 6–8 Положения от 17 июня 2004 г.).

По итогам саммита ШОС в Душанбе в 2008 году главы государств высказались за дальнейшее расширение международных контактов Организации. Отмечалось, что «работа с государствами-наблюдателями при ШОС – Индией, Ираном, Монголией и Пакистаном будет переведена на качественно иной уровень и строиться с учетом их соображений». Также было принято решение создать специальную группу экспертов для рассмотрения всего комплекса вопросов, связанных с расширением Организации [17]. Кроме того, в целях создания дополнительных возможностей для взаимовыгодного сотрудничества было утверждено Положение о статусе партнера по диалогу ШОС от 28 августа 2008 г. [19] (далее – Положение от 28 августа 2008 г.), которое определяет правовой статус партнера по диалогу, а также порядок и процедуру его предоставления заинтересованному государству или международной межправительственной организации.

Статус партнера по диалогу предоставляется государству или организации, сотрудничающим с ШОС по отдельным направлениям деятельности Организации, и оформляется путем подписания Меморандума, в котором указываются направления, по которым государство или организация будут взаимодействовать с ШОС (разделы I, II Положения от 28 августа 2008 г.).

Партнер по диалогу вправе участвовать в совещаниях руководителей министерств и/или ведомств государств – членов ШОС; заседаниях рабочих групп, комиссий старших должностных

лиц и иных структур ШОС; научных и экспертных встречах, днях культуры, выставках и иных мероприятиях по направлениям сотрудничества, являющимся предметом партнерства и определенным в Меморандуме. В ходе указанных мероприятий партнер по диалогу вправе выступать по вопросам, являющимся предметом партнерства, получать документы и материалы (если нет ограничений для их распространения), с согласия государств – членов ШОС распространять свои материалы и документы. На данных мероприятиях партнер пользуется правом совещательного голоса по вопросам сотрудничества, перечисленным в Меморандуме (раздел II Положения от 28 августа 2008 г.).

По взаимной договоренности могут проводиться встречи в формате «государства – члены ШОС + Партнеры» на уровне министров или иных уполномоченных лиц, по итогам которых принимается соответствующий Протокол. Статус Партнера не дает права участвовать в подготовке и подписании документов Организации, в выработке решений органов ШОС, не налагает ответственность за такие решения (раздел II Положения от 28 августа 2008 г.).

ШОС как региональная международная организация обладает следующими особенностями:

1. Субъектный состав.

В состав ШОС входит не только ряд государств – участников СНГ, но и Китай. Это определило в рамках Организации «новое стратегическое направление», обозначило ее открытый характер, в том числе и для развития сотрудничества в рамках Азиатско-Тихоокеанского региона [20, с. 40].

2. ШОС – динамично развивающаяся международная организация.

Это выражается «в интенсивном формировании и развитии институтов ШОС, а также в развитии нормативно-правовой базы сотрудничества во всех сферах» [14, с. 220]. Об этом также свидетельствует и эволюция осуществления сотрудничества в рамках Организации первоначально от разрешения пограничных споров и укрепления мер доверия в военной области в районе границы до становления и развития многостороннего сотрудничества в различных областях [11, с. 47; 13, с. 191].

3. Принятие решений Советом глав государств, Советом глав правительств (премьер-министров) и Советом министров иностранных дел ШОС по всем вопросам консенсусом.

4. Поэтапное, планомерное развитие сотрудничества в различных областях; отсутствие тенденции «форсировать преобразование отношений сотрудничества в существующем формате в отношении формального углубления интеграции» [21, с. 162].

5. Широкий спектр сотрудничества в рамках ШОС, универсальность целей и задач ШОС.

ШОС «трансформировалась в настоящее время в многопрофильную организацию многостороннего регионального взаимодействия, охва-

тывающего весь спектр отношений между участниками в ней государствами: сферу политики, безопасности, экономики, гуманитарное измерение» [14, с. 205]. Таким образом, ШОС стремится «не ограничиваться исключительно вопросами безопасности либо экономики, а охватить весь комплекс существующих в регионе проблем» [22, с. 11].

6. Большой потенциал и широкие перспективы многостороннего сотрудничества в рамках Организации, прежде всего в экономической сфере.

Так, значительный потенциал для торгово-экономического сотрудничества определяют такие факторы, как переходный характер экономики, географическая близость, обширные территории, богатые ресурсы и экономическая взаимодополняемость [22, с. 55]. Кроме того, государства заинтересованы в расширении сотрудничества в различных отраслях экономики и в других областях.

Новым этапом сближения государств и дальнейшего развития Организации стало подписание 16 августа 2007 г. в Бишкеке Договора о долгосрочном добрососедстве, дружбе и сотрудничестве государств – членов ШОС [23].

Необходимо отметить, что в рамках ШОС существует ряд проблем. Так, серьезными препятствиями для развития интеграционных процессов в рамках ШОС выступают диспропорции в социально-экономическом развитии государств, различный уровень устойчивости национальных валют, незавершенность политических преобразований, наличие таможенных и иных барьеров, энергетический и экологический факторы, а также противоречия в определении приоритетов в работе Организации между Китаем и Россией. Для Китая первостепенное значение имеет экономическое сотрудничество, для России – поддержание стабильности в регионе и борьба с терроризмом и другими вызовами [11, с. 46].

ШОС определяют как развивающуюся, перспективную организацию с разными ролями государств-участников и, соответственно, с разносторонним режимом интеграции [24, с. 70]. Специфика ШОС среди интеграционных объединений на территории бывшего СССР обусловлена обстоятельствами ее формирования, составом участников, целями и задачами Организации, ее структурой, направлениями сотрудничества.

В отношении непосредственно перспектив развития ШОС отмечают различные возможности. В зависимости от соответствующих факторов это, например, сохранение Организации только в качестве «консультативного органа для проведения регулярных встреч между сторонами», сохранение и расширение механизмов сотрудничества в рамках Организации [25, с. 19], возможное становление международной организации нового типа с наднациональными полномочиями [24, с. 70].

В настоящее время ШОС – это прежде всего региональная международная организация в сфере поддержания мира и безопасности и борьбы с терроризмом. Тем не менее, цели Организации и направления сотрудничества отражают ее многопрофильный характер и определяют в конечном итоге реальные перспективы ее развития. Для успешного функционирования ШОС необходимо согласование интересов государств-членов, координация их действий по определению направлений и осуществлению со-

трудничества, формирование правовой базы разностороннего и взаимовыгодного сотрудничества.

С учетом активного участия Республики Беларусь в различных интеграционных образованиях, созданных на территории СНГ, с одной стороны, а также целей, задач и направлений сотрудничества ШОС, с другой стороны, представляется целесообразной проработка вопроса о возможности получения Республикой Беларусь статуса партнера по диалогу ШОС.

ЛИТЕРАТУРА

1. Декларация о создании Шанхайской организации сотрудничества, 15 июня 2001 г. // КонсультантПлюс – Международные правовые акты: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2008.
2. Информационное сообщение о встрече глав государств Республики Казахстан, Китайской Народной Республики, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан и Республики Узбекистан. Шанхай, 15 июня 2001 г. // КонсультантПлюс – Международные правовые акты: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2008.
3. Совместное заявление глав государств Республики Казахстан, Китайской Народной Республики, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан, Республики Узбекистан. Шанхай, 14 июня 2001 г. // КонсультантПлюс – Международные правовые акты: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2008.
4. Соглашение между Российской Федерацией, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Республикой Таджикистан и Китайской Народной Республикой об укреплении доверия в военной области в районе границы, 26 апр. 1996 г. // КонсультантПлюс – Международные правовые акты: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2008.
5. Соглашение между Российской Федерацией, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Республикой Таджикистан и Китайской Народной Республикой о взаимном сокращении вооруженных сил в районе границы, 24 апр. 1997 г. // КонсультантПлюс – Международные правовые акты: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2008.
6. Хартия Шанхайской организации сотрудничества, 7 июня 2002 г. // КонсультантПлюс – Международные правовые акты: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2008.
7. Соглашение между государствами – членами Шанхайской организации сотрудничества о Региональной антитеррористической структуре, 7 июня 2002 г. // КонсультантПлюс – Международные правовые акты: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2008.
8. Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, 15 июня 2001 г. // КонсультантПлюс – Международные правовые акты: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2008.
9. Декларация глав государств – членов Шанхайской организации сотрудничества. Астана, 5 июля 2005 г. // КонсультантПлюс – Международные правовые акты: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2008.
10. Соглашение о сотрудничестве в области выявления и перекрытия каналов проникновения на территории государств – членов Шанхайской организации сотрудничества лиц, причастных к террористической, сепаратистской и экстремистской деятельности, 15 июня 2006 г. // КонсультантПлюс – Международные правовые акты: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2008.
11. Воронович, В. Эволюция Шанхайской организации сотрудничества в контексте формирования Азиатской системы безопасности / В. Воронович // Журн. междунар. права и междунар. отношений. – 2007. – № 2. – С. 42–49.
12. Информационное сообщение об итогах первой встречи глав правительств государств – участников Шанхайской организации сотрудничества, Алматы, 14 сент. 2001 г. // КонсультантПлюс – Международные правовые акты: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2008.
13. Экономическая безопасность и экономическая политика: учеб. пособие / А.В. Бондарь [и др.]; под ред. А.В. Бондаря, С.Н. Князева. – Минск: БГЭУ, 2007. – 423 с.

14. Лавров, В.С. Динамика развития Шанхайской организации сотрудничества / В.С. Лавров // Моск. журн. междунар. права. – 2008. – № 1. – С. 204–221.
15. Совместное коммюнике по итогам заседания Совета глав государств – членов Шанхайской организации сотрудничества. Бишкек, 16 авг. 2007 г. // Шанхайская организация сотрудничества [Электронный ресурс]. – 2004 – 2005. – Режим доступа: http://www.sectsc.org/news_detail.asp?id=1874&LanguageID=3. – Дата доступа: 03.11.2008.
16. Душанбинская декларация государств – членов Шанхайской организации сотрудничества, 28 авг. 2008 г. // Шанхайская организация сотрудничества [Электронный ресурс]. – 2004 – 2005. – Режим доступа: http://www.sectsc.org/news_detail.asp?id=2351&LanguageID=3. – Дата доступа: 03.11.2008.
17. Совместное коммюнике по итогам заседания Совета глав государств – членов Шанхайской организации сотрудничества. Душанбе, 28 авг. 2008 г. // Шанхайская организация сотрудничества [Электронный ресурс]. – 2004–2005. – Режим доступа: http://www.sectsc.org/news_detail.asp?id=2345&LanguageID=3. – Дата доступа: 03.11.2008.
18. Положение о статусе наблюдателя при Шанхайской организации сотрудничества, 17 июня 2004 г. // Шанхайская организация сотрудничества [Электронный ресурс]. – 2004–2005. – Режим доступа: http://russian.scosummit2006.org/shanghe/2006-04/22/content_244549.htm. – Дата доступа: 03.11.2008.
19. Положение о статусе партнера по диалогу Шанхайской организации сотрудничества, 28 авг. 2008 г. // Шанхайская организация сотрудничества [Электронный ресурс]. – 2004 – 2005. – Режим доступа: http://www.sectsc.org/news_detail.asp?id=2355&LanguageID=3. – Дата доступа: 03.11.2008.
20. Зиядуллаев, Н.С. Сотрудничество России с Центральной Азией в рамках региональных организаций (ЕврАзЭС, ШОС и др.) / Н.С. Зиядуллаев // Рос. внешнеэкон. вестн. – 2006. – № 10. – С. 35 – 45.
21. Скурко, Е.В. Глобальная и региональная торгово-экономическая интеграция: Эффективность правового регулирования / Е.В. Скурко. – Спб.: Изд-во Р. Асланова «Юрид. центр Пресс», 2004. – 297 с.
22. Шанхайская организация сотрудничества: информ.-аналит. доклад / Е.В. Матусевич; под ред. Е.В. Матусевича. – Минск: Акад. управления при Президенте Респ. Беларусь, 2005. – 129 с.
23. Договор о долгосрочном добрососедстве, дружбе и сотрудничестве государств – членов Шанхайской организации сотрудничества, 16 авг. 2007 г. // Шанхайская организация сотрудничества [Электронный ресурс]. – 2004–2005. – Режим доступа: <http://www.sectsc.org/html/01978.html>. – Дата доступа: 03.11.2008.
24. Саматов, О.Ж. Международно-правовые основы ШОС как инструмента стабильности и развития в Центрально-Азиатском регионе СНГ / О.Ж. Саматов // Право и политика. – 2005. – № 12. – С. 63–71.
25. Оразалиев, Е.Н. Шанхайская организация сотрудничества: основы формирования, проблемы и перспективы: автореф. ... дис. канд. полит. наук: 23.00.02 / Е.Н. Оразалиев; Казахский нац. пед. ун-т. – Алматы, 2005. – 25 с.

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА НЕВМЕШАТЕЛЬСТВА ВО ВНУТРЕННИЕ ДЕЛА ГОСУДАРСТВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕЖДУНАРОДНЫХ СУДОВ

Е. Ф. ДОВГАНЬ

В настоящей статье раскрываются основные моменты деятельности международных судебных органов при решении вопроса о наличии их юрисдикции и при рассмотрении дел по существу в контексте принципа невмешательства во внутренние дела государств. При этом анализируется специфика рассмотрения международными судами споров и запросов о толковании, выделяются основные критерии, при соблюдении которых рассмотрение таких споров и запросов о толковании не представляет собой вмешательства во внутренние дела государств.

Международные судебные органы играют значительную роль в обеспечении выполнения международных обязательств. Так, решения Международного суда ООН активно используются при определении содержания норм международного права. Европейский суд справедливости (далее – Суд ЕС) оказал значительное влияние на формирование права Европейского союза (далее – ЕС) как такового [5, с. 202, 203]. Экономическим Судом СНГ осуществлено толкование учредительных документов СНГ, целого ряда международных договоров и актов органов СНГ [1, с. 26, 27]. Все чаще международные суды и трибуналы определяются в качестве средства разрешения международных споров (например, ст. XIV Устава ЮНЕСКО от 16 мая 1945 г. [13, с. 685], ст. 84 Чикагской конвенции о международной гражданской авиации от 7 декабря 1944 г. [16, с. 564] и др.) и толкования их учредительных документов.

Эффективная деятельность международных судов возможна только, если она осуществляется в соответствии с общепризнанными принципами международного права, в первую очередь – с принципом невмешательства во внутренние дела государств. Данная проблема слабо изучена в международном праве. Исследования по вопросу соотношения внутренней компетенции государств и деятельности международных судов не проводились. Настоящая статья основана на работах, посвященных проблеме невмешательства в целом [14; 15; 48], вопросам деятельности международных судов [1; 6; 29; 44], а также на решениях и консультативных заключениях, вынесенных Международным судом ООН, практике Экономического Суда СНГ.

Компетенция международного судебного органа напрямую зависит от уровня интеграции в международной организации, в рамках которой он действует. При создании ООН ее учредители

не сочли возможным передать Международному суду ООН полномочия по толкованию ее учредительных документов [46, с. 810, 811]. Правовая сила консультативных заключений Суда вообще не закреплена в его Статуте [11]. В доктрине за ними признается исключительно рекомендательный характер [17, с. 26, 27]. Следует, однако, отметить, что Статут был принят в 1945 г., когда международные организации не признавались субъектами международного права.

Суд ЕС с учетом более тесных интеграционных связей между государствами может *inter alia* давать в преюдициальном порядке заключения о толковании учредительных и иных международных договоров, заключаемых в рамках ЕС, рамочных решений, решений и прочих актов органов ЕС (статья 35 Договора, учреждающего Европейский Союз [4]); Совет, Комиссия и государства – члены ЕС могут просить Суд ЕС дать толкование норм Договора об учреждении Европейских Сообществ и основанных на нем актов органов ЕС (статья 68(3), 220, 234 Договора, учреждающего Европейские Сообщества [3]).

Содружество Независимых Государств создавалось в целях обеспечения экономической интеграции, поэтому компетенция Экономического Суда СНГ включает лишь разрешение межгосударственных экономических споров (п. 3 Положения об Экономическом Суде СНГ [10]), что недостаточно для решения возникающих проблем. Положение не закрепляет правовую силу его решений и консультативных заключений по делам о толковании.

По своей правовой природе рассмотрение международными судами споров, запросов о толковании либо разрешение дел в порядке преюдиции всегда затрагивает тем или иным образом интересы отдельных государств. В связи с этим возникает вопрос об оценке деятельности международных судов в контексте принципа не-

вмешательства во внутренние дела государств. В учредительных документах трех упомянутых международных судов отсутствуют нормы, запрещающие им вмешиваться во внутренние дела государств, признавших тем или иным способом их юрисдикцию. В то же время запрет вмешательства как принцип международного права распространяется на все субъекты международного права, в том числе на международные организации и их органы.

Исторически при создании международных организаций государства были в первую очередь озабочены тем, чтобы не допустить вмешательства в их внутренние дела со стороны таких организаций, о чем свидетельствует, например, формулировка статьи 2(7) Устава ООН: «Настоящий Устав ни в коей мере не дает Организации Объединенных Наций права на вмешательство в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства, и не требует от членов Организации Объединенных Наций представлять такие дела на разрешение в порядке настоящего Устава» [12, с. 9]. Поскольку в современном международном праве органы международной организации не являются самостоятельными субъектами международного права, а представляют организацию [9], запрет невмешательства распространяется и на них. Таким образом, государства не обязаны представлять на рассмотрение Международного суда ООН (как главного органа ООН) дела, по существу входящие в их внутреннюю компетенцию.

Сегодня международные суды выносят решения либо в связи с рассмотрением международных споров, либо при толковании норм международного права по специальным запросам. Рассмотрим проблему внутренней компетенции в рамках каждой из этих категорий.

Стремясь сократить возможность подачи против них исков, государства при признании юрисдикции Международного суда ООН в соответствии со статьей 36(2) его Статута делают оговорки об ограничении компетенции Суда в отношении вопросов, которые входят исключительно или по существу в их внутреннюю компетенцию. Оговорка об исключительной внутренней компетенции была сделана, например, Венгрией (1992 г.), Камбоджей (1957 г.), Мадагаскаром (1992 г.), Мальтой (1996 г.), Пакистаном (1960 г.), Польшей (1996 г.) [50, с. 103, 93, 108–110, 118, 122]. Теория «существования» (оговорка об исключении из компетенции Международного суда ООН вопросов, по существу входящих во внутреннюю компетенцию государств) использовалась Ботсваной (1970 г.), Индией (1974 г.), Нигерией (1998 г.), Свазилендом (1969 г.) [50, с. 91, 105, 117, 127]. В ряде случаев (Либерия (1952 г.), Мексика (1947 г.), Филиппины (1971 г.), Судан (1957 г.), США (1946 г.) [50, с. 106, 107, 113, 120, 126, 132]) государства закрепляют за собой право при подаче против них иска самостоятельно решать, является ли предмет спора их внут-

ренным делом («субъективная» либо «автономная» оговорка).

Правомерность и действительность такого рода заявлений, на наш взгляд, являются достаточно спорными. Еще в 1921 г. в споре «О декретах о национальности в Тунисе и Марокко» [36] Францией было сделано заявление об отсутствии компетенции Постоянной палаты третейского правосудия (далее – ППТП) в связи с тем, что дело входит в ее исключительную внутреннюю компетенцию. Однако ППТП рассмотрела дело, придя к выводу, что вопрос, урегулированный действующим международным договором между сторонами, в отношениях между ними не может входить в их внутреннюю компетенцию.

В практике Международного суда ООН государства стремились обосновать отсутствие у Суда юрисдикции рассматривать спор в связи с вхождением в их внутреннюю компетенцию вопросов выдачи и взыскания по долгам обязательствам [23], национализации иностранной собственности [18; 38], захвата и реквизиции вражеской собственности во время вооруженного конфликта [30], права прохода через государственную территорию [41] и пр.

Право Международного суда ООН самому принимать решение о наличии его юрисдикции закреплено в статье 36(6) Статута и подтверждено Международным судом ООН в решении по делу Ноттебом [37]. Польский юрист Р. Шафарц полагает, что оговорки об исключении из-под юрисдикции Международного суда ООН споров, входящих исключительно во внутреннюю компетенцию государств, в принципе не имеют правового значения, поскольку Международный суд в силу своей компетенции не может рассматривать эту категорию дел [44, с. 52, 53]. На наш взгляд, целесообразно даже несколько расширить эту идею, поскольку те же правовые последствия распространяются на оговорку об исключении из-под юрисдикции Международного суда ООН вопросов «по существу», входящих во внутреннюю компетенцию государств, т.к. данное положение дублирует норму статьи 2(7) Устава ООН.

Право государств самостоятельно определять, входит ли вопрос в их внутреннюю компетенцию, при подаче против них иска в Международный суд ООН имеет еще меньше оснований. Как подчеркнул судья Х. Лаутерпахт в особом мнении по делу «Об определенных норвежских займах», принятие данной позиции приведет к тому, что обращение в Суд станет излишним, т.к. в этом случае судебное решение будет отражать позицию государства-ответчика [42, с. 34, 52].

В доктрине международного права признается, что автономная оговорка противоречит статье 36(6) Статута, согласно которой именно Суд уполномочен решать вопрос о наличии компетенции рассматривать определенный спор [47, с. 420; 49, с. 132, 136, 142], тем более что в соот-

ветствии со статьями 92 и 103 Устава ООН Статут является неотъемлемой частью Устава ООН, который, в свою очередь, имеет преимущественную силу над нормами иных международных договоров.

Следует согласиться с позицией, высказанной судьей Ю. Басдевантом в особом мнении по делу «Об определенных норвежских займах» [28] и судьями Х. Клэстедом, Е. Арманд-Угоном в особых мнениях по делу «Интерхандель» [26; 27], что такие оговорки вообще являются ничтожными, тем более что решение о вхождении вопроса во внутреннюю компетенцию государства зависит не от его усмотрения, а от объема его международных обязательств [2]. Подтверждением этого служит и тот факт, что за весь период деятельности Международного суда ООН им ни разу не было принято решения об отсутствии компетенции рассматривать дело в связи с тем, что вопрос входит во внутреннюю компетенцию государства-ответчика.

Вопрос о внутренней компетенции возникает в работе международных судов не только при решении вопроса о наличии юрисдикции суда рассматривать дело. В практике Международного суда ООН достаточно большое число споров включает обвинение во вмешательстве во внутренние дела государства и неправомерном применении силы, например, спор об инциденте в проливе Корфу 1949 г. (Албания – Великобритания) [45], военная и квазивоенная деятельность в и против Никарагуа 1986 г. (Никарагуа – США) [37], спор относительно уничтожения иранских нефтяных платформ 1992 г. (Иран – США) [39], о правомерности применения силы 1999 г. (Югославия – 10 стран НАТО) [35] и др.

Рассмотрение указанных и иных дел и позволило Международному суду ООН определить статус отдельных категорий вопросов и выделить основные принципы, которыми следует руководствоваться при разрешении споров в области внутренней компетенции:

1. Вопрос о наличии компетенции международного суда рассматривать определенное дело решается самим судом, в т.ч. в случае заявления ответчиком о вхождении вопроса в его внутреннюю компетенцию. Решение принимается на основании учредительных документов суда, норм международного права с учетом заявлений сторон спора о признании юрисдикции этого суда обязательной для себя [22, с. 68].

2. Принятие на себя государством международных обязательств исключает вопрос из сферы его внутренней компетенции, независимо от формы их принятия [42, с. 51]. Учитываются также высказывавшаяся ранее позиция государств и практика международных отношений [41].

3. Во внутреннюю компетенцию государств не входят вопросы, представляющие интерес для всего мирового сообщества [20], и обязательства защиты прав человека [20; 31; 32].

4. Право государств на самостоятельный выбор формы правления входит во внутреннюю

компетенцию государств [43, с. 31–33; 35, с. 132, 133].

Отдельного внимания заслуживает вопрос о толковании международными судебными органами норм международного права вне связи с рассмотрением конкретного спора. Формально в данном случае потенциальная возможность вмешательства со стороны международного суда несколько больше, поскольку в отличие от спора согласие сторон на рассмотрение в суде конкретной ситуации отсутствует. В то же время, признавая юрисдикцию международного органа, государство наделяет его правом осуществлять толкование в рамках закрепленной в его учредительных документах компетенции.

При рассмотрении Международным судом ООН запросов о толковании в ряде случаев государства направляли заявления об отсутствии у него юрисдикции в связи с тем, что рассматриваемый вопрос входит в их внутреннюю компетенцию [40]. В результате этого Международный суд был вынужден выработать критерии, при соблюдении которых толкование не представляет собой вмешательство во внутренние дела. К ним относятся:

1. Правовой (не политический) характер рассматриваемого вопроса, т.е. толкование касается только норм международного права, но не политического контекста ситуации [25].

2. Запрос и толкование должны носить обобщенный (абстрактный) характер. Консультативное заключение не должно содержать предписаний конкретному государству [24].

3. Запрос подается уполномоченным учреждением ООН в пределах его компетенции [33].

Необходимо иметь в виду, что при толковании международно-правовых норм международные суды выступают в качестве правоприменительных, а не правотворческих органов [21, с. 266–268]. Они не создают новые, а лишь разъясняют содержание уже существующих норм международного права.

С учетом вышеизложенного показательно, что заявления об отсутствии компетенции Международного суда ООН в связи с тем, что дело входит во внутреннюю компетенцию государства, делались преимущественно на ранних этапах функционирования Суда в первую очередь в отношении толкования положений Устава ООН. Однако уже в 1948 г., опираясь на закрепленное в Статуте право толковать любые правовые вопросы и отсутствие запрета осуществлять толкование многосторонних договоров, Международный суд ООН в Консультативном заключении «Об условиях приема в члены ООН» пришел к выводу о наличии у него соответствующей компетенции и осуществил толкование положений статьи 4 Устава [24; 25]. Впоследствии заявления об отсутствии компетенции Международного суда ООН в связи с вхождением вопроса во внутреннюю компетенцию государств по запросам о толковании практически не делались.

Анализ практики Международного суда ООН позволил сделать вывод о том, что в основе направления запроса о толковании органами ООН часто лежит имеющийся или потенциальный спор [19], однако поскольку консультативные заключения не содержат предписаний конкретным государствам и носят абстрактный (отвлеченный) характер, данный путь часто является для государств одним из наименее болезненных вариантов разрешения противоречий, связанных с применением или толкованием норм международного права.

Схожая тенденция прослеживается и в работе Экономического Суда СНГ. Сегодня государства Содружества неохотно прибегают к судебному разрешению возникающих между ними споров и предпочитают обращаться к механизмам, предоставляемым процедурой толкования. Причиной для целого ряда решений Экономического Суда СНГ о толковании являлось наличие межгосударственного спора (например, решения № 14/95/С-1/7-96 от 14 марта 1995 г., № 11/95/С-1/4-96 от 25 марта 1997 г., № 01-1/1-02 от 24 июня 2002 г., № 01-1/6-03 от 11 марта 2004 г.).

Необходимо также отметить, что одной из характерных черт консультативных заключений либо решений о толковании является их рекомендательный характер. В настоящее время ни Статут Международного суда ООН, ни Соглашение о создании Экономического Суда СНГ от 6 июля 1992 г. не закрепляют правовую силу актов, принятых по запросам о толковании. Представляется, что в отличие от Суда ЕС, акты о толковании сами по себе не являются обязательными. Они могут и должны рассматриваться как вспомогательные средства при выяснении содержания международных обязательств. В своей деятельности международные суды могут констатировать факт формирования обычая, сформулировать уже существующий обычай либо уточнить содержание международно-правовых норм. Однако договорные и обычные нормы, разъясненные (сформулированные) международным судом, являются обязательными.

Согласно проекту Протокола о внесении изменений и дополнений в Соглашение о статусе Экономического Суда СНГ от 6 июля 1992 г. [8] предлагается наделить Экономический Суд правом принимать в преюдициальном порядке решения по вопросам применения и толкования международных договоров и актов органов Содружества (п. 2.5 проекта Протокола) и обязать государства-участники и органы СНГ руководствоваться решениями Экономического Суда по делам о толковании (п. 2.10 проекта Протокола). Таким образом, акты, принимаемые Экономическим Судом СНГ по делам о толковании, не создают непосредственно прав и обязанностей для государств – участников СНГ, а действия, противоречащие данному Экономическим Судом толкованию, не представляют собой нарушения международных обязательств. В то же время, если государство обратится в Экономиче-

ский Суд СНГ за разрешением спора связанного с нарушением норм, явившихся ранее предметом толкования, Суд будет опираться на данное им ранее толкование.

В практике Экономического Суда СНГ заявление об отсутствии у него юрисдикции рассматривать межгосударственный спор в связи с вхождением соответствующего вопроса во внутреннюю компетенцию государств не делалось. Тем не менее, после принятия Экономическим Судом СНГ Консультативного заключения по делу о толковании от 9 ноября 2007 г. № 01-1/3-07 Республикой Казахстан было высказано мнение о том, что включение Экономическим Судом СНГ в консультативное заключение формулировки для определения уполномоченных сторон международного договора представляет собой вмешательство во внутренние дела государств – участников СНГ [7]. В то же время данное консультативное заключение разъясняет содержание правовой нормы, носит абстрактный характер и в силу этого, на наш взгляд, не представляет собой вмешательства во внутренние дела государств, тем более что учредительные документы Экономического Суда СНГ не закрепляют обязательный характер его консультативных заключений.

Следует учитывать, что принципы уважения государственного суверенитета, суверенного равенства государств и невмешательства во внутренние дела включают свободу государств осуществлять международные отношения и принимать на себя международные обязательства. При этом ситуации (действия), на которые государство прямо согласилось, не являются вмешательством в его внутренние дела.

Деятельность международных судебных органов обычно осуществляется в двух направлениях: разрешение межгосударственных споров и осуществление толкования международно-правовых норм по запросам о толковании. Анализ деятельности международных судебных органов позволяет сделать вывод, что такая деятельность не представляет собой вмешательства во внутренние дела государств, если международные суды действуют в рамках компетенции, закрепленной в их учредительных документах с учетом требований принципа невмешательства во внутренние дела государств. При этом они сами решают вопрос о наличии компетенции рассматривать соответствующий спор или запрос о толковании. По общему правилу, во внутреннюю компетенцию государств не входят вопросы, в отношении которых государство тем или иным образом приняло на себя международные обязательства, вопросы, представляющие интерес для всего мирового сообщества, обязательства защиты прав человека и пр. Осуществляемое толкование должно носить абстрактный характер и не может содержать предписаний конкретному государству, за исключением случаев, когда иное закреплено в учредительных документах соответствующего судебного органа.

ЛИТЕРАТУРА

1. Экономический Суд Содружества Независимых Государств – 15 лет / Е.Ф. Довгань [и др.]. – Минск: Ковчег, 2008. – 330 с.
2. Довгань, Е.Ф. К вопросу о соотношении принципа невмешательства во внутренние дела государств и государственного суверенитета / Е.Ф. Довгань // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. – 2002. – № 3. – С. 31–36.
3. Договор, учреждающий Европейские Сообщества (консолидированная версия) // Документы Европейского Союза [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.eulaw.edu.ru/documents/legislation/uchred_docs/evr_soob_nice.htm. – Дата доступа: 29.06.2008.
4. Договор, учреждающий Европейский Союз (консолидированная версия) // Документы Европейского Союза [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.eulaw.edu.ru/documents/legislation/uchred_docs/evr_soiz_nice.htm#_ftn1. – Дата доступа: 29.06.2008.
5. Европейское право / под. ред. Л.М. Энтина. – 2-е изд. – М.: НОРМА, 2005. – 960 с.
6. Клеандров, М.И. Экономический Суд СНГ: статус, проблемы, перспективы / М.И. Клеандров. – Тюмень: Слово Тюмени, 1995. – 176 с.
7. Письмо Министерства иностранных дел Республики Казахстан от 27 июня 2007 г. № 15-1-1/2288 // Архивы Экономического Суда СНГ за 2007 год.
8. Проект Протокола о внесении изменений и дополнений в Соглашение о статусе Экономического Суда СНГ от 06.07.1992 [Электронный ресурс] / Экономический Суд СНГ. – Минск, 2008. – Режим доступа: http://sudsng.org/download_files/reform/Dk7s095d.pdf. – Дата доступа: 31.03.2008.
9. Проект статей об ответственности международных организаций // Доклад Комиссии междунар. права (58 сессия). – Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 2006. – С. 257–268.
10. Соглашение о статусе Экономического Суда Содружества Независимых Государств от 06.07.1992 с Положением об Экономическом Суде СНГ // Доклад Экон. Суда СНГ, 2003–2004 гг. – Минск: Экон. Суд СНГ, 2005. – С. 44–48.
11. Статут Международного Суда ООН // Действующее международное право: в 3 т. / сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. – М.: Изд. Моск. независимого ин-та междунар. права, 1996. – Т. 1. – С. 797–811.
12. Устав Организации Объединенных Наций от 26.06.1945 // Действующее междунар. право: в 3 т. / сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. – М.: Изд-во Моск. независимого ин-та междунар. права, 1996. – Т. 1. – С. 7–33.
13. Устав Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры от 16.05.1945 // Действующее междунар. право: в 3 т. / сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. – Т. 1. – М.: Изд-во Моск. независимого ин-та междунар. права, 1996. – С. 673–686.
14. Ушаков, Н.А. Невмешательство во внутренние дела государств / Н.А. Ушаков. – М.: Междунар. отн., 1971. – 168 с.
15. Черниченко, С.В. Теория международного права: в 2 т. / С.В. Черниченко. – М.: НИМП, 1999. – Т. 1: Современные теоретические проблемы. – 336 с.
16. Чикагская конвенция о международной гражданской авиации от 07.12.1944 // Действующее междунар. право: в 3 т. / сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. – М.: Изд-во Моск. независимого ин-та междунар. права, 1997. – Т. 3. – С. 550–567.
17. Amerasinghe, C.F. Principles of Institutional Law of International Organizations / C.F. Amerasinghe. – Cambridge: Cambridge University Press, 2005. – 535 p.
18. Anglo-Iranian Oil Co. case (United Kingdom v. Iran) Judgment of July 22nd, 1952 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=uki&case=16&k=ba>. – Date of access: 22.08.2008.
19. Applicability of Article VI, Section 22 of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&code=ecosoc&case=81&k=48>. – Date of access: 22.08.2008.
20. Barcelona Traction, Light and Power Company, Ltd. [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=bt2&case=50&k=1a>. – Date of access: 25.08.2008.
21. Boyle A. The Making of International Law / A. Boyle, C. Chinkin // New York: Oxford University Press, 2007. – 338 p.
22. Certain Expenses of the United Nations (Article 17, Paragraph 2, of the Charter), Advisory Opinion // I.C.J. Reports. – The Hague: I.C.J., 1962. – P. 151–309.
23. Certain Norwegian Loans, Judgment of 06.07.1957 // I.C.J. Reports. – The Hague: I.C.J., 1957. – P. 9–28.
24. Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations / Advisory Opinion of March 3rd, 1950 // ICJ Reports 1950. – P. 4–10.
25. Condition of Admission of a State to Membership in the United Nations (Article 4 of the Charter) Advisory Opinion of May 28th, 1948 [Electronic resource]. – Mode of access:

<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&k=2e&case=3&code=asun&p3=4>. – Date of access: 24.07.2008.

26. Dissenting opinion of Judge E. Armand-Ugon / Interhandel case Judgement of March 21st, 1959 // ICJ Report 1959. – P. 90–94.

27. Dissenting opinion of Judge H. Kleasted / Interhandel case Judgement of March 21st, 1959 // ICJ Report 1959. – P. 75–78.

28. Dissenting opinion of Judge J. Basdevandt / On Certain Norwegian Loans (France v. Norway) Preliminary Objections. Judgement of July 6th, 1957 // ICJ Reports 1957. – P. 74–78.

29. Fitzmaurice G. The Law and Procedure of the International Court of Justice. Vol. II. – Cambridge: Cambridge University Press, 1993. – P. 428–860.

30. Interhandel case Judgment of March 21st, 1959 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&k=73&case=34&code=sus&p3=4>. – Date of access: 05.10.2008.

31. International Status of South-West Africa. Advisory Opinion // I.C.J. Reports. – The Hague: I.C.J., 1950. – P. 128–145.

32. Interpretation of Peace Treaties, Advisory Opinion // I.C.J. Reports. – The Hague, I.C.J., 1950. – P. 65–78.

33. Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict. Advisory Opinion. Of July 8th, 1996 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.icj-cij.org/icjwww/icas/ianw/ianwframe.htm>. – Date of access: 22.11.2007.

34. Legality of Use of Force (Yugoslavia v. Belgium): Provisional Measures, Order of 2 Jun. 1999 // I.C.J. Reports. – The Hague: I.C.J., 1999. – P. 124–259.

35. Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) Merits, Judgment // I.C.J. Reports. – The Hague: I.C.J., 1986. – P. 14–150.

36. Nationality Decrees in Tunis and Morocco 08.11.1921 // P.C.I.J., Series B. No. 4. – The Hague, 1923. – P. 6–32.

37. Nottebohm Case (Lichtenstein v. Guatemala) Preliminary Objections. Judgement of Nov. 18th, 1953 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&k=26&case=18&code=lg&p3=4>. – Date of access: 05.10.2008.

38. Nottebohm Case (Lichtenstein v. Guatemala) Second Phase. Judgment of Apr. 6th, 1955 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&k=26&case=18&code=lg&p3=4>. – Date of access: 05.10.2008.

39. Oil Platforms Case (Islamic Republic of Iran v. United States of America) 1992. Judgment, Merits of 06 Nov. 2003 [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/iop/iopjudgment/iop_ijudgment_20031106.PDF. – Date of access: 27.09.2008.

40. Reservations to the Convention of Genocide. Advisory Opinion [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&k=90&case=12&code=ppcg&p3=4>. – Date of access: 05.10.2008.

41. Right of Passage over Indian territory (India v. Portugal) Preliminary objections. Judgement of Nov. 26th, 1959 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=poi&case=32&k=ce>. – Date of access: 05.10.2008.

42. Separate opinion of Judge Sir. H. Lauterpaht // Certain Norwegian Loans (France v. Norway) Preliminary Objections. Judgement of July 6th, 1957 // ICJ Reports, 1957. – P. 34–55.

43. Status of West Sahara. Advisory Opinion 1975 // I.C.J. Reports. – The Hague: I.C.J., 1975. – P. 12–69.

44. Szafarz, R. The Compulsory Jurisdiction of the International Court of Justice / R. Szafarz. – Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1993. – 190 p.

45. The Corfu Channel Case (Albania v. United Kingdom), Merits // I.C.J. Reports 1949. – The Hague: I.C.J., 1949. – P. 4–170.

46. The World Court and the Interpretation of Constitutive Treaties // American Journal of International Law. – 1965. – Vol. 65. – P. 794–833.

47. Verzijl, J.H.W. International Law in Historical Perspective / J.H.W. Versijl. – Leiden: A.W. Sijhoff, 1976. – Vol. 8. – 860 p.

48. Vincent, R.J. Non-Intervention and International Order / R.J. Vincent. – Princeton, Princeton University Press, 1974. – 457 p.

49. Waldock, C.H.M. The Plea of Domestic Jurisdiction before International Tribunals / C.H.M. Waldock // British Yearbook of International Law. – 1954. – P. 96–142.

50. Yearbook of International Court of Justice. 1998–1999. № 53. – The Hague: I.C.J., 1999. – 363 p.

КОДИФИКАЦИЯ ИНСТИТУТА МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РАМКАХ КОМИССИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА ООН: ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Е. А. ДЕЙКАЛО

Статья посвящена проблемам кодификации норм об ответственности международных организаций в рамках Комиссии международного права ООН. Кратко освещена история такой кодификации, основное внимание уделено Проекту статей об ответственности международных организаций. Отмечены основные преимущества данного документа, вместе с тем акцентируется внимание на недостатках, прослеживаемых в процессе его разработки. Выявлены две основные проблемы: перенос норм Проекта статей об ответственности государств на международные организации без должного учета особенностей последних и неопределенность, связанная с окончательной юридической формой Проекта статей об ответственности международных организаций. Автор подробно анализирует данные проблемы, определяет причины их возникновения, предлагает пути решения. Подчеркивается особая необходимость в эффективном решении названных проблем в связи со стратегической важностью должного функционирования права международной ответственности в целом и института международной ответственности межправительственных организаций в частности.

Одной из основных тенденций развития международного права на сегодняшний день является процесс трансформации права международной ответственности, традиционно определяемого в качестве одного из институтов международного права, в отдельную отрасль данной правовой системы. Свидетельством такой тенденции отчасти является тот факт, что последние несколько лет тема международно-правовой ответственности является одной из основных тем, разрабатываемых Комиссией международного права ООН (КМП ООН). Закончив работу над Проектом статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния (ПСОГ) в 2001 году, КМП ООН приступила к исследованию темы ответственности международных межправительственных организаций.

До конца XX века теме ответственности международных организаций уделялось немного внимания в рамках кодификационных процессов, хотя постоянно говорилось о необходимости исследования данного вопроса. В ходе кодификационной работы КМП ООН тема ответственности международных организаций впервые была затронута в контексте темы ответственности государств. В 1956 году Специальный докладчик по ответственности государств Г. Амадор в своем первом докладе указал на возможность несения международной организацией самостоятельной ответственности [1, с. 189]. В 1963 году в первом докладе Специального докладчика

по вопросу об отношениях между государствами и межправительственными организациями А. Эль-Эриана ответственность международных организаций была отмечена как тема, заслуживающая внимания Комиссии международного права [2, с. 186]. Однако некоторое время спустя Подкомитет по ответственности государств, созданный КМП ООН для работы над этой темой, в ходе обсуждения сферы охвата будущего исследования пришел к выводу о том, что «вопрос об ответственности других субъектов международного права, таких как международные организации, следует отложить в сторону» [3, с. 228]. Это было сделано, главным образом, из практических соображений, однако отчасти причиной являлись сомнения в способности таких организаций совершать международно-противоправные деяния, а также недавнее становление международных организаций как субъектов международного права.

В последние десятилетия роль и функции международных организаций на международной арене значительно изменились. В начале XXI века они составляют существенную и неотъемлемую часть любого направления деятельности международного сообщества. Поэтому неизбежно встает вопрос о глубоком исследовании и кодификации правовых норм, регулирующих ответственность данных субъектов международного права. Важный шаг в кодификации ответственности международных организа-

ций был сделан после завершения работы КМП ООН над ПСОГ. Данная работа была завершена принятием 12 декабря 2001 г. Генеральной Ассамблеей ООН (ГА ООН) резолюции № 56/83, которая в качестве приложения содержала Проект статей, озаглавленный «Ответственность государств за международно-противоправные деяния» [4, с. 2]. Некоторые вопросы, касающиеся ответственности международных организаций, уже обсуждались или, по крайней мере, упоминались в контексте работы Комиссии над ПСОГ. Однако очевидным является тот факт, что существует явная необходимость разработки отдельного документа по данной теме. Такая необходимость подтверждается самими международными организациями. Так, например, Международный орган по морскому дну в своих комментариях к разрабатываемому Проекту статей об ответственности международных организаций (ПСОМО) отмечает, что Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 г. и Соглашение об осуществлении Части XI данной Конвенции 1994 г. содержат ряд уникальных положений об ответственности и финансовых обязательствах Органа. Для дальнейшей разработки вопроса об осуществлении этих положений разрабатываемый Проект представляет особую ценность [5, с. 8].

Проблемы, связанные с разработкой Проекта статей об ответственности международных организаций. В 2000 году на 52-й сессии КМП ООН постановила включить тему ответственности международных организаций в свою долгосрочную программу [6, с. 338]. В резолюции 56/82 от 12 декабря 2001 г. ГА ООН просила Комиссию начать работу над данной темой и включить ее в программу своей работы [7, с. 3]. В 2002 году на 54-й сессии КМП ООН была учреждена Рабочая группа по теме ответственности международных организаций, председателем которой и Специальным докладчиком по данной теме был назначен итальянский юрист-международник Дж.Гая. На основании предложений Специального докладчика по состоянию на май 2008 года Редакционным комитетом КМП ООН приняты проекты 53 статей будущего документа.

Тот факт, что на сегодняшний день в рамках КМП идет конкретная работа над кодификацией норм об ответственности международных организаций, является большим достижением в развитии системы международного права. Разрабатываемый Проект имеет ряд положительных моментов с точки зрения кодификации и прогрессивного развития международного права. Так, в рамках работы КМП ООН над ПСОМО сделана попытка восполнить пробел, не охваченный в ПСОГ, касающийся ответственности государств-членов за деяния организации. Особенно значимым в данном контексте является закрепление в статье 29 ПСОМО положения о субсидиарной ответственности государства-члена в силу членства при наступлении определенных условий [8, с. 291]. Данные положения являются

первой кодификационной попыткой выработать некое общее положение, регулирующее эту ситуацию. Кроме этого, разработано определение международной организации, уточняющее и дополняющее определение, традиционно используемое в международно-правовых документах. Предложенное КМП ООН определение, содержащееся в статье 2 ПСОМО [9, с. 35], в большей степени отвечает динамике развития международных организаций, чем традиционное, и может быть использовано не только в рамках правоотношений ответственности, но и в других сферах правоотношений с участием международных организаций.

Вместе с тем детально исследовав работу КМП ООН над кодификацией норм об ответственности международных организаций, можно выявить две основные проблемы, возникшие в ходе работы над ПСОМО. Данная статья посвящена исследованию данных проблем, а также освещению возможных путей их решения. Первая проблема связана с копированием содержания ПСОГ новым документом. Вторая – касается окончательной формы ПСОМО.

В контексте первой проблемы необходимо обратить внимание на то, что при разработке нового Проекта Комиссия решила взять за основу разработанный ею Проект статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния 2001 г. Специальный докладчик Дж.Гая отмечал, что у Комиссии нет оснований для того, чтобы использовать различный подход к вопросам, касающимся международных организаций и государств, если только на это нет необходимых причин. Однако это не значит, что данные вопросы следует рассматривать в качестве аналогичных и что такое рассмотрение будет приводить к аналогичным решениям [10, с. 7]. Большинство международных организаций, представивших свои комментарии (ЕС, Международный орган по морскому дну, ВОЗ), одобряют такой подход Комиссии [11, с. 8]. МВФ в отличие от вышеуказанных организаций придерживается довольно критической позиции относительно использования одинакового подхода при разработке ПСОГ и ПСОМО [12, с. 6]. Хотя при обсуждении этого вопроса в Шестом комитете ГА ООН большинство делегаций (делегации Дании, Новой Зеландии, Италии, Бразилии, Румынии, Франции, Испании и др.) выступали как раз именно за такое направление работы Комиссии [13, с. 6–14].

КМП ООН определила конкретные причины возможности использования ПСОГ в качестве отправной точки при разработке темы об ответственности организаций. Во-первых, в проектах статей закреплены нормы обычного права, принятые всеми государствами; во-вторых, в ходе работы над ПСОГ Комиссия разработала важные принципы международной ответственности, и аналогичный подход должен применяться в той мере, в какой эти два вопроса параллельны, даже при том, что выводы не обязательно будут

одинаковы; в-третьих, Комиссия определила основные характерные черты международно-правовой ответственности, и нет оснований для того, чтобы она меняла свою позицию [14, с. 7].

Здесь необходимо подчеркнуть, что важным в данной ситуации представляется применение основополагающих принципов права международной ответственности ко всем субъектам международного права. В первую очередь это необходимо для эффективного функционирования права международной ответственности как отрасли международного права. Например, вряд ли можно утверждать, что принцип, в соответствии с которым каждое международно-противоправное деяние влечет за собой международно-правовую ответственность, не может одинаково применяться и к государствам, и к международным организациям из-за существенных различий между ними.

Однако первоначальное намерение КМП ООН соблюдать лишь общие принципы построения документа и применять основополагающие принципы права международной ответственности ко всем субъектам международного права все больше и больше становится похожим на обычное перенесение норм об ответственности государств на международные организации. Это обусловлено двумя обстоятельствами. Во-первых, в данном случае, на наш взгляд, возникает ситуация, характерная для кодификации норм любой сферы, в которой сначала был разработан документ, касающийся государств, а затем началась работа над аналогичным документом, касающимся международных организаций. Например, такая ситуация имела место в сфере права международных договоров при разработке Венской конвенции 1969 г. и Венской конвенции 1986 г. Во-вторых, немаловажную роль играет тот факт, что специфика международного права как системы отражается на процессе нормотворчества в рамках данной системы. Процесс кодификации в международном праве сопряжен с определенными трудностями. В первую очередь это связано с тем, что сами субъекты международного права являются создателями норм данной правовой системы и без их активной работы по выработке соответствующих норм кодификация какой-либо отрасли международного права намного замедляется. В связи с этим государствам и организациям необходимо проявлять в этом смысле большую активность, особенно когда речь идет о кодификации одной из важнейших отраслей международного права. Необходимо отметить, что на сегодняшний день в ответ на запросы Секретариата ООН, разосланные по просьбе КМП государствам и международным организациям, письменные комментарии были получены лишь от шести государств (Мексика, Польша, Австрия, Италия, Германия, Конго) и четырнадцати международных организаций. При этом основная проблема заключается в том, что большая часть данных комментариев представляет собой общие утверждения о важ-

ности разрабатываемой темы. Наиболее конструктивные и содержательные комментарии были представлены лишь тремя организациями – Европейским союзом, Интерполом и МВФ.

Представители французской доктрины международного права Н.К. Динь, П. Дайе и А. Пелле, анализируя процесс кодификации международного права в рамках КМП ООН, также обращают внимание на то, что министерства иностранных дел отвечают на запросы Секретариата ООН, разосланные по просьбе КМП ООН, весьма неравномерно как с качественной, так и с количественной точек зрения, что неблагоприятно влияет на процесс кодификации [15, с. 202, 203]. Возможно, это отчасти связано с тем, что при подготовке как письменных комментариев государств, так и позиции для представления в Шестом комитете ГА ООН внешнеполитическим ведомствам государств необходимо активнее привлекать юристов-международников, занимающихся научными разработками в соответствующей области международного права, о кодификации которой идет речь.

Вторая проблема, возникающая в ходе кодификации норм об ответственности организаций, касается окончательной формы нового Проекта. Данная проблема четко прослеживается еще с момента завершения работы Комиссии над ПСОГ. Этот документ содержится в приложении к резолюции № 56/83 ГА ООН, в которой содержится формулировка: «Генеральная Ассамблея <...> принимает к сведению представленные Комиссией международного права статьи об ответственности государств за международно-противоправные деяния, текст которых содержится в приложении к настоящей резолюции, и предлагает их вниманию правительств, не затрагивая при этом вопроса об их будущем принятии или другой надлежащей мере (выделено мною. – Е.В.)» [16, с. 2].

Российский ученый И.И. Лукашук несмотря на констатацию огромной важности и значимости проделанной Комиссией работы тем не менее отмечал, что сам факт принятия статей в форме резолюции еще не делает одобренные правила нормами позитивного международного права, в связи с чем предстоит непростой процесс внедрения принятых правил в международную практику, признания за ними государствами юридической силы [17, с. 5]. На ранних этапах работы над ПСОГ КМП ООН упоминала о том, что готовящийся проект статей может быть использован в качестве основы для заключения конвенции, однако тут же оговаривалась, что вопрос, касающийся окончательной формы Проекта будет решен по окончании работы Комиссии над статьями [18, с. 6]. Однако этот вопрос так и не был решен.

В случае с ПСОМО складывается похожая ситуация. Причем на данном этапе работы над проектом КМП ООН вообще не поднимался вопрос, касающегося окончательной формы нового документа. В рамках обсуждений в Шестом

комитете ГА ООН эта проблема была отчасти затронута. Большинство делегаций высказались за то, чтобы ГА ООН приняла к сведению данный Проект, но не принимала его в качестве обязательного. Только делегация Греции заявила о необходимости принятия международной конвенции, которая бы предусматривала еще и надлежащие процедуры по урегулированию споров [19, с. 7, 8].

Понятно, что трудности с принятием юридически обязательного документа в области права международной ответственности связаны прежде всего со спецификой данной отрасли. Как справедливо отмечал И.И.Лукашук, тот факт, что международное сообщество оказалось в состоянии одобрить комплекс норм о международной ответственности государств лишь в начале XXI века, связан с нежеланием крупных государств подчиниться действию эффективного механизма правореализации [20, с. 3]. Скоординировать позиции и волю суверенных государств, каждое из которых в первую очередь преследует свои стратегические интересы, представляется затруднительным при кодификации любой отрасли международного права. Однако, когда речь идет о международно-правовой ответственности, этот процесс еще более сложен.

Н.К.Динь, П.Дайе и А.Пелле рассматривают три варианта окончания процесса кодификации в рамках КМП ООН. После направления проектов статей, подготовленных Комиссией, в ГА ООН последняя, во-первых, может обратить внимание государств на содержание текста путем принятия резолюции. В этом случае разработанные нормы принимают форму простой «модели правил», правовое значение которой зависит от поведения государств. Во-вторых, ГА ООН может принять данный документ в виде конвенции, к которой государствам предлагается присоединиться. И в-третьих, ГА ООН может принять «торжественную» резолюцию в форме декларации или хартии [21, с. 203].

Завершение КМП ООН работы над ПСОГ как раз иллюстрирует первый из приведенных случаев. Такое окончание процесса кодификации представляется наименее удачным для реализации разработанного документа на практике. Вместе с тем даже в случае принятия ГА ООН ПСОГ или ПСОМО в виде конвенции, предложенной к подписанию, необходимо учитывать риск возникновения «мертвой», «неработающей» конвенции, которую ратифицируют лишь несколько государств, в силу чего она не станет документом, обладающим обязательной юридической силой. Если говорить о принятии статей в форме декларации, появится документ, также имеющий лишь рекомендательный характер.

Единственной юридически обязательной формой разработанных документов может быть конвенция. Однако можно согласиться с тем, что принятие конвенции об ответственности государств, а затем и об ответственности межправительственных организаций является вариантом

окончания работы КМП над данными статьями, наиболее отдаленным от реального претворения в жизнь. Если государства оказались в состоянии просто одобрить разработанный текст ПСОГ лишь в начале XXI века, то их готовность признать данные нормы юридически обязательными для себя представляется маловероятной.

Вместе с тем наиболее реальным из всех возможных вариантов, способным сдвинуть с мертвой точки «зависание» результатов многолетнего труда КМП ООН в форме лишь «модели правил», представляется принятие ПСОГ, а затем и ПСОМО в форме декларации. Как справедливо отмечал Г.И.Тункин, резолюции, посредством которых международные организации принимают тексты международных договоров, могут служить как бы отправным пунктом для договорного процесса [22, с. 63]. Подтверждением этому является тот факт, что, например, Всеобщая декларация прав человека, принятая резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г. ГА ООН [23], во многом послужила основой для разработки и принятия Пакта о гражданских и политических правах 1966 г. [24] и Пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. [25]. На основании Декларации о ликвидации всех форм расовой дискриминации, принятой резолюцией ГА ООН [26], была разработана соответствующая конвенция [27].

На основании проведенного исследования представляется возможным сделать следующие выводы.

Основной причиной не всегда оправданного сходства положений двух проектов является тот факт, что в процессе кодификации норм об ответственности организаций складывается своего рода замкнутый круг: некоторые государства заявляют о нежелательности фактического переноса положений, применяющихся к государствам, на международные организации, однако в силу недостатка информации эти же государства чаще всего одобряют именно такой перенос. Вследствие этого тема ответственности организаций не получает прогрессивного развития, а имеет место лишь кодификация продублированных положений ПСОГ, что подвергается активной критике со стороны многих государств. Такая ситуация обусловлена несколькими обстоятельствами: недостаточная разработанность темы международно-правовой ответственности организаций в доктрине; незначительное количество прецедентной практики; недостаточная активность в представлении письменных комментариев государств и международных организаций.

Что касается окончательной формы ПСОМО, следует признать, что наряду с необходимостью детальной разработки норм о международной правовой ответственности организаций необходимо обеспечить эффективный механизм реализации данных норм на практике. Принимая во внимание процесс принятия текста ПСОГ, можно сделать вывод о неготовности международно-

го сообщества принять на себя обязательства, связанные с механизмом правореализации. Вместе с тем принятие проектов статей, касающихся международно-правовой ответственности, лишь в форме приложения к резолюции ГА ООН было бы нежелательно. Реально осуществимым на практике способом, позволяющим хотя бы в какой-то мере способствовать продвижению ПСОМО в сторону юридически обязательного документа, является принятие Проекта в форме декларации. В связи с этим целесообразным считаем вынести вопрос об окончательной форме ПСОМО (в частности, относительно возможности принятия декларации) на обсуждение в Шестом комитете ГА ООН.

Французский ученый П.-М.Дюпи подчеркивает, что КМП ООН должна уделять особое

внимание кодификации именно права международной ответственности не столько из-за сложности данной отрасли, сколько из-за ее особого политического значения [28, с. 385]. Разработка ПСОМО является еще одним важным шагом на пути развития и совершенствования нормативной базы данной отрасли. При этом следует отметить, что кодификация права международной ответственности является не только теоретически значимой, но и практически необходимой для всего мирового сообщества. В связи с этим необходимо уделить особое внимание решению поставленных проблем, так как от уровня разработанности и кодификации этой сферы зависит обеспечение эффективного функционирования международного права на современном этапе.

ЛИТЕРАТУРА

1. First report on state responsibility, by Mr. F.V. Garsia Amador, Special Rapporteur: UN Doc: A/CN.4/96 // Yearbook of the international law commission. – 1956. – Vol. II. – P. 173–232.
2. First report on relations between States and inter-governmental organizations, by Mr. Abdullah El-Erian, Special Rapporteur: UN Doc: A/CN.4/161 and Add.1 // Yearbook of the international law commission. – 1963. – Vol. II. – P. 159–186.
3. Report of the Subcommittee on State responsibility: UN Doc: A/5509. Annex I // Yearbook of the international law commission. – 1963. – Vol. II. – P. 227–256.
4. Ответственность государств за международно-противоправные деяния: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 56/83 от 12 дек. 2001 г.: док. ООН: A/RES/56/83.
5. Ответственность международных организаций. Комментарии и замечания международных организаций: док. ООН: A/CN.4/545. – Нью-Йорк: ООН, 2004.
6. Доклад Комиссии международного права о работе ее пятьдесят второй сессии: док. ООН: A/55/10. – Нью-Йорк: ООН, 2000.
7. Доклад комиссии международного права о работе ее пятьдесят третьей сессии: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 56/82 от 12 дек. 2001 г.: док. ООН: A/RES/56/82.
8. Доклад Комиссии международного права о работе ее пятьдесят восьмой сессии: док. ООН: A/60/10. – Нью-Йорк: ООН, 2006.
9. Доклад Комиссии международного права о работе ее пятьдесят пятой сессии: док. ООН: A/58/10. – Нью-Йорк: ООН, 2003.
10. Первый доклад об ответственности международных организаций, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Джорджио Гая: док. ООН: A/CN.4/532. – Нью-Йорк: ООН, 2003.
11. Ответственность международных организаций. Комментарии и замечания, полученные от правительств: док. ООН: A/CN.4/547. – Нью-Йорк: ООН, 2004.
12. Ответственность международных организаций. Комментарии и замечания, полученные от правительств: док. ООН: A/CN.4/547. – Нью-Йорк: ООН, 2004.
13. Краткий отчет о 16-м заседании Шестого комитета: док. ООН: A/C.6/58/SR.14. Нью-Йорк: ООН, 2003.
14. Подготовленное Секретариатом тематическое резюме обсуждения в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи на ее пятьдесят восьмой сессии: док. ООН: A/CN.4/537. – Нью-Йорк: ООН, 2004.
15. Динь, Н.К. Международное публичное право. Т. 1. Кн. 1: Формирование международного права: пер. с фр. / Н.К. Динь, П. Дайе, А. Пелле. – Киев: Сфера, 2000. – С. 59–239.
16. Ответственность государств за международно-противоправные деяния: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 56/83 от 12 дек. 2001 г.: док. ООН: A/RES/56/83.
17. Лукашук, И.И. Право международной ответственности / И.И. Лукашук. – М.: Волтерс Клувер, 2004. – 432 с.
18. Report of the International Law Commission on the work of its twenty-ninth session: UN Doc.: A/32/10 // Yearbook of the International Law Commission. – 1977. – Vol. II. – P. 3–135.

19. Краткий отчет о 20-м заседании Шестого комитета: док. ООН: А/С.6/57/SR.26. Нью-Йорк: ООН, 2002.
20. Лукашук, И.И. Право международной ответственности / И.И. Лукашук. – М.: Волтерс Клувер, 2004. – 432 с.
21. Динь, Н.К. Международное публичное право. Т. 1. Кн. 1: Формирование международного права: пер. с фр. / Н.К. Динь, П. Дайе, А. Пелле. – Киев: Сфера, 2000. – С. 59–239.
22. Международное право: учебник / под ред. Г.И. Тункина. – М.: Юрид. лит., 1994. – 512 с.
23. Всеобщая декларация прав человека: резолюция № 217 А (III), принятая Генеральной Ассамблеей 10 дек. 1948 г. // Организация Объединенных Наций [Электронный ресурс]. – 2008. – Режим доступа: http://daccess_ods.un.org/TMP/2152042.html. – Дата доступа: 12.05.2008.
24. Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. // Междунар. публ. право: сб. док.: в 2 ч. / сост.: К.А. Бекяшев, Д.К. Бекяшев. – М.: Проспект, 2006. – Ч. 1. – С. 446–458.
25. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. // Междунар. публ. право: сб. док.: в 2 ч. / сост.: К.А. Бекяшев, Д.К. Бекяшев. – М.: Проспект, 2006. – Ч. 1. – С. 439–446.
26. Гагский суд отказался рассматривать иск против ООН // Lenta.Ru [Электронный ресурс]. – 2008. – Режим доступа: <http://www.lenta.ru/news/2008/07/10/srebrenica>. – Дата доступа: 01.09.2008.
27. Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г. // Междунар. публ. право: сб. док.: в 2 ч. / сост.: К.А. Бекяшев, Д.К. Бекяшев. – М.: Проспект, 2006. – Ч. 1. – С. 431–439.
28. Dupuy, P.M. Reviewing the difficulties of Codification: on Ago's classification of obligations of means and obligations of result in relation to state responsibility / P.M. Dupuy // European journal of international law. – 1999. – Vol. 10. – № 2. – P. 371–385.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ ПРИНЦИПА ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА В ПРАВЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Е.А. БРИТОВА

В рассматриваемой статье анализируется механизм реализации принципа гендерного равенства государствами – участниками Европейского союза. Актуальность выбранной темы обусловлена тем, что в течение нескольких десятилетий вопрос практического применения принципа гендерного равенства активно поднимается как в отечественной литературе, так и в мировом сообществе в связи с тем, что непосредственная реализация данного принципа является неотъемлемым условием для становления каждого конкретного государства как правового, демократического, социального. В работе особое внимание уделяется институтам занятости и трудоустройства, заработной платы, а также проводится анализ динамики безработицы и причины ее появления, рассматриваются основополагающие документы Европейского союза, запрещающие дискриминацию по признаку пола.

В данной работе исследуется правовое регулирование гендерного равенства в сфере труда в странах Европейского союза (далее – Евросоюз). Актуальность данной темы обусловлена тем, что принцип равенства мужчин и женщин получил отражение в конституциях и других законодательных актах многих стран. Однако сохраняющееся в обществе неравенство женщин показало, что проблему равенства полов невозможно решить одномоментно, например, издав нормативный правовой акт, и можно предположить, что этот вопрос не сможет быть решен и в ближайшее десятилетие. Дискриминация в области труда не исчезнет, даже если она и запрещена законом. Необходимы также эффективно действующие правоприменительные механизмы, стимулирующие действия нанимателя в этой области, беспристрастная система образования, услуги по профессиональному обучению и последующему трудоустройству. На наш взгляд, достижение гендерного равенства не есть самоцель – это средство обеспечения устойчивого развития общества в целом. Поэтому для формирования гибкой и продуманной политики в сфере труда необходимо включение в понятийный аппарат анализа рынка труда таких терминов, как «гендерное равенство» и «гендерные различия».

Значимость выбранной темы еще и в том, что гендерное равенство является одним из базовых принципов современной демократии. В основополагающих документах Евросоюза подчеркивается необходимость обеспечить мужчинам и женщинам равные возможности. Для того, чтобы в сфере труда потенциал женщин был полностью признан и использован, была разработана долгосрочная общая стратегия в области гендерного равенства на период

2006–2010 гг., одобренная Европейской комиссией 1 марта 2006 г. [1], и программа гендерного равенства. Цель принятия – координация, поддержка и финансирование деятельности в рамках стратегии: равное участие и представительство, социальные права.

Признание пола в качестве не только биологического, но и социального фактора (гендера) позволило научной теории трудового права сформировать понятие «гендерного равенства» как предоставление равных возможностей путем обеспечения равенства в области занятости, профессиональной подготовки, условий труда и социального обеспечения. Ключевыми моментами в определении равных возможностей на рынке труда являются:

- 1) равная заработная плата за равноценный труд;
- 2) равный доступ к работе (женщины должны получать те же возможности, что и мужчины, в области доступа к занятости, профессиональной подготовки, развития карьеры);
- 3) равные отношения на работе.

Цель данной работы состоит в изучении теоретических подходов к исследованию проблем трудовой деятельности женщин, а также выявлении и изучении законодательного закрепления принципа гендерного равенства в сфере труда на базе изучения и анализа отечественной и зарубежной юридической, экономической и социальной литературы, материалов Евросоюза, журналов «Человек и труд» и «Труд за рубежом», а также статистических данных Евросоюза. В статье использовались работы таких авторов, как В.В.Антропов, Г.К.Никольская, Р.М.Самойлова, Т.В.Чубарова, В.Р.Шмидт, Е.В.Ермакова.

Исходя из цели исследования, автор ставит перед собой следующие задачи:

анализ современного состояния социально-трудовых отношений, рынка труда и занятости населения;

выявление социально-экономических последствий безработицы, в частности, женской безработицы;

анализ текущего состояния занятости населения в странах – участницах Евросоюза;

рассмотрение государственной политики в области занятости и трудоустройства граждан;

изучение путей оптимизации роли государства в регулировании женской занятости и ликвидации безработицы, обеспечения равной оплаты за труд равной ценности.

Следует отметить, что Евросоюз через законодательство стремится поощрить социальных партнеров на пути реализации государственной политики, направленной на претворение в жизнь принципа гендерного равенства в трудовых отношениях. В статье 2 Договора, учреждающего Европейское сообщество, приводится список задач, которые ставит перед собой Евросоюз, среди которых названы и такие, как достижение высокого уровня занятости и социальной защиты, обеспечение равноправия мужчин и женщин. В соответствии со статьей 13 вышеупомянутого Договора Европейская комиссия может предпринимать соответствующие действия для борьбы с дискриминацией [2]. На наш взгляд, деятельность Евросоюза по претворению в жизнь принципа гендерного равенства ознаменована очередным этапом – созданием Европейского института гендерного равенства, решение о создании которого было официально принято 20 декабря 2006 г. Европейским советом и Европейским парламентом (согласно регулированию Евросоюза № 1922/2006 от 30 декабря 2006 г.). Данный Институт будет ответственен, в частности, за анализ, координирование и распространение информации исследования и данных по равенству между мужчинами и женщинами; организацию специальных встреч экспертов для поддержки исследовательской работы Института, поощрение обмена информацией среди исследователей и организацию встреч на европейском уровне [3].

Принцип равенства мужчин и женщин также был закреплен в Хартии основных прав Европейского союза, а именно в статье II-21, запрещающей дискриминацию по признаку пола, и в статье II-23, предусматривающей равенство между мужчинами и женщинами во всех областях, включая занятость. Из анализа содержания Директивы 2000/78/ЕС Совета от 27 ноября 2000 г. «О создании общих стандартов в поддержку равноправия в сфере занятости и труда» можно сделать вывод, что принцип равноправия мужчин и женщин является частью универсального права на защиту каждого человека от дискриминации, основанного на положениях Всеобщей декларации прав человека и Конвенции № 111

Международной организации труда, которая запрещает дискриминацию в сфере занятости и труда.

Хотелось бы подчеркнуть, что важной тенденцией, проявившейся в течение последних десятилетий XX века, стало повышение роли женщины на рынке труда, связанное с фундаментальными сдвигами в системе индивидуального семейного планирования, и предоставление женщинам возможности частичной занятости [4, с. 77]. Во многих странах, предпринимающих определенные усилия для преодоления гендерного неравенства, особенно актуальным становится вопрос о том, как обеспечить возможность для работающих сочетать занятость и выполнение семейных обязанностей. Многие трудности, возникающие у женщин в сфере занятости, связаны с материнством. Нанимая женщину на работу, работодатель задумывается над тем, не возьмет ли она отпуск по беременности и родам и как это может отразиться на рабочем процессе. Отсюда и идет первичное разделение между миром занятости и политики, с одной стороны, и миром семейных обязанностей, с другой [5, с. 107].

Т.В. Чубарова предлагает основную нагрузку в обеспечении сочетания работы и семейных обязанностей переложить на нанимателя, мотивируя свою позицию тем, что вне зависимости от тех мер, которые принимаются государством, непосредственное соотношение трудовых и семейных обязанностей происходит на рабочем месте [6, с. 59]. Автор считает, что частичную занятость можно рассматривать как способ решения проблемы занятости женщин: сокращение рабочего времени (неполный рабочий день), работа на дому, а также гибкий рабочий график. Необходимость принятия мер для сбалансирования трудовых и семейных обязанностей получила признание на уровне Евросоюза, что выразилось в принятии целого ряда резолюций и директив в области занятости по вопросам связи работы и семьи, обеспечению равенства возможностей путем заботы о детях занятых (напр., Резолюция Европейского совета и министров труда и социальной политики от 29 июня 2000 г. «О сбалансированном участии женщин и мужчин в семейной и трудовой жизни») [7].

Однако В.В. Антропов считает, что частичная занятость не есть выход, т.к. она приводит к концентрации мужчин и женщин в определенных отраслях. Для женщин это чаще всего профессии в сфере услуг, образования, торговли, общественного питания т.д., которые оплачиваются хуже и характеризуются меньшими возможностями для карьерного роста [4, с. 78]. Нельзя не согласиться с его мнением, т.к. в сообщении Европейской комиссии от 23 января 2008 г., женщины, с одной стороны, способствуют росту занятости в Европе (более чем 7,5 из 12 миллионов новых рабочих мест, созданных в ЕС с 2000 г., были заняты женщинами), что происходит ввиду изменения структуры занятости:

быстрый рост занятости в секторах, где традиционно доминирует женский труд, например, в сфере обслуживания. С другой стороны, баланс качества работы и уровня жизни в тех областях, где сохраняются главные различия между женщинами и мужчинами, показывает, что женщина оказывается в менее выгодном положении. Норма занятости женщин с маленькими детьми составляет только 62,4 % по сравнению с 91,4 % для мужчин с детьми. У женщин также наблюдается непропорционально высокое обращение к работе с частичной занятостью (32,9 %) по сравнению с мужчинами (7,7 %), подчеркивая различное использование времени мужчинами и женщинами [7].

Рассматривая соотношение реального роста валового внутреннего продукта к росту занятости и уровню безработицы в пределах Евросоюза за 2005–2006 гг., хотелось бы отметить, что в этот период уровень ВВП вырос на 1,4 %, рост занятости женщин увеличился на 0,4 %, а уровень безработицы упал на 0,9 %, в то время как за последние пять лет уровень женской безработицы снизился с 12,5 % до 9,7 %. Ведущее место по притоку женщин на рынок труда занимают такие страны, как Великобритания, Дания, Швеция. В Испании и Италии работает каждая вторая женщина [8]. В этом контексте хотелось бы отметить, что, несмотря на достижения в области гендерного равенства, проблема занятость для ЕС еще актуальна. Растущее участие женщин на рынке труда не означает, что была полностью преодолена их дискриминация. Занятость женщины менее устойчива – значительная часть женщин перестает работать, если у них появляются дети; уровень безработицы среди женщин более высок: женщины составляют около 43 % занятых, но при этом на них приходится более 50 % безработных [9]. Необходимо учитывать и то, что на структуру и уровень занятости оказывает влияние и государственная политика: от принятых законодательных актов зависит и формирование определенного уровня занятости женщин, которая соответствовала бы как их психофизиологическим особенностям, так и потребностям рынка труда [10, с. 17].

Отдельно хотелось бы рассмотреть особенности реализации принципа равной оплаты за равный труд в европейском праве. Трудности совмещения трудовых и семейных обязанностей, традиционное деление на «мужские» и «женские» профессии при условии, что для последних характерны невысокие заработки, не нужна особая квалификация, мала перспектива профессионального роста, – все это приводит к гендерному дисбалансу на рынке труда. Так, например, в скандинавских странах из 250–300 существующих профессий женщины сосредоточены только в 20–30. В Швеции треть всех работающих женщин занята в четырех группах низкооплачиваемых профессий: секретари, младший медицинский персонал, младшие торговые служащие, уборщицы. В Италии сфера услуг

является основной областью применения женского труда – на 1993 год 2/3 женщин работало в этой сфере. Во Франции в сфере услуг работает в 2 раза больше женщин, чем в сфере промышленности [11, с. 92–96]. Подобная тенденция прослеживается в большинстве стран Евросоюза.

При этом обеспечению принципа равной оплаты для мужчин и женщин за равный или равноценный труд в Евросоюзе уделяется повышенное внимание с середины 50-х гг. XX века [12, с. 23–26]. Нормы, закрепляющие вышеназванный принцип, содержатся в многочисленных источниках права Евросоюза. В параграфе 1 статьи 141 Договора, учреждающего европейское сообщество сказано, что каждое государство-член обеспечивает соблюдение принципа равной оплаты для мужчин и женщин за равный или равноценный труд [2]. В статье 1 Директивы 75/117/ЕЭС от 10 февраля 1975 г. «О сближении законодательства государств-членов относительно применения принципа равной оплаты труда мужчин и женщин» подчеркивается необходимость устранения любой дискриминации по признаку пола в отношении всех форм и условий оплаты труда за одну и ту же работу или за работу равноценную, а также при определении оплаты труда на основании определенной классификации профессий [1]. Мерой преодоления дискриминации женщин в трудовых отношениях становится также программа выравнивания оплаты труда мужчин и женщин, начатая большинством стран Евросоюза в 1995 году. В соответствии с данной программой в трудовое законодательство многих стран вносятся многочисленные поправки, направленные на обеспечение равенства оплаты труда мужчин и женщин [14].

Сосредоточение женщин в сфере обслуживания с традиционно низким уровнем квалификации становится основной причиной дискриминации женщин в оплате труда. На основании статистических данных ФРГ можно привести пример, подтверждающий несоблюдение принципа равной оплаты за равный труд: квалифицированный работник-женщина в металлообработывающей промышленности ФРГ получает меньшую заработную плату, чем неквалифицированный работник-мужчина. При одинаковом уровне квалификации заработная плата женщин с высшим образованием в настоящее время составляет 73 % (в 1960 – 65 %, 1970 – 70 %) заработка мужчины в ФРГ, во Франции – 89 % (1960 – 84 %, 1970 – 87 %), в Великобритании – 86 % (1960 – 51 %, 1970 – 63 %), в Италии – 84 %, в Дании – 89 %. В среднем, в странах Евросоюза женщины получают на 25–35 % меньше, чем мужчины [8]. Следовательно, пособия по безработице и пенсии, получаемые женщинами, ниже, чем у мужчин. Даже в Дании, признанной одной из самых благополучных европейских стран с точки зрения обеспечения принципа гендерного равенства, наблюдаются некоторые проблемы с обеспечением принципа равной оп-

латы труда: имеет место заметная разница в заработной плате между государственными и коммерческими организациями – в частном секторе, где оплата труда выше, сконцентрированы преимущественно мужчины, а в государственном – женщины. Следовательно, мужчины получают больше женщин. Однако Дания нашла способ компенсации образовавшейся диспропорции путем принятия Закона «О равной оплате труда мужчин и женщин», а также введением социальных льгот, например пособие по беременности и рождению ребенка [14, с. 128–133]. Анализируя приведенные данные о соотношении заработной платы мужчин и женщин в ЕС, приходим к выводу, что в целом размер заработной платы женщин постепенно приближается к размеру заработной платы мужчин, что связано, на наш взгляд, с растущей активизацией занятости женщин на рынке труда.

Разница в зарплате мужчин и женщин обусловлена рядом условий: различным уровнем образования, количеством отработанных за неделю часов, типом работы, возрастом, статусом, количеством детей в семье и т.д. Хотелось бы на примере одного из условий, например типа работы, показать указанную выше разницу: в Евросоюзе 48 % мужчин по сравнению с 19 % женщин заняты физическим трудом, который в странах ЕС оплачивается выше, чем труд конторских служащих [5, с. 114].

Следует отметить, что среди работающих женщин меньше получивших специальное техническое образование по сравнению с работающими мужчинами, следовательно, создание новых высокооплачиваемых рабочих мест способствует найму работников, имеющих более высокий уровень образования, и не решает проблему оплаты труда женщин с низким уровнем образования, т.к. качество рабочего места напрямую зависит от уровня образования. Следовательно, чем выше будет уровень образования женщин, тем больше будет их представительство в высокооплачиваемых профессионально-квалифицированных группах [15, с. 54–58]. Возьмем, к примеру, сферу образования: мужчины преобладают среди преподавателей вузов, уровень доходов у которых значительно выше, чем у входящих в структуру системы образования школьных учителей, где традиционно больше женщин. Согласно «Третьему обзору условий труда в Европе» за 2000 год уровень доходов в зависимости от пола варьируется от низкого (26 % женщин и 9 % мужчин), среднего (17 % женщин и 22 % мужчин) и до высокого (10 % женщин и 22 % мужчин) [16, с. 37–40].

На наш взгляд, не менее важен и интересен для научного исследования и вопрос трудоустройства, т.к. для миллионов людей трудовая деятельность является основным источником доходов и главным полем личностной самореализации. Уровень и качество их жизни напрямую зависят от того, как организован и как функционирует рынок труда. Смена экономиче-

ского режима неизбежно принимает здесь особенно болезненные формы, порождая серьезные социальные издержки. Цена просчетов и ошибок при реформировании данной сферы может быть очень высокой.

В плановых экономиках трудовые отношения находились под централизованным административным контролем и были одним из наиболее жестко регулируемых звеньев хозяйственного механизма. Государство выступало в роли практически единственного работодателя, частный сектор либо отсутствовал, либо занимал подчиненное положение. Самостоятельность работника при принятии решений по вопросам занятости, оплаты и режима труда резко ограничивалась или вообще исключалась.

Переход к принципиально иной системе трудовых отношений, где основным регулятором выступал бы конкурентный механизм, а не прямой государственный контроль определил новый этап развития: государство лишилось статуса работодателя-монополиста, возник и начал быстро развиваться новый частный сектор. Получил признание наемный характер трудовых отношений. Трудовая деятельность утратила обязательный характер, исключительное право распоряжаться своими способностями было закреплено за самими работниками.

Изучение проблем, связанных с трудоустройством, включая положение женщин на рынке труда, было вызвано, прежде всего, изменениями, происходящими в Европе. Европейское сообщество вступило в новую стадию развития – информационную, которая не только ускорила, но и изменила ритм социальных отношений. Одновременно начали происходить кардинальные изменения, связанные с трансформацией общества, и адаптация всего населения, в частности женщин, к новым информационным технологиям и стандартам жизни. В период экономических преобразований наиболее уязвимой частью населения оказались женщины. Так, в частности, на производстве четко проявляется тенденция обособления двух рынков труда с вытеснением женщин во второй, социально менее престижный. Наблюдается устойчивая тенденция преобладания женщин среди безработных граждан. Перспектива увольнения и реальная потеря работы негативно сказываются на положении женщин в семье, демографической ситуации и воспитании детей. Это наносит существенный ущерб генофонду общества, ставит под сомнение будущее нации. Сохранение полноценного социального статуса женщин в названных условиях предполагает разрешение комплекса сложных научных и практических задач. Одна из них заключается в создании социального механизма повышения адаптивности женщин. На сегодняшний день Европейский союз разработал ряд мер по поддержанию профессиональной занятости женщин, повышению их конкурентоспособности на рынке труда. Ведь становление новой экономики и рынка предпо-

лагало формирование нового субъекта труда, его скорейшую адаптацию к новым политическим, экономическим и социальным условиям. Главная составляющая данного процесса адаптации – активная позиция самих женщин в социально-политической и трудовой сфере. Ведущая роль в данном процессе принадлежит специальным службам (аналог российской службы занятости), которые ставят своей целью не только трудоустроить женщин, но и помочь им адаптироваться в новых экономических условиях [17]. Женщины менее конкурентоспособны на рынке труда: они несут с собой больший, чем мужчины, социальный груз (отпуска по беременности и родам, больничные по уходу за ребенком, обеспеченность дошкольными учреждениями и т.п.). Принцип гендерного равенства требует, чтобы мужчины и женщины имели равный доступ к работе по найму и к работе по семье. Евросоюз предлагает применять ряд мер как административного, так и правового регулирования в целях обеспечения трудоустройства: квотирование рабочих мест для женщин, налоговое наказание и поощрение работодателей в целях увеличения женской занятости, введение дистанционного профобучения для женщин [14, с. 119–147].

На основании вышеизложенного хотелось бы отметить, что практически все страны сталкиваются с различными проблемами на пути реализации принципа гендерного равенства, что свидетельствует о необходимости разработки трехуровневого подхода для более быстрого и эффективного внедрения в национальное законодательство стран – участниц Евросоюза данного принципа: международные механизмы, нацио-

нальные (государственные) программы и содействие со стороны работодателя.

Международные механизмы разрабатываются и закрепляются на уровне директив и резолюций Евросоюза. Государство же содействует реализации принципа гендерного равенства в сфере труда путем создания условий, позволяющих сочетать трудовые и семейные обязанности, например, организация ухода за детьми вне дома, разработка и финансирование системы денежных пособий, обеспечение различных видов отпусков для родителей по уходу за детьми. В результате постоянного осуществления подобных мероприятий все больше людей получают возможность найти работу, а общество в целом выиграет от снижения уровня безработицы и бедности.

Однако, осуществляя законодательное регулирование продолжительности рабочего дня, рабочей недели, видов и оснований предоставления родительских отпусков и т.д., государство не может гарантировать правильное и единообразное применение этих норм в рамках конкретного предприятия. Поэтому для государства важно не только строгое соблюдение государственных предписаний, но и введение дополнительных льгот, направленных на примирение требований семьи и работы, что обеспечивает механизм социального партнерства с участием нанимателей и профессиональных союзов.

Именно гармоничное взаимодействие всех четырех элементов: международного сообщества, государства, профессиональных союзов и нанимателей позволит ликвидировать неравенство и несправедливость по отношению к женщинам на рынке труда.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гендерное равенство // Европейская комиссия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/index_en.html. – Дата доступа: 05.04.2008.
2. Договор о Европейском Союзе с учетом изменений, внесенных Амстердамским и Ницким договорами [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.eulaw.edu.ru/documents/legislation/uchred_docs/evr_soob_nice.htm. – Дата доступа: 14.04.2008.
3. Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Institute for Gender Equality [Electronic resource]. – Mode of access: http://ec.europa.eu/employment_social/news/2005/mar/genderinstitute_en.pdf/. – Date of access: 23.04.2008.
4. Антропов, В.В. Проблемы занятости и социальной защиты женщин в странах Евросоюза / В.В. Антропов // Труд за рубежом. – 2006. – № 1. – С. 76–86.
5. Чубарова, Т.В. Гендерные проблемы занятости в странах Европейского союза / Т.В. Чубарова // Труд за рубежом. – 2002. – № 4. – С. 104–122.
6. Чубарова, Т.В. Совмещение работы и семейных обязанностей: опыт развитых стран / Т.В. Чубарова // Труд за рубежом. – 2004. – № 2. – С. 48–66.
7. Labor law and work organization. Labor law documentation [Electronic resource]. – Mode of access: http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/documentation_en.htm#1. – Date of access: 25.04.2008.

8. Quarterly EU Labor Market Review 2007/Q1. Eurostat, 2007; [Electronic resource]. – Mode of access: http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/quarterly/lst_quarter_2007_en.pdf. – Date of access: 06.04.2008.
9. Employment in Europe 2001. Recent Trends and Prospects. – Luxemburg, 2001. – 204 с.
10. Ермакова, Е.В. Труд женщин в рыночной системе: методологический и теоретический аспекты проблемы / Е.В. Ермакова. – Минск: БГУ, 2002. – 99 с.
11. Самойлова, Р.М. Доля женщин на рынке труда / Р.М. Самойлова // Труд за рубежом. – 1993. – № 3. – С. 89–98.
12. Право Евросоюза. Принцип равенства в трудовом и социальном праве Европейского Союза. – М.: Права человека. – С. 23–26.
13. Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation [Electronic resource]. – Mode of access: http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/documentation_en.htm. – Date of access: 23.04.2008.
14. Шмидт, В.Р. Обеспечение трудовых прав женщин: сравнительный анализ международного и национального законодательства / В.Р. Шмидт // Труд за рубежом. – 2003. – № 4. – С. 119–147.
15. Никольская, Г.К. Новые тенденции в использовании труда женщин / Г.К. Никольская // Труд за рубежом. – 2002. – № 3. – С. 54–58.
16. Кузнецов, Г. Евросоюз: женщины и работа / Г. Кузнецов // Человек и труд. – 2005. – № 3. – С. 52–70.
17. LABOUR LAW DOCUMENTATION BY TOPIC / Anti – discrimination in employment and occupation [Electronic resource]. – Mode of access: http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/documentation_en.htm. – Date of access: 25.04.2008.

ОГОВОРКА О ПУБЛИЧНОМ ПОРЯДКЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ И СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

А.Ю.КОРОЧКИН

Настоящая статья посвящена проблемам законодательного регулирования института оговорки о публичном порядке в Республике Беларусь. В статье исследуются вопросы содержания оговорки о публичном порядке и возможные приемы применения данного института в судебной практике. Автором проводится сравнительно-правовой анализ регулирования оговорки о публичном порядке в гражданском законодательстве Республики Беларусь и Российской Федерации. Исследуется дискуссионный вопрос о возможности применения оговорки о публичном порядке в случае отсутствия данной оговорки в тексте подлежащего применению международно-правового договора. Отдельное внимание уделяется доктринальным воззрениям видных специалистов в области международного частного права по проблемным вопросам применения исследуемого института. Большое внимание уделено отражению практики хозяйственных судов Республики Беларусь по применению оговорки о публичном порядке при рассмотрении хозяйственных (экономических) споров с участием иностранного элемента.

Развитие международных экономических отношений вместе с развитием правовых, культурных и иных связей Республики Беларусь способствует развитию хозяйственного процессуального законодательства в сфере рассмотрения споров с участием иностранного элемента, применению хозяйственными судами норм международного частного права, в том числе таких новых институтов, как оговорка о публичном порядке.

Оговорка о публичном порядке относится к числу таких общих понятий международного частного права, при помощи которых может быть ограничено применение норм иностранного права, к которым отсылает коллизионная норма. Тем самым, путем применения этой оговорки ограничивается действие отечественной коллизионной нормы [1].

К сожалению, исследованию оговорки о публичном порядке в белорусской научной литературе уделяется мало внимания. Автору известны только статьи И.Перервы и В.В.Савчука, посвященные исследованию данного института. Об оговорке о публичном порядке белорусские исследователи упоминают вскользь только в учебных пособиях, посвященных изучению курса международного частного права, либо в качестве комментария к нормативно-правовому акту.

В российской юридической литературе данному институту уделяется значительно больше внимания, по-видимому, из-за более частого применения данной оговорки в практике судов Российской Федерации. Наибольший вклад в изучение проблем применения оговорки о пуб-

личном порядке внесли такие российские авторы, как М.И.Брун, Б.Р.Карабельщиков, А.И.Муранов, В.В.Кудашкин.

Целью настоящей статьи является исследование законодательного регулирования оговорки о публичном порядке в Республике Беларусь, выявление путей нормативного совершенствования исследуемого института, отражение практики хозяйственных судов Республики Беларусь по применению данной оговорки.

Понятие оговорки о публичном порядке в белорусском законодательстве содержится в статье 1 Закона Республики Беларусь от 9 июля 1999 года № 279-З (ред. от 27.12.1999) «О Международном арбитражном (третейском) суде» (далее – Закон о МАС), которая определяет публичный порядок как основы правопорядка Республики Беларусь.

Итак, что же понимается под публичным порядком в белорусском законодательстве? Закон говорит нам об основах правопорядка. Здесь, очевидно, речь идет об основах, то есть основополагающих принципах правопорядка. Попробуем представить их в наиболее общем виде:

а) конституционные нормы, в частности закрепленные в разделе II Конституции Республики Беларусь от 15 марта 1994 года № 2875-ХП (в ред. от 17.11.2000) (далее – Конституция) «Личность, общество, государство»;

б) основные начала различных отраслей права.

Если обратиться к источникам гражданского права, то мы увидим, что Гражданский кодекс Республики Беларусь от 7 декабря 1998 года (с изм. и доп., вступившими в силу с 08.01.2008) (далее – ГК РБ) оперирует термином «основные

начала». Статья 2 ГК РБ приводит примерный перечень основных начал гражданского законодательства, под которыми понимается система принципов:

- принцип верховенства права;
- принцип социальной направленности регулирования экономической деятельности;
- принцип приоритета общественных интересов;
- принцип равенства участников гражданских отношений;
- принцип неприкосновенности собственности;
- принцип свободы договора;
- принцип добросовестности и разумности участников гражданских правоотношений;
- принцип недопустимости произвольного вмешательства в частные дела;
- принцип беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты.

Оговорка о публичном порядке содержится и в статье 1099 ГК РБ: «Иностранное право не применяется в случаях, когда его применение противоречило бы основам правопорядка (публичному порядку) Республики Беларусь, а также в иных случаях, прямо предусмотренных законодательными актами. В этих случаях применяется право Республики Беларусь» [2].

Сравнивая законодательное регулирование исследуемого института в Республике Беларусь с законодательством Российской Федерации, следует признать, что Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26 ноября 2001 года № 146-ФЗ (ред. от 29.11.2007) (далее – ГК РФ) содержит намного более прогрессивную конструкцию применения оговорки о публичном порядке при рассмотрении гражданских споров. Приведем текст статьи 1193 ГК РФ: «Норма иностранного права, подлежащая применению в соответствии с правилами настоящего раздела, в исключительных случаях не применяется, когда последствия ее применения явно противоречили бы основам правопорядка (публичному порядку) Российской Федерации. В этом случае при необходимости применяется соответствующая норма российского права.

Отказ в применении нормы иностранного права не может быть основан только на отличии правовой, политической или экономической системы соответствующего иностранного государства от правовой, политической или экономической системы Российской Федерации» [3].

В статью 1193 ГК РФ включен ряд уточняющих характеристик, отсутствующих в ГК РБ и призванных помочь суду при решении вопроса о применении данного положения. В первой части статьи подчеркивается, что неприменение иностранного права может иметь место «в исключительных случаях», а противоречие основам правопорядка Российской Федерации должно быть «явным».

Комментаторы ГК РФ отмечают, что, придя к выводу о невозможности применения нормы иностранного права в силу наступления последствий, противоречащих публичному порядку, суд должен определить, какую норму права применить взамен отклоненной. Как правило, в этом случае суды используют нормы своего права – *lex fori*. В комментируемой статье указано, что при установлении противоречия применения нормы иностранного права российскому публичному порядку «при необходимости применяется соответствующая норма российского права». Включение слов «при необходимости», отсутствовавших в прежнем законодательстве, допускает возможность применения норм иностранного права. Суд должен убедиться в невозможности найти другие нормы иностранного права вместо неприемлемых и лишь при их отсутствии обратиться к российскому праву.

Концепцию публичного порядка в международном частном праве нельзя «строить» на различиях правовых систем – эти различия послужили причиной появления международного частного права. Именно это отражено в ч. 2 статьи 1193 ГК РФ [4].

Включение в ГК РФ положения о возможности применения иностранного права в случае применения оговорки о публичном порядке, судя по всему, произошло благодаря теоретическим достижениям российской правовой мысли.

Так, Л.А.Лунц отмечал: «В тех случаях, когда применение иностранного закона, к которому отсылает советская коллизионная норма, наталкивается на оговорку о публичном порядке, приостанавливается действие этой коллизионной нормы. Нет оснований утверждать, что в таких случаях всегда должен быть применен советский закон. Иногда восполнение образовавшегося пробела возможно в порядке применения другого, наиболее близкого к данному фактическому составу иностранного закона».

Анализируя данную проблему, В.В.Кудашкин в своем труде «Актуальные вопросы международного частного права» приходит к следующим выводам:

«В силу того что проблема публичного порядка касается неприменения иностранного права, если такое применение противоречит публичному порядку страны, то сфера его действия касается только неприменения иностранного права, а не других форм его осуществления – использования и соблюдения, которые являются формами позитивного отношения к субъективным правам и обязанностям. Исходя из этого в случае, когда в результате действия оговорки о публичном порядке иностранное право не применяется, неоправданно применение норм *lex fori*, так как остаются основанные на нем субъективные права и обязанности.

Данная ситуация указывает на то, что принцип тесной связи правоотношения с правовой системой не нашел объективного применения, так как он должен обеспечить фактическое осу-

ществование основанного на нем правоотношения, а если выявленная связь этого не обеспечила, значит она не объективна, и следует еще раз подробнее исследовать связи этого правоотношения с иностранным элементом с той или иной правовой системой.

В этом случае не всегда возможно применение только отечественного права, это может быть та же правовая система, но выбран другой закон, применение которого не будет противоречить публичному порядку страны суда, либо право третьей страны, субъектами которой стороны правоотношения не являются. Вышеизложенный подход и будет реализацией действия оговорки о публичном порядке, с одной стороны, с другой – принципа тесной связи правоотношения с конкретной правовой системой» [5].

Представляется, что мнение российских ученых, поддержанное российским законодателем является верным и более прогрессивным по отношению к положениям ГК РБ. В случае отказа от применения иностранного права в виду ссылки на оговорку о публичном порядке суд должен, исследовав обстоятельства дела, попытаться применить норму иностранного права того государства, к которому отсылает коллизийная норма либо которое определено волей сторон, либо, используя принцип «тесной связи», применить иностранную норму другой правовой системы, с которой правоотношение наиболее тесно связано, и только в случае невозможности применения таких норм суд может обратиться к национальному законодательству и разрешить спор на основании норм *lex fori*.

В отличие от российского законодательства ГК РБ не дает ответов на вопрос, что понимать под определением иностранного права в статье 1099, что это – конкретная норма иностранного права, которая подлежит применению, либо вся правовая система, к которой отсылает коллизийная норма? Судя по тому, что в части второй статьи 1099 ГК РБ говорится об однозначном применении белорусского права в случае ссылки на публичный порядок, применять иную норму иностранного права в такой ситуации белорусский суд не вправе, что, несомненно, не соответствует обозначенным выше тенденциям развития учения о публичном порядке в международном частном праве. Представляется, что отечественному законодателю целесообразно перенимать прогрессивный правовой опыт российских коллег в целях более детального регулирования применения исследуемого института.

В настоящее время в законодательстве Республики Беларусь оговорка о публичном порядке, как основание для отказа в признании и приведении в исполнение решения иностранного суда или иностранного арбитражного решения, содержится в статье 248 Хозяйственного процессуального кодекса Республики Беларусь от 15 декабря 1998 года № 219-З (ред. от 11.07.2007) (далее – ХПК), в которой указывается, что «хозяйственный суд отказывает в признании и при-

ведении в исполнение решения иностранного суда в целом или его части, если ... исполнение решения иностранного суда противоречило бы публичному порядку Республики Беларусь» [6].

Интересен тот факт, что в первой редакции ХПК 1998 года вопросы о разрешении принудительного исполнения решения иностранного суда содержались в приложении № 2 к ХПК. В соответствии с пунктом 5 данного приложения «отказ в разрешении принудительного исполнения решения иностранного суда допускается в случаях, когда: ... исполнение решения противоречило бы суверенитету Республики Беларусь или угрожало бы национальной безопасности Республики Беларусь либо противоречило бы основным принципам законодательства Республики Беларусь» [7]. Указанная формулировка являлась ничем иным, как оговоркой о публичном порядке, и включала она в себя понятия суверенитета, национальной безопасности и основных принципов законодательства Республики Беларусь. Появление в 1999 году в Законе о МАС понятия оговорки о публичном порядке послужило включению данного термина в новую редакцию ХПК. Данный шаг представляется оправданным, т. к. термин «основы правопорядка» включает в себя, кроме основных принципов законодательства Республики Беларусь, еще и нормы Конституции, регулирующие, помимо вопросов суверенитета и национальной безопасности, ряд иных общественных отношений (в первую очередь тех, которые обеспечивают права и свободы граждан Республики Беларусь), составляющих основы правопорядка Республики Беларусь.

В соответствии с частью 1 статьи 18 Конституции «Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства Республики Беларусь». Часть 2 статьи 20 Закона Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З (в ред. от 07.05.2007) «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (далее – Закон о НПА) указывает, что «Нормы права, содержащиеся в международных договорах Республики Беларусь, вступивших в силу, являются частью действующего на территории Республики Беларусь законодательства, подлежат непосредственному применению...» [8]. Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что если международным договором Республики Беларусь установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены белорусским законодательством, то применяются правила международного договора. Поэтому некоторые ученые придерживаются следующей точки зрения: если основания отказа в признании иностранных решений, названные в национальном законодательстве, не соответствуют основаниям отказа, названным в соответствующем международном договоре, действует общее правило приоритета международного договора. Б. Сеглин добавляет, что по этой причине данный пе-

речень оснований вообще не имеет практического значения [9]. Таким образом, согласно этой точки зрения, которую озвучил М.М.Богуславский, при отсутствии оговорки в международном договоре проверка признания и исполнения иностранных судебных решений на их соответствие публичному порядку невозможна и, соответственно, даже несовместимые с ним решения подлежат исполнению [10].

В соответствии с другой точкой зрения оговорка о публичном порядке может применяться и без упоминания о ней в соответствующем международном договоре, поскольку она относится к принципам международного частного права [11].

Рассмотрим возможность применения оговорки о публичном порядке в производстве по признанию и приведению в исполнение решений судов стран Содружества Независимых Государств (далее – СНГ) на территории стран – участниц Соглашения о порядке разрешения споров, связанных с осуществлением хозяйственной деятельности, заключенного в Киеве 20 марта 1992 года (далее – Киевское соглашение).

Киевское соглашение регулирует вопросы разрешения дел, вытекающих из договорных и иных гражданско-правовых отношений между хозяйствующими субъектами, из их отношений с государственными и иными органами, а также исполнения решений по ним.

В приведении в исполнение судебного решения взыскателю может быть отказано в случае несоблюдения положений статей 8, 9 Киевского соглашения.

Киевское соглашение не содержит ссылки на оговорку о публичном порядке.

Таким образом, как отмечают ученые, в целях развития экономического сотрудничества и беспрепятственного исполнения судебных решений государства – участники СНГ отказались от проверки решений, вынесенных по экономическим спорам, на соответствие их признания и исполнения публичному порядку [10].

Следует ли из этого вывод о том, что решения арбитражных, хозяйственных и экономических судов государств – участников СНГ не могут быть проверены на соответствие публичному порядку страны – участницы Киевского соглашения, в которой испрашивается признание и приведение в исполнение иностранного судебного решения?

Как отмечает Мартини, в случае если договор унифицировал частное право, нужно исходить из того, что отказ в признании и исполнении решений, вынесенных на его основе, не может основываться на публичном порядке, поскольку это противоречило бы здравому смыслу – сначала создать унифицированные нормы и затем использовать против их применения национальные оговорки [10].

Несмотря на наличие общих принципов построения правовых систем в государствах – участниках СНГ, нельзя с уверенностью утвер-

ждать, что любое решение, вынесенное, к примеру, в Республике Молдова будет соответствовать основам правопорядка Республики Беларусь, и наоборот.

Приведем интересный пример из зарубежной судебной практики.

Итальянский предприниматель подал иск в Италию против своего немецкого коллеги, проживающего в ФРГ, о взыскании покупной цены из договора купли-продажи, которая в действительности была уже уплачена. Ответчик позволил вынести заочное решение, поскольку истец после вручения ему искового заявления объяснил, что он пошел на этот шаг, только чтобы произвести на банк более благоприятное впечатление о своей платежеспособности для получения кредита. После вынесения заочного решения истец подтвердил, что не собирается его исполнять и оно ему нужно только для получения кредита, однако позднее все же попытался его исполнить в Германии. Верховный суд ФРГ усмотрел в этом нарушение немецкого публичного порядка. Как верно отмечает А.Лаптев, очевидно, что нечто подобное может случиться и в странах СНГ, и поэтому признание и исполнение таких судебных решений представляется невысказанным [10].

Часть 1 статьи 8 Конституции Республики Беларусь предусматривает, что Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства.

Принципы международного права отличаются от норм международного права степенью обобщенности и юридической силой. Для принципов международного права характерна высшая степень нормативной обобщенности, т.е. общепризнанные принципы являются такими нормами международного права, которые разделяются мировым сообществом, обладают высшей степенью обобщенности и нормативности, что означает предопределение ими содержания других норм международного права [12].

Под общепризнанными принципами и нормами международного права понимаются такие нормы международного права, которые официально признаются всеми или почти всеми государствами [13].

Несмотря на дискуссионный характер отнесения того либо иного института международного частного права к общепризнанному принципу международного права, все же представляется неверным говорить о том, что общепризнанным принципом международного права может выступать институт, понимание, содержание и принципы применения которого в каждом государстве различны.

Как указывалось выше, нормы Конституции являются составной частью публичного порядка Республики Беларусь. В соответствии с частью 1 статьи 21 Конституции обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь является

высшей целью государства. В соответствии с частью 1 статьи 23 Конституции ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц. Следовательно, ограничение прав и свобод личности в случаях, предусмотренных иностранным судебным решением, не допускается.

Для решения вопроса о возможности отказа применения норм международного договора вследствие противоречия их применения Конституции следует решить вопрос о соотношении юридической силы Конституции и международного договора.

К сожалению, ни Конституция, ни Закон о НПА, ни Закон Республики Беларусь от 23 октября 1991 года № 1188-ХП (ред. от 15.11.2004) «О международных договорах Республики Беларусь» не содержат ответ на этот вопрос.

В постаптейном комментарии к Закону о НПА профессор Г.А.Василевич делает следующее заключение:

«Место и роль Конституции в общей иерархии актов определены рядом статей и прежде всего статьей 137, согласно которой она обладает высшей юридической силой.

При этом следует иметь в виду, что толкование (разъяснение) норм Конституции должно осуществляться с учетом признания приоритета общепризнанных принципов международного права (см. часть первую ст. 8 Конституции). Поэтому можно утверждать, что общепризнанные принципы как бы возвышаются и над текстом Конституции.

Вывод о том, что международные договоры Республики Беларусь следуют за Конституцией и конституционными законами (в силу особой правовой природы последних), можно сделать исходя из анализа части третьей ст. 8 и части четвертой ст. 116 Конституции, в которых определено право Конституционного Суда проверять на соответствие международным правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законы, декреты, указы Президента Республики Беларусь» [14].

Следовательно, общепризнанные принципы международного права в иерархии стоят выше норм национального Основного Закона, а нормы международных договоров должны подчиняться Конституции (в случае, если такие нормы не составляют общепризнанные нормы международного права).

Исходя из вышеизложенного, если применение норм, установленных в международном договоре, может повлечь ограничение прав и свобод личности, предусмотренных Конституцией, то суду следует отказывать в признании и приведении в исполнение иностранного судебного решения, ссылаясь на оговорку о публичном порядке и противоречие исполнения решения иностранного суда нормам Конституции.

В судебной практике хозяйственных судов Республики Беларусь ссылки сторон на необходимость применения оговорки о публичном порядке носят единичный характер. Как правило, ссылаясь на необходимость применения оговорки о публичном порядке, стороны плохо представляют себе содержание и пределы применения оговорки о публичном порядке Республики Беларусь.

Рассмотрим некоторые примеры судебной практики.

Определением Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь было разрешено принудительное исполнение решения Международного коммерческого арбитражного суда при Торговой промышленной палате Российской Федерации (далее – МКАС). В кассационной жалобе ответчик просил отменить определение хозяйственного суда ввиду того, что признание и приведение в исполнение решения МКАС противоречит публичному порядку Республики Беларусь. Ответчик ссылался также на пункт 5 постановления Пленума Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь от 20 июля 1999 года № 9 «О подведомственности споров после уступки требования или перевода долга», который указывает на то, что «действующее законодательство не предоставляет право сторонам, местонахождение или местожительство которых находится в Республике Беларусь, заключать арбитражное соглашение (арбитражную оговорку) об избрании для рассмотрения спора иностранного, в том числе иностранного международного арбитражного (третейского) суда, а наличие в договоре такого соглашения между указанными сторонами недействительно в силу распространения юрисдикции хозяйственных судов на всю территорию Республики Беларусь».

Из материалов дела усматривалось, что контракт был заключен не только между двумя сторонами, находящимися на территории Республики Беларусь, но и третьей стороной, расположенной в Российской Федерации.

В данном случае рассмотрение иска находилось в компетенции МКАС. В своем постановлении Кассационная коллегия Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь констатировала, что решение МКАС выносилось не только в отношении лиц, находящихся в Республике Беларусь, но и в отношении лица, находящегося в Российской Федерации, в связи с этим является несостоятельной и ссылка на пункт 6 постановления Пленума Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь от 20 июля 1999 года № 9, в соответствии с которым в случае принятия решений иностранными судами и иными органами по спорам, сторонами в которых являются только лица, местонахождение или местожительство которых находится в Республике Беларусь, в признании и исполнении на территории Республики Беларусь этих решений должно быть отказано в связи с отнесением споров в

силу закона к компетенции хозяйственных судов Республики Беларусь.

Следовательно, признание и приведение в исполнение решения МКАС не противоречит публичному порядку Республики Беларусь.

Кассационной коллегией Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь не был принят во внимание довод ответчика о том, что при вынесении определения были допущены нарушения публичного порядка Республики Беларусь, а именно в определении указана сумма валюты в долларах США.

Иск был предъявлен в долларах США, при рассмотрении спора сторонами было указано применимое право Российской Федерации, в связи с чем ссылка ответчика на законодательство Республики Беларусь является неправомерной.

В ходе другого судебного разбирательства в поданной кассационной жалобе ответчик просил отменить определение суда о принудительном исполнении решения Международного арбитражного суда при БелТПП (далее – МАС при БелТПП) как вынесенное с нарушением публичного порядка Республики Беларусь, поскольку ходатайство о принудительном приведении в исполнение решения МАС при БелТПП подписано представителем взыскателя при отсутствии в его доверенности полномочий на совершение указанных действий.

Из материалов дела видно, что взыскатель обратился в хозяйственный суд с заявлением (ходатайством) о выдаче приказа на принудительном исполнении решения МАС при БелТПП. Однако никакого требования в указанном заявлении о принудительном исполнении судебного акта взыскатель не ставил. В связи с этим доводы жалобы об отсутствии у представителя взыскателя специальных полномочий в доверенности на подписание и подачу заявления (ходатайства) в суд о принудительном приведении в исполнение решения были признаны Кассационной коллегией Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь несостоятельными.

При рассмотрении еще одного спора хозяйственный суд отказал компании «Т» (США) в признании и приведении в исполнение решения МКАС при ТИП РФ от 25 апреля 2005 года о взыскании с ГПТУП «Б» 1,7 млн. долларов США ввиду того, что признание и приведение в исполнение решения будет противоречить публичному порядку Республики Беларусь.

Как следует из материалов дела, в период рассмотрения заявления в отношении должника

было возбуждено дело о банкротстве. Суд пришел к выводу, что взыскание суммы задолженности по решению МКАС при ТИП РФ повлечет нарушение интересов государства, кредиторов в процедуре банкротства.

Представляется верным мнение Р.А.Колбасова о том, что открытие в отношении должника процедуры банкротства не может являться основанием для отказа в признании и приведении в исполнение решений иностранных судов, поскольку очередность погашения задолженности регламентируется Порядком расчетов между юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями в Республике Беларусь, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 29 июня 2000 года № 359 [15].

Подводя итоги исследования, необходимо констатировать следующее.

Законодательное закрепление применения оговорки о публичном порядке при рассмотрении дела в статье 1099 ГК РБ подлежит дальнейшему совершенствованию. В связи с этим представляется оправданным внедрение в ГК РБ норм статьи 1193 ГК РФ, содержащей более прогрессивный метод регулирования возможности применения оговорки о публичном порядке при невозможности применения иностранного права.

При отсутствии оговорки о публичном порядке в международно-правовом договоре, регулирующем вопросы признания и приведения в исполнение решений иностранных судов и иностранных арбитражных решений, хозяйственный суд может применить оговорку о публичном порядке в случае противоречия признания и приведения в исполнение иностранного судебного акта нормам Конституции.

Следует признать, что судебная практика применения оговорки о публичном порядке в Республике Беларусь находится в стадии формирования. Вполне возможно, что в процессе ее формирования национальным судам предстоит пройти свой путь проб и ошибок в применении этого нового для белорусского законодательства института. Для того чтобы этот путь был как можно более кратким и безболезненным, представляется необходимым обращение пристального внимания на существующую судебную практику Российской Федерации, а также повышение интереса отечественных ученых и практиков к указанной проблематике с целью выработки единых подходов в применении одного из самых непредсказуемых институтов международного частного права.

ЛИТЕРАТУРА

1. Богуславский, М.М. Международное частное право / М.М. Богуславский // КонсультантПлюс: Российская Федерация. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2007.
2. Гражданский кодекс Республики Беларусь, 7 дек. 1998 года: с изм. и доп. от 08.01.2008 // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2007.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья), 26 нояб. 2001 г. № 146-ФЗ: в ред. от 29.11.2007 // КонсультантПлюс: Российская Федерация. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2007.
4. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части третьей / под ред. Т.Е. Абовой, М.М. Богуславского, А.Г. Светланова // КонсультантПлюс: Российская Федерация. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2007.
5. Кудашкин, В.В. Актуальные вопросы международного частного права / В.В. Кудашкин. – М.: Волтерс Клувер, 2004. – С. 21–24.
6. Хозяйственный процессуальный кодекс Республики Беларусь от 15 дек. 1998 г. № 219-З: в ред. от 11.07.2007 // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2007.
7. Приложение № 2 к Хозяйственному процессуальному кодексу Республики Беларусь от 15 декабря 1998 года № 219-З (недействующая редакция) // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2007.
8. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: в ред. от 07.05.2007 // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2007.
9. Сеглин, Б. Исполнение иностранных судебных решений и значение договорной подсудности / Б. Сеглин // Хозяйство и право. – 2001. – № 11. – С. 53.
10. Лаптев, Л. Публичный порядок России: некоторые проблемы защиты / А. Лаптев // Международное публ. и частное право. – 2003. – № 3. – С. 16–20.
11. Приезжая, Н.В. Оговорка о публичном порядке: применение в международном коммерческом арбитраже / Н.В. Приезжая // Моск. журн. междунар. права. – 2000. – № 4. – С. 73.
12. Василевич, Г.А. Постатейный комментарий к Конституции Республики Беларусь / Г.А. Василевич // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2007.
13. Зимнепко, Б.Л. Нормы международного права в практике арбитражных судов / Б.Л. Зимнепко // Вестн. Высш. Арбитр. Суда Рос. Федерации. – 2002. – № 8. – С. 123.
14. Василевич, Г.А. Постатейный комментарий к Закону Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» / Г.А. Василевич // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2007.
15. Колбасов, Р. Комментарий к судебной практике по делам о признании и приведении в исполнение решений иностранных судов и иностранных арбитражных решений, об обжаловании решений международных арбитражных (третейских) судов, находящихся на территории Республики Беларусь, и о выдаче исполнительного листа / Р. Колбасов // Обзор суд. практики. – 2006. – № 1. – С. 27–28.

РАЗДЕЛ IX

ИНФОРМАТИЗАЦИЯ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЩЕСТВО

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАНИЯ В СФЕРЕ ПРАВОВЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

В.В. БЕЛОКОПЫТОВ, М.Г. ГРИНЕВИЧ

В настоящее время мировое сообщество переживает переход от индустриального к постиндустриальному – информационному – обществу эпохи господства информации.

Информатизация как процесс доведения информации до потребителей основывается на развитии компьютерных технологий, национальных и глобальных телекоммуникационных сетей, открывает новые возможности для совершенствования организации жизни общества: экономической сферы и трудовой деятельности людей, развития здравоохранения и образования, формирования правовой идеологии и правовой культуры общества, создания системы эффективного государственного управления и т.д.

В различных сферах общественной жизни информационные и коммуникационные технологии (далее – ИКТ) влияют на само общество, охватывая в том числе такую важную область, как организация деятельности центральных и местных органов власти и управления, а также на создание благоприятных условий для гражданской инициативы, развития различных форм общественного контроля за деятельностью государственных органов и учреждений. В результате всеобщей «электронизации» современного

общества в обиход прочно вошли такие термины, как правительство-он-лайн, электронное правительство, электронная коммерция и т.д.

Развитие ИКТ в правовой сфере привело также к большим переменам в секторе социальных услуг по обеспечению правовой информацией всех слоев общества. Социальный аспект правовой информатизации заключается в обеспечении конституционного принципа общедоступности информации и организации эффективного взаимодействия людей и власти. Удовлетворение их социальных и личностных потребностей в информационно-правовых продуктах и услугах, а также создание условий по формированию индустриально-технологической базы для производства информационных ресурсов в правовой сфере требуют совершенствования общего и специального образования по подготовке специалистов новой отрасли экономики в данной области услуг.

В первую очередь процессы информатизации обуславливают проникновение инновационных

технологий и ИКТ в сферу образования, одного из элементов структуры качества жизни. Критерий «качество жизни», включающий здоровье, образование и развитую экономику, получил название «Индекс Развития Человеческого Потенциала». Мировое признание данного индекса позволяет определить уровень и тенденции развития любого государства. Так, в интервью представителям средств массовой информации регионов России Президент Республики Беларусь А.Г.Лукашенко подчеркнул, что «индекс человеческого развития в Беларуси выше, чем в республиках бывшего Советского Союза» [1]. В докладе Президента страны на Всебелорусском народном собрании также было отмечено признание международными экспертами того факта, что «по индексу человеческого потенциала наша страна опережает все страны СНГ» [2].

Это стало возможным благодаря созданию надлежащих условий для оптимизации образования – одного из сегментов «Индекса Развития Человеческого Потенциала», находящегося в числе приоритетных направлений государственной политики и сферы ее интересов.

Вопросам образования в нашей стране посвящены принятие и реализация ряда государственных программ и нормативных правовых актов, направленных на развитие высшего и среднего специального образования.

О значении проблемы оптимизации существующей системы подготовки и повышения квалификации специалистов сферы образования в области информационно-коммуникационных технологий говорит тот факт, что Правительством республики утверждена программа «Комплексная информатизация системы образования Республики Беларусь на 2007–2010 годы» (далее – программа), в которой отмечается, что «информационно-коммуникационные технологии стали важнейшим фактором, определяющим развитие общества. Информатизация государственного управления, экономической и социальной сфер, общественной и индивидуальной жизни граждан является необходимым условием, выполнение которого позволяет любой стране претендовать на достойное место в современной информационной цивилизации. Успешность на этом пути в первую очередь зависит от интеллектуального потенциала нации, от эффективности национальной системы образования, ее способности адекватно отвечать на современные вызовы информационного века» [3].

В процессе реализации программы в системе образования в настоящее время анализируются темы базового и повышенного уровня обучения в области информатизации. Базовый уровень предполагает знакомство студентов с основными принципами информационных технологий, правовыми вопросами, касающимися применения информационных технологий в правовой и иных сферах деятельности. Углубленное изучение специальных дисциплин предполагает ознакомление с теоретическими аспектами искусствен-

ного интеллекта, технологическим развитием компьютерных сетей, системным анализом. Обучение должно быть направлено на развитие всего спектра правовой информатизации, в том числе создание адекватной системы кадрового обеспечения процессов правовой информатизации в стране и формирование нового направления профессиональной деятельности в сфере информационных технологий.

В зарубежных государствах информационно-правовая деятельность стала мощной индустрией и важной отраслью экономики, в которой заняты миллионы людей различных специальностей. Только в США обеспечением официальной правовой информацией государственных органов и всех членов общества заняты 130 федеральных ведомств, насчитывающих более 3 тысяч человек. Эти же тенденции характерны для стран Европы.

В Республике Беларусь обработкой и распространением правовой информации в электронном виде занимаются помимо Национального центра правовой информации Республики Беларусь (далее – НЦПИ) еще 6 организаций. Лицензию на распространение правовой информации в печатном виде имеют более 100 организаций. В общей сложности только электронными банками данных правовой информации в нашей стране пользуются свыше 20 тысяч организаций и значительное число граждан, которое непрерывно растет. В создании баз данных, их обслуживании и распространении задействовано огромное количество специалистов [4].

Образование в этих процессах выступает как одна из производительных сил, как основа получения новых знаний и создания новых технологий.

Возникает также необходимость в обучении управленческих кадров, юристов, экономистов и других специалистов приемам и методам использования компьютерных технологий применительно к правовой сфере для использования их в своей профессиональной деятельности.

Рекомендация № R (92) 15 Комитета министров Совета Европы государствам-членам отмечает, что «развитие информационных технологий обеспечивает юриста новыми инструментами, способствует изменениям деловой практики и государственного управления и повышению эффективности права». В Приложении к данным Рекомендациям приводятся составные элементы обучающей программы в области права, одним из которых является применение информационных технологий в правовом секторе, включающем хранение и поиск правовой информации, системы администрирования, системы принятия решений в государственном управлении и правотворчестве, взаимобмена данными на основе электронного документооборота и т.д.

Поэтому подготовка кадров в сфере информационно-правовой деятельности в Республике Беларусь является приоритетным направлением деятельности соответствующих государст-

венных органов и одной из задач правовой информатизации по проведению активной целенаправленной государственной информационной политики как инструмента государственного управления всеми областями жизнедеятельности общества.

Среди основных задач государственной политики в области правовой информатизации и развития государственной системы правовой информации можно выделить правовое, научное и методологическое обеспечение процессов совершенствования образования в сфере правовой информатизации.

Подготовка специалистов и научных кадров в области правовой информатизации для НЦПИ в соответствии с Положением о нем является одной из его «уставных» функций [5].

Своей деятельностью НЦПИ формирует и активно развивает новое научно-практическое направление – правовую информатизацию, определенные достижения которой получили признание не только в самой республике, но и в государствах – участниках СНГ, Совете Европы, странах Европейского сообщества, других странах. Об этом свидетельствуют результаты проведенных в Республике Беларусь международных научно-практических конференций в сфере правовой информатизации «Правовая информатизация–2002» и «Правовая информатизация–2004», проводившихся под эгидой ЮНЕСКО, в которых приняли участие видные ученые и практики из более чем 20 стран.

Развивая сеть публичного доступа граждан к официальной и актуальной правовой информации на базе общедоступных библиотек, иные направления ГСПИ, НЦПИ реально участвует в формировании информационно-правовой культуры населения.

Оценка научно-практического опыта НЦПИ, в том числе и международной научной общественностью, позволяет говорить о создании белорусской научной школы правовой информатизации [6]. Сложилась все условия для решения задач по организации обучения и подготовки кадров в сфере предоставления социальных информационных услуг по реализации конституционного принципа общедоступности правовой информации, затрагивающей права, свободы и обязанности личности, обеспечиваемые государственными гарантиями.

Без соответствующего кадрового обеспечения и образования в данной области невозможно успешное решение задач по совершенствованию обеспечения информационно-правовыми ресурсами процессов правотворчества для осуществления правового регулирования и эффективного воздействия правовых норм на общественные отношения, а также правоприменительной деятельности государственных органов.

Анализ современного состояния правовой информатизации в Республике Беларусь показывает, что назрела необходимость дальнейшего развития подготовки и переподготовки кадров в

данной области. Подготовка кадров позволит значительно улучшить применение информационных технологий в праве, обеспечить высококвалифицированными кадрами практически все направления правовой информатизации, а также развитие правовой науки.

Так, в образовательный стандарт «Высшее образование. Специальность 1-24 01 02 «Правоведение» (РД РБ 02100.5.062-98)», утвержденный приказом Министра образования Республики Беларусь от 30 декабря 1998 г. № 697, включена новая учебная специализация 1-24 01 02 15 «Правовая информатизация».

Необходимость выделения самостоятельной учебной дисциплины обусловлена тем, что преподаваемый в настоящее время курс «Правовая информатика» не соответствует современным реалиям развития правовых информационных технологий. Связано это с тем, что понятие «информатика» по своей сути значительно уже понятия «правовая информатизация», охватывающего ряд пограничных областей знания и являющегося основой для формирования правовой информатизации как междисциплинарной отрасли знания. Поэтому в состав дисциплины «Правовая информатизация» должны входить помимо технических аспектов создания автоматизированных информационных систем и языков программирования также вопросы теории и практики правовой информатизации:

фундаментального внедрения правовой информатизации в сферу производства и управления, науки и образования и т.д.;

информационных и компьютерных технологий в работе с документами, организации и развития электронного документооборота в правовой сфере;

сущности, назначения, структуры и классификации автоматизированных информационных систем правового характера;

правовой информатизации органов государственной власти и управления и деятельности правоохранительных органов;

информационной безопасности и компьютерной преступности;

информационного сотрудничества в сфере межгосударственного обмена правовой информацией и т.д.

Для реализации на практике перечисленных направлений требуются, в первую очередь, организационные решения и соответствующая проработка вопросов по выработке и реализации информационной политики и совершенствованию сферы образования.

С целью реализации государственной политики в сфере образования НЦПИ приступил к разработке типовой (базовой) учебной программы новой специализации «Правовая информатизация» специальности 1-24 01 02 «Правоведение», а также подготовке соответствующего учебного курса в связи с отсутствием учебника по профессиональной дисциплине «Правовая информатизация». Связано это с тем, что, не-

смотря на значительное количество научных работ в данной области, ни в Республике Беларусь, ни в странах СНГ не проработан глубоко и всесторонне вопрос о правовой информатизации как новой комплексной междисциплинарной отрасли знания, определении ее предмета и места в системе правовых наук с учетом современной интеграции научного знания. Поэтому в настоящее время принципиально важно учесть и использовать при разработке учебно-методического обеспечения новой учебной дисциплины знания ведущих ученых и практиков, работающих в области правовых информационных технологий [7], а также провести исследование состояния правовой информатизации в республике и за рубежом для выявления пробелов в образовательном процессе при подготовке отраслевых специалистов информационно-правовой деятельности. При этом требуется не только введение новой учебной дисциплины, но и совершенствование учебной базы, совершенствование форм и методов обучения.

Качественные изменения образовательного процесса затрагивают не только непосредственно сам процесс обучения новой специальности, но предполагают как перспективное направление изменение методов и способов подачи материала, использование методов компьютеризации образования в сфере информационных технологий. Эти новшества должны основываться на разработке и внедрении в образовательный процесс автоматизированных обучающих систем (электронного учебника), вооружающих выпускников вузов навыками квалифицированной постановки задач предстоящих исследований, формализации и алгоритмизации решения правовых задач, применения полученных знаний в области информационно-правовой деятельности, навыками работы в глобальной компьютерной сети Интернет и т.д. для получения и использования знаний. Совершенствование учебного процесса с использованием электронных учебников в комплексе с другими обучающими средствами существенно улучшит обучение. При этом традиционные формы учебников не обязательно будут вытесняться электронными. Связано это с тем, что в настоящее время еще

нет высококвалифицированных разработчиков этих учебников, отсутствуют лицензионное программное обеспечение и средства защиты и, что особо важно, – электронный учебник не всегда удобен в использовании, так как предполагает длительное сидение обучающихся за компьютером, наличие специализированных аудиторий, оснащенных соответствующей техникой и т.д. Вместе с тем имеются и значительные преимущества. Это активное взаимодействие обучающегося с содержанием учебника. Наборы заданий электронного учебника будут способствовать усвоению знаний в форме игры, моделирования ситуаций, приобретению практических навыков в будущей профессиональной деятельности.

Создание высокотехнологичной образовательной среды на основе использования продуктивных образовательных технологий, компьютерных, информационных и мультимедийных систем, современного учебного оборудования, средств обучения, методических пособий и т.д. – стратегический приоритет развития образования в сфере правовой информатизации.

Для внедрения в образовательный процесс современных электронных средств и программных разработок, основанных на последних достижениях ИКТ, в соответствии с постановлением Министерства образования Республики Беларусь от 26 декабря 2006 г. № 129 «Об утверждении отраслевой программы «Электронный учебник» по разработке электронных образовательных ресурсов для системы образования Республики Беларусь на 2007–2010 годы» реализуется соответствующая отраслевая программа.

Решение этой перспективной задачи по совершенствованию образовательного процесса, в том числе и в правовой сфере, заложит фундамент для деятельности и образа жизни людей в XXI веке, формирования и развития информационной индустрии, инфраструктуры и коммуникаций, перехода от одного типа общества к другому, означающему не только смену способов производства информационных продуктов и информационных технологий, но и создание общества будущего – информационной цивилизации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ответы Президента Республики Беларусь А.Г. Лукашенко на вопросы представителей средств массовой информации регионов России // Офиц. Интернет-портал Президента Респ. Беларусь [Электронный ресурс]. – 2004. – Режим доступа: <http://www.president.gov.by/press10948.html#doc>.

2. Доклад Президента Республики Беларусь А.Г. Лукашенко на третьем Всебелорусском народном собрании // Офиц. Интернет-портал Президента Респ. Беларусь [Электронный ресурс]. – 2006. – Режим доступа: <http://www.president.gov.by/press24121.html#doc>.

3. Об утверждении программы «Комплексная информатизация системы образования Республики Беларусь на 2007–2010 годы»: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 1 марта 2007 г., № 265 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2007. – № 67. – 5/24853.
4. Правовая информатизация Республики Беларусь: становление и перспективы развития / Н.Н. Радиванович [и др.]. – Минск: Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2007. – С. 12–19.
5. О мерах по совершенствованию государственной системы правовой информации: Указ Президента Респ. Беларусь, 30 окт. 1998 г., № 524 // Собр. декретов, указов Президента и постановлений Правительства Респ. Беларусь. – 1998. – № 31. – Ст. 785.
6. Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества (Тунисский этап) // Организация Объединенных Наций [Электронный ресурс]. – 2005. – Режим доступа: <http://www.un.org/russian/conferen/wsis/index.htm>.
7. Гриневич, М.Г. К вопросу о формировании правовой информатизации как научной дисциплины / М.Г. Гриневич, В.В. Белокопытов // Право.by. – № 1. – 2008. – С. 216–220.

КОРПОРАТИВНАЯ ИНФОРМАЦИОННАЯ СИСТЕМА НА СЛУЖБЕ У ПРАВОВОЙ ИНФОРМАТИЗАЦИИ

О. Н. КРЕМЛЕВА, Н. Н. РАДИВАНОВИЧ

В статье рассматриваются вопросы создания и использования корпоративной информационной системы НЦПИ, которая обеспечивает информационное взаимодействие центрального офиса в Минске со всеми филиалами в областных центрах.

Как дом, в котором живет человек, каждая корпоративная информационная система (далее – КИС) имеет свои индивидуальные особенности. КИС отражает характер и достаток учреждения, характеризует сложившуюся в коллективе информационную культуру, показывает, насколько передовым, прогрессивным (или наоборот – отсталым) идеям развития привержена организация.

В Национальном центре правовой информации Республики Беларусь (далее – НЦПИ) КИС не только организывает электронный документооборот, оказывает информационную поддержку работникам, входит в технологическую систему распространения правовой информации. КИС НЦПИ объединяет специалистов в области права и информационных технологий, помогая им лучше понять друг друга. Работая с эталонным банком данных правовой информации, IT-специалисты НЦПИ погружаются в сферу правовых вопросов, а, работая с подсистемами КИС, юристы НЦПИ обретают необходимые теоретические знания и практические навыки в области информационных технологий. Такое взаимопроникновение профессий необходимо для специалистов НЦПИ, ведущих созидательную деятельность на стыке двух наук – юриспруденции и информатики.

Кроме того, КИС НЦПИ образует техническую платформу единого корпоративного информационного пространства и системы управления знаниями.

Формирование КИС организации – сложный процесс, связанный с осознанием специалистами своих потребностей и совершенствованием информационных технологий, необходимых для их осуществления. В НЦПИ основной целью создания корпоративной информационной системы было признано повышение эффективности деятельности центра за счет:

- совершенствования организации управления;
- уменьшения трудоемкости и длительности деловых и технологических процессов;
- качественного улучшения информационного обеспечения руководителей и персонала;

- более полного использования компьютерной техники, экономии расходных материалов, широкого использования безбумажных технологий.

При создании КИС НЦПИ работы велись по следующим направлениям:

- ревизия основных деловых и технологических процессов, их оптимизация и автоматизация;
- создание единого корпоративного информационного пространства;
- организация управления знаниями [1].

Для решения такого рода задач необходимы документоориентированные программные средства, обеспечивающие общение людей, обладающие функциональной гибкостью и масштабируемостью (то есть способные одинаково хорошо работать как с небольшой нагрузкой на маломощном оборудовании, так и с очень большой нагрузкой на высокопроизводительном оборудовании), простотой в использовании, не слишком высокой ценой, динамично развивающиеся и способные предложить пользователям передовые информационные технологии взаимодействия.

Для создания своей КИС НЦПИ избрал программную платформу IBM Lotus Notes/Domino, которая отвечает всем указанным требованиям и изначально создавалась как система управляемого и контролируемого взаимодействия людей. Суть Lotus Notes в трех «к» – коммуникация, кооперация и координация. Для платформы Lotus Notes/Domino характерны следующие преимущества:

1. Встроенная корпоративная электронная почта с обширными сервисными услугами, с высоким уровнем надежности и защиты.

2. Возможность организации пользовательских (клиентских) мест с многоуровневой структурой доступа к информационным ресурсам.

3. Система документоориентированных баз данных, позволяющая работать с любой типологией электронных документов, включая неструктурированные.

4. Удобная среда разработки, включая инструмент для разработки web-серверов и собственных страниц в Интернете.

5. Высокая степень интегрируемости. Поддерживаются все известные стандарты текстовых файлов (word, dos и т.д.). Возможен доступ к базам данных, реализованным в Notes, через интернет-браузер.

6. Высокий уровень коммуникационности. Поддержка мобильных и удаленных пользователей. Механизм репликаций, который способен автоматически поддерживать распределенные базы данных Notes в актуальном состоянии, самостоятельно проводя репликации по установленному расписанию с максимальной надежностью.

7. Масштабируемость, которая позволяет расширять количество обслуживаемых пользователей или размеры информационных ресурсов без ограничений, не требуя дополнительных трудозатрат. Один сервер Lotus Notes может обслуживать десятки тысяч клиентов в зависимости от конфигурации аппаратных средств.

Одной из важных отличительных черт групповых программных платформ, таких как Lotus Notes, является их способность обеспечивать коллективное использование информации всеми членами рабочей группы, в любое время и вне зависимости от места их расположения.

Lotus Notes/Domino использует технологию репликации (взаимный обмен информацией с целью ее актуализации в базах данных), которая позволяет удаленному подразделению НЦПИ – региональному центру правовой информации (далее – РЦПИ), расположенному, например, в Витебске, – сделать «копию» доступной ему части базы данных, находящейся в Минске в НЦПИ, и сохранить ее на локальном сервере. Такая копия, дополненная средствами актуализации информации, называется репликой [2].

РЦПИ, в которых имеется реплика банка данных, могут добавлять, изменять и удалять из нее документы. Так как часть информации, необходимой для работы РЦПИ с клиентами, вносится в НЦПИ, то двунаправленная репликация в Lotus Notes/Domino синхронизирует изменения, произведенные во всех репликах, и позволяет каждому РЦПИ иметь всю необходимую ему информацию, а в центральной реплике в НЦПИ хранить полную информацию по всем клиентам.

Репликация может осуществляться по различным коммуникационным каналам: от обычных городских телефонных линий до высокоскоростных локальных (глобальных) сетей.

Преимущества платформы Lotus Notes/Domino позволили НЦПИ постепенно развивать свою КИС, по мере необходимости дополняя ее новыми подсистемами и совершенствуя действующие.

В настоящее время КИС НЦПИ объединяет центральный офис в Минске со всеми 7 филиалами, расположенными в областных центрах Беларуси. Основу системы образует электронная почта и интегрированные с ней распреде-

ленные документоориентированные банки данных.

В первую очередь это банки данных распорядительной документации, в которых хранятся приказы, решения директората, протоколы заседаний научно-консультативного совета, протоколы совещаний. Ведется учет поручений, которые письменно не передаются, а направляются исполнителям по электронной почте в виде ссылок на соответствующий документ в базе данных независимо от того, в каком городе работает сотрудник НЦПИ.

Исходящая и входящая корреспонденция также полностью заносится в базу данных. Тексты исходящих документов специалисты готовят и заносят в базу данных сами, а входящие документы сканируются работниками канцелярии. В базу данных также вносятся резолюции на докладных, направленных в Администрацию Президента Республики Беларусь.

Важным технологическим и организационным элементом является банк данных по учету клиентов. Он служит для контроля выполнения НЦПИ своих обязательств по отношению к клиентам – юридическим и физическим лицам, получающим копии эталонного и иных банков данных правовой информации, и контроля выполнения клиентами своих обязательств по отношению к НЦПИ. В банк данных ежедневно вносятся новая информация как в Минске, так и в РЦПИ, и в тот же день она объединяется в центральной базе данных в Минске.

На сайте НЦПИ действует платная услуга ЭТАЛОН-Online, которая заключается в предоставлении доступа к полнотекстовой информационно-поисковой системе правовых актов, работающей в сети Интернет. Обеспечение учета клиентов (юридических и физических лиц), пользующихся информационными ресурсами ЭТАЛОН-Online, и управления их правами доступа осуществляется специальной подсистемой, работающей в рамках Интернет-узла НЦПИ и корпоративной информационной системы НЦПИ, включающей банк данных «Учет клиентов ЭТАЛОН-Online».

Ряд информационных интернет-проектов также создан в НЦПИ на платформе Lotus Notes/Domino.

Для специалистов НЦПИ, занимающихся ведением англоязычной части Национального правового Интернет-портала Республики Беларусь (далее – портал), разработан многопользовательский банк данных. В этом банке данных хранится информация, которая отображается в англоязычной части портала:

- новости (общие, новости портала, обзор законодательства);
- разделы портала, в которых содержатся правовые акты, статьи и комментарии;
- объявления;
- ответы на вопросы.

Для управления содержанием раздела «Doing Business in Belarus» в англоязычной час-

ти портала разработан банк данных БИЗНЕС, который включает нормативные правовые акты Республики Беларусь в сфере бизнеса, внешне-экономической деятельности и инвестиционной политики. Информация банка данных отображается в англоязычной части портала в виде отдельного раздела.

В 2006 году было разработано программное обеспечение банка данных англоязычной части сайта НЦПИ, который представляет собой клиент-серверное приложение на платформе IBM Lotus Notes/Domino, предназначенное для формирования и отображения в сети Интернет информации о деятельности НЦПИ на английском языке.

Благодаря корпоративной информационной системе РЦПИ могут не только переписываться по электронной почте, но и обсуждать свои проблемы с помощью банка данных дискуссионного типа.

В корпоративной системе есть и целый ряд информационных банков данных, служащих для поддержки принятия решений и облегчения поиска информации. Это банки данных по учету кадров, книг в библиотеке НЦПИ, планов и отчетов, статей в журнале «Право.by», издаваемом НЦПИ, текстов выступлений сотрудников на конференциях и семинарах и другие.

В течение 2008 года КИС НЦПИ получила дальнейшее развитие, которое коснулось в

первую очередь сферы обслуживания пользователей и информационного обеспечения деятельности центра. Созданы средства, облегчающие оптимизацию распределения издаваемой НЦПИ литературы по территориальным сегментам рынка, а также средства, обеспечивающие учет поступающих в НЦПИ печатных изданий (обязательных экземпляров непериодических изданий правовой тематики, а также печатных периодических изданий по вопросам права) и помогающие работникам НЦПИ организовать коллективное использование этой литературы.

Функционирующая в НЦПИ корпоративная информационная система соответствует современному и даже передовому для Беларуси уровню развития технической мысли. Она основана на естественных для учреждения концепциях, имеет дружественный интерфейс, не требует от пользователей чрезмерно высокого уровня компьютерной подготовки. Но чем выше стремление пользователя к освоению возможностей системы, тем большую он получает отдачу. Система выполняет свои функции, за годы эксплуатации она заработала положительную репутацию среди специалистов. В настоящее время система удовлетворяет потребностям НЦПИ, обладает гибкостью и имеет большие возможности для развития.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гутман, Е.Н. Пути совершенствования корпоративной информационной системы Национального центра правовой информации Республики Беларусь / Е.Н. Гутман, Д.В. Лукьянович, Н.Н. Радванович // Проблемы правовой информатизации: сб. ст. – Минск: Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2000. – Вып. 3. – С. 65–69.
2. Кремлева, О.Н. Организация учета клиентов в корпоративной информационной системе НЦПИ / О.Н. Кремлева, Я.Л. Ларьков // Проблемы правовой информатизации: науч.-практ. журн. – Минск: Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2002. – Вып. 5. – С. 134–136.

ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНЫЕ АСПЕКТЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СОВРЕМЕННЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ДЛЯ ФОРМИРОВАНИЯ МИРОВОЗЗРЕНИЯ МОЛОДЕЖИ И ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МОЛОДЕЖНЫХ ГРУПП ПОЛИТИКО-РАДИКАЛЬНОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ

И.Л. ПОДДУБСКИЙ, Э.Э. СЯЗАНЦЕВ

В условиях глобализации становление современного молодого поколения в республике проходит в непростых условиях формирования новых социальных отношений. Навязываемые либеральные преобразования по «западному образцу» наряду с позитивными сторонами имеют и отрицательные последствия, выражающиеся в девальвации нравственных идеалов. Сегодня очевиден кризис молодежного мировоззрения, проявляющийся в потребительском отношении к жизни, стремлении к моментальному обогащению, гражданском нигилизме, завышенных притязаниях на успех без личного вклада в достижение поставленной цели.

Многие исследователи справедливо считают, что современная молодежь отдает предпочтение ценностям западного общества с его отличительными признаками (индивидуализм, прагматизм, инициативность, самостоятельность в решении проблем). Последствия подмены ценностей могут привести к глобальной духовной опустошенности, дефициту нравственной культуры. Не случайно молодежь подвергается массовой атаке мировых референтных групп – брендов, исходящих от наиболее развитых стран мира. В последние годы острой стала проблема радикализма и экстремизма в молодежной среде. При этом она уже носит глобальный характер, не является особенностью развития определенного государства, но имеет отличительные особенности и разный уровень сложности.

Поэтому процессы в молодежной среде, обстоятельства способствующие проявлению радикализма, формы и средства функционирования молодежных групп политико-радикальной и экстремистской направленности применительно к Республике Беларусь представляют в настоящее время повышенный интерес, в том числе с точки зрения понимания природы молодежного протеста. Недостаточное внимание к этим проблемам может превратить деятельность молодежных группирований в благоприятную питательную среду для роста экстремистских настроений.

Средствам массовой информации принадлежит лидерство в формировании сознания и мировоззрения, идеалов для подражания в современной молодежной среде. Огромным потенциалом для культивирования потребительских ценностей обладают Интернет и локальные сети. Для молодых людей в возрасте 14–25 лет основ-

ным источником информации становится Интернет, который в последнее время все больше политизируется. Это новая реальность XXI века, которая требует осмысления и внимательного научного изучения, в том числе на междисциплинарном уровне.

Одной из сторон развития рынка телекоммуникационных технологий является увеличение числа пользователей сети Интернет в республике. По использованию локальной сети в мировом рейтинге стран, приведенном службой «Internet World Stats», Беларусь заняла 30-е место. В список попали всего 47 стран (из 271). Учитывались только те государства, в которых более половины населения пользуется Интернетом. Никто из наших соседей по СНГ до таких показателей не дотянул. По данным российских социологов, только 31 процент россиян пользуется «всемирной паутиной». Несколько меньше любителей Интернета в Украине. По подсчетам экспертов, в Беларуси почти 62 процента населения имеет возможность выходить в Интернет. Республика уже второй год лидирует в СНГ по количеству интернет-пользователей. По другим оценкам, в Беларуси периодически пользуются Интернетом около 40 процентов взрослого населения. Причинами особой популярности глобальной сети называют популярность образования, в том числе интернет-образования. Кроме того, много эксклюзивной информации и новостей можно найти только в Интернете. Также выделяют то обстоятельство, что звонить за пределы страны очень дорого, поэтому белорусы для связи с друзьями и родными за рубежом чаще всего пользуются Интернетом [1].

По данным статистических опросов, большую часть аудитории интернет-пользователей

составляют лица в возрасте от 14 до 35 лет, преимущественно учащиеся старших классов и студенты вузов.

Как средство массовой информации Интернет охватывает меньшую аудиторию пользователей, чем телевидение или газеты. Однако следует учитывать значительную силу его воздействия на сознание, особенно молодых людей, связанную со следующими причинами: возможностью живого интерактивного общения, практически неограниченными возможностями по учету информации о посетителях ресурса, конкретной целевой аудиторией.

В настоящее время в Интернете сложилась своя социальная система, существуют свои радио и телевизионные станции, газеты, кинотеатры, клубы, музеи и выставки. Постоянно возрастает роль виртуального политического пространства. Новая среда социальных интеракций предусматривает больше непредсказуемых последствий от действий воздействующих субъектов (акторов).

Необходимо учитывать трансграничность киберпространства, что позволяет совершать незаконные с точки зрения национального законодательства поступки с территории другого государства, в котором действуют иные правовые нормы. Важной особенностью является и то, что достаточно трудно определить как точное местоположение акторов, так и время совершения тех или иных деяний.

К основным формам проявления девиантного поведения в киберпространстве можно отнести следующие: хакерство, нарушение режима секретности, диффамация, кибертерроризм. Данные формы экстремизма могут проявляться в любой сфере общественной жизни, в том числе в политическом пространстве. Важно отметить, что все вышеперечисленные формы поведения в киберпространстве в настоящее время имеют место в среде молодежных виртуальных сетевых сообществ.

Заметим, что в последние годы информационные возможности сети Интернет расцениваются идеологами экстремизма как привлекательная площадка для распространения своих деструктивных идей. При этом механизм, препятствующий публичному проявлению экстремизма на страницах общенациональных газет и телеканалов, практически не действует в глобальной сети. Главным объектом деструктивного воздействия становится прежде всего молодежь, что вполне закономерно. Нельзя недооценивать возможности использования сети Интернет радикальными и экстремистскими структурами.

Анализ некоторых интернет-ресурсов деструктивной направленности, активности их посетителей и динамики происходящих процессов позволяет выявить следующие общие тенденции:

высокий рейтинг, значительно превышающий популярность официальных сайтов;

наличие планирования и предварительной подготовки к акциям, координирование действий групп лиц;

активная работа с посетителями сайтов, проведение опросов, вовлечение в дискуссии;

оперативное реагирование на происходящие события, спекуляция на злободневных темах и значимых событиях, датах;

провокационный характер информационных акций, направленных на использование ожидаемой реакции со стороны власти с целью склонения общественного мнения в свою пользу.

Некоторые исследователи начали говорить о появлении новой категории ассоциированной молодежи в виде молодежных неидеологических и неструктурных инициатив, в возникновении которых важную роль играет глобальная сеть [2]. С 2006 года регулярно идет волна рекламных объявлений о создании структур под броскими названиями типа «Разам», «Отпор», «Инициатива», «Белая лента» и т.п. Практически все они существуют в основном в виртуальном пространстве. Вероятно, это так называемые «спящие» проекты, призвание которых – резко активизироваться в нужное время и охватить своим влиянием значительную часть белорусской молодежи. При этом их участники порой не подозревают о том, в каких «социальных спектаклях» фигурируют и каковы настоящие цели данных инициатив. Характерно, что деятельность подобных неформальных объединений или групп единомышленников не ограничивается только виртуальным пространством, но и напрямую связана с реальным участием в политических акциях протеста.

В последние несколько лет наблюдается стихийное объединение владельцев персональных компьютеров в домашние сети. Число пользователей таких сетей составляет от нескольких десятков до 500 человек. Резкое падение цен на средства беспроводного доступа в сеть, произошедшее в 2004–2005 годах, избавило пользователей от необходимости прокладки проводных линий связи и ускорило данный процесс. Только по данным самостоятельной регистрации пользователей, в Минске сегодня насчитывается более тысячи подобных локальных сетей, объединяющих примерно 10 тысяч рабочих станций (около 20 тысяч активных пользователей). Осуществлять действенный контроль распространения информации в этих сетях не представляется возможным.

Предоставляемые провайдером услуги (передача коротких текстовых сообщений (SMS), возможность получения сообщений электронной почты и так далее) в совокупности с высокой функциональностью средств мобильной связи обусловили появление нового общественного явления – акций в форме так называемых флэш-монов, организаторами и участниками которых выступают исключительно молодые люди. Первоначально носившие развлекательный характер, они постепенно начинают использоваться в политических целях. Информация о проводимых акциях распространяется преимущественно через Интернет и SMS-сообщения.

Встроенные функции большинства мобильных телефонов позволяют организовать рассылку текстовых сообщений нескольким абонентам в соответствии с заранее подготовленным списком. Осуществить подобную «веерную» рассылку сообщения по десятку телефонных номеров можно в течение 30–40 секунд. Данный способ позволяет моментально и скрытно оповестить большое количество лиц. При организации акций протеста на Украине в период «оранжевой революции» руководителями небольших групп численностью до 10 человек активно использовалась сотовая связь.

Особо следует отметить высокую скорость распространения информации с использованием современных информационно-коммуникационных технологий. Этому способствует, в первую очередь, отсутствие традиционной схемы публикации, как это происходит в печатных или традиционных электронных СМИ (телевидение, радио): подготовка–редактирование–публикация. Размещенное на информационном ресурсе сообщение сразу становится доступным для посетителей, а редакторская правка или цензура осуществляется уже после публикации в тех случаях, если эта процедура предусмотрена. Кроме того, цензура осуществляется не официальным должностным лицом, а одним из пользователей ресурса с делегированными полномочиями, или, как правило, модератором, реже администратором информационного ресурса. Поскольку администратор сайта физически не в состоянии проконтролировать весь объем поступающей информации на ресурсах с высокой посещаемостью, это вызывает однозначную необходимость в работе модераторов. Так, например, на ставшем популярным в течение буквально нескольких месяцев сайте «Одноклассники» модерирование фотографий, выкладываемых пользователями сайта, осуществляется коллективно самими же посетителями сайта в соответствии с очень жесткими правилами.

В ряде случаев, если предусмотрено делегирование полномочий постоянными пользователями, может происходить некоторая «поляризация» ресурса – постепенное смещение его к поддержке определенной точки зрения, выражения интересов определенной среды, группы и т.д. Такая ситуация наблюдается, например, на разделе «Политика» форумов крупнейшего белорусского интернет-портала «TUT.by». Очевидно, исходя из психологических предпосылок, наибольшую активность в виртуальном пространстве проявляют оппозиционно настроенные лица. Их высказывания более содержательны и, что важнее, эмоциональны. Соответственно и в числе модераторов оказались лица, придерживающиеся оппозиционных взглядов.

Обязательно следует отметить, что на большинстве ресурсов, как и на упомянутом, существуют достаточно высокий уровень самодисциплины сообщества и отрицание крайних (радикальных) подходов и взглядов. Модераторов –

сторонников определенных течений можно скорее отнести к числу «сочувствующих». Как пример можно привести то, что на политизированных форумах в бейнете не поддерживаются и достаточно жестко рецензируются высказывания радикального оппозиционного, националистического характера.

Пристального внимания заслуживает блог-сфера (блог – интернет-дневник пользователя). Блоги стали средством массовой информации, в которых каждый может найти информацию (контент) по своему вкусу и тут же вступить в дискуссию с автором. Не удивительно, что блоги оказывают все большее влияние на современную жизнь, особенно молодежи. Блоггерские сообщества играли заметную роль во время украинской «оранжевой революции», еще более активно блоггеры действовали во время весенних акций протеста 2006 года в Минске. В создаваемых сообществах организовывались флеш-мобы, координировались акции протеста. Многие радикальные молодежные группирования имеют свои корни именно в блог-сфере.

Как отдельное, можно сказать, возникающее на глазах явление, следует отметить социальные сети, по типу и функциональности близкие к блогам. Именно к числу таких ресурсов относится уже упоминавшийся ресурс «Одноклассники», который уже через полгода после возникновения использовался для розыска лиц в связи с беспрецедентным числом зарегистрировавшихся на нем пользователей. Еще один пример социальной сети, популярной в русскоговорящем сегменте сети Интернет, – проект «Мой мир». В связи с недавним возникновением феномен социальных сетей недостаточно изучен, но по ряду признаков можно судить, что это явление заслуживает особого внимания.

Очень показателен тот факт, что, по данным аналитической организации «Hitwise», впервые за всю историю существования статистических исследований в сети Интернет иная, чем порнография, категория, а именно социальные сети, вышла в США и Великобритании на первое место.

Важно отметить, что в радикальных молодежных структурах довольно серьезное внимание уделяется вопросам использования возможностей информационных технологий в своей деятельности. Например, проводятся практические занятия по использованию интернет-проектов для информирования, налаживания отношений и образования молодежи. При этом подчеркивается важность размещения информации о деятельности радикальных структур в Интернете, где практически без ограничений можно освещать факты, происходящие в стране и за рубежом. Кроме того, рассматриваются варианты создания молодежного информационного поля в отдельных регионах республики. Проводится обучение по работе с информацией, поиску новостей, а также анонимное анкетирование с целью изучения сферы интересов молодых лю-

дей, их увлечений, предпочтений в поисках источников информации.

На ресурсах деструктивной направленности по мере необходимости даются рекомендации довольно высокого технического уровня по преодолению блокирования доступа к специфическим информационным ресурсам. Технические особенности построения и функционирования сети Интернет в целом таковы, что контроль за пользователями и цензура в ней весьма затруднительны и предпринимаемые в этом направлении попытки, как правило, неэффективны либо получаемые результаты непропорциональны затратам. Подтверждением тому являются безрезультатные попытки борьбы с нарушителями авторских прав. Использование дополнительных несложных и нетрудоемких мер технического характера, доступных рядовому квалифицированному пользователю, практически исключают возможность контроля.

Развитие информационно-коммуникационных технологий приводит к размыванию различий между высокотехнологичными цифровыми устройствами. Так, если еще несколько лет назад их можно было уверенно разделить на устройства, предназначенные для воспроизведения цифрового контента (mp3-плееры, видеоплееры), устройства мобильной связи, персональные компьютеры (в том числе малогабаритные – ноутбуки и КПК), стационарные телефоны, GPS-навигаторы и устройства для чтения электронных книг, то в настоящее время различие между ними стирается за счет наращивания дополнительных функций. Все они приобретают универсальное назначение. Например, снижение размеров и добавление модулей связи в КПК приближают его по возможностям использования к мобильному телефону, мобильные телефоны разрабатываются с учетом возможного удобного воспроизведения мультимедийного контента и т.д. Но в первую очередь наращиваются возможности по использованию различных видов каналов передачи данных: инфракрасных портов, блютузов, беспроводного сетевого интерфейса, GPS-модулей, приемопередатчика для мобильной связи. Это неполный список средств передачи данных, устанавливаемых производителями на современные коммуникационные и вычислительные устройства.

Показательный пример подобного размывания границ демонстрирует программное обеспечение для мобильных устройств «Google Map 2.0» (версия, актуальная на момент написания данной статьи), разработанное как для аппаратов сотовой связи, так и для коммуникаторов. Данное программное обеспечение позволяет, основываясь на координатах базовой станции, к которой в данный момент подключен абонент, достаточно точно отобразить его положение на экране мобильного устройства на карте либо на спутниковой фотографии. Следует особо отметить, что данное программное обеспечение рас-

пространяется бесплатно и корректно работает на территории Республики Беларусь с действующими провайдерами. Таким образом мобильное устройство превращается в аналог GPS-навигатора.

Многофункциональность устройств позволяет использовать их как универсальные коммуникаторы. Например, установка программного обеспечения «Skype» на мобильный телефон позволяет использовать его телефонию через сеть Интернет и исключает определение как вызываемого абонента, так и самого факта звонка техническими способами. Использование технологии «блютуз» позволяет осуществлять обмен сообщениями между близкорасположенными телефонами на уровне абонентов или превращать их в рации, в обоих случаях требуется использование специального программного обеспечения. Использование даже только одной из этих технологий значительно затрудняет осуществление контроля за содержанием передаваемой информации, комплексное их использование фактически исключает такую возможность.

Таким образом, пользователь при наличии достаточной квалификации получает возможность доступа ко всем информационным ресурсам, как локальным, так и глобальным, фактически постоянно и с любого устройства.

Коснувшись вопроса квалификации нельзя не упомянуть о влиянии этого фактора на возникновение соответствующих группировок. Так, например, Д.В.Фролов полагает, что в современном обществе расслоение происходит по признаку доступа к современным информационно-коммуникационным технологиям и степени их освоения, что тоже может способствовать радикализации части интернет-сообщества. С другой стороны, этот же источник содержит мнение, что степень информационного воздействия можно определить количественно по объему передаваемой информации [3]. Безусловно, по влиянию на общество в целом наиболее мощное информационное воздействие оказывают традиционные электронные СМИ – радио и телевидение, в то же время воздействие рассмотренных в статье факторов носит точечный характер. Оно направлено на узкие группы, имеет четко определенную целевую аудиторию среди наиболее активной и грамотной части общества.

Таким образом, развитие компьютерных технологий и средств телекоммуникации привело к резкому расширению функциональных возможностей сложных технических изделий и одновременному снижению их стоимости. Это сделало их доступными для значительного количества граждан. Как следствие, определенные процессы, связанные с распространением информации, открыли новые возможности для организации деятельности молодежных радикальных структур, но оказались вне поля зрения государственных органов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Белорусы просиживают в Интернете больше других жителей СНГ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.charter97.org/ru/news/2008/10/7/10880/>.
2. Молодежь и государство в Республике Беларусь в 2001–2007 гг. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.3dway.org/publication?page=8>.
3. Фролов, Д.Б. Информационная геополитика и сеть Интернет / Д.Б. Фролов, С.А. Грунюшкина, А.В. Старостин. – М., 2008.

СОЦИАЛЬНО-ПЕДАГОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПУБЛИЧНЫХ ЦЕНТРОВ ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В ИНФОРМАЦИОННОМ ОБЩЕСТВЕ

И.А. ЧУПРАКОВА

Современный этап развития публичных библиотек характеризуется стремлением к соответствию приоритетам современной глобальной политики в отношении формирования информационного и гражданского общества. Формирование в Республике Беларусь единого информационно-правового пространства является одной из важнейших общенациональных задач, в решении которой активно участвуют публичные библиотеки страны через функционирование на их базе центров правовой информации.

Анализ содержания и технологии библиотечно-библиографического обслуживания пользователей правовой информации, информационно-ресурсного обеспечения деятельности публичных центров правовой информации дает основания определить и обосновать социально-педагогический аспект их деятельности, сущность которого состоит в создании оптимальных условий для доступа к социально значимой информации, популяризации и распространении правовых знаний, содействии правовому воспитанию как необходимому условию формирования правосознания и повышения правовой культуры граждан, создании условий для адаптации личности в информационном обществе.

Одна из основных тенденций современности характеризуется утратой многими традиционными ресурсами человеческого прогресса своего первостепенного значения. Вместе с тем информация становится важнейшим потенциалом научно-технического и социально-экономического развития мирового сообщества.

Информационное общество, которое характеризуется радикальными изменениями в сфере производства, распространения и потребления информации как важнейшего объекта жизнедеятельности человека и средства достижения целей, предполагает наличие единого информационного пространства как основы экономического, правового, политического, образовательного и иных единых социальных процессов. Системный подход позволяет рассматривать единое информационное пространство как совокупность информационных ресурсов, информационно-коммуникационной инфраструктуры, информационных продуктов и услуг, политических, социально-экономических и культурных условий реализации процессов информатизации, позволяющую обеспечить социально-политическую стабильность государства и переход общества к устойчивому развитию на новом историческом этапе [1; 2, с. 271].

Генезис информационного пространства свидетельствует о главенствующей роли деятельности центров генерации, хранения и распространения информации, которые стали обяза-

тельными элементами всех сфер деятельности общества [3]. Создание и развертывание информационного пространства – сложный интеграционный процесс. Стремление обеспечить его непрерывность требует целенаправленной государственной политики, развития и совершенствования системы документных коммуникаций (СДК), включения в нее новейших информационных технологий.

Являясь подсистемой информационного пространства, система информационно-документных коммуникаций включает в себя наряду с другими документными институтами библиотеки как организаторов коммуникации внутри социума. По мнению Т.Ф. Берестовой, библиотеки являются и субъектом и элементом информационного пространства, поскольку выступают в качестве одной из организационных форм коммуникативной деятельности людей [4]. Системные связи библиотеки позволяют ей не только организовать локальное информационное пространство, но и являться частью другого информационного пространства – регионального, ведомственного, национального, в рамках которых она реализует свое социальное назначение.

Социальные и экономические преобразования принципиально меняют роль библиотек как субъектов системы информационно-документных коммуникаций в создании информационного общества через обеспечение доступа к информационным ресурсам как материальной ос-

нове информационного пространства, внедрение в свою деятельность инновационных процессов, техническую модернизацию, использование новых информационных технологий, развитие интеграционных процессов.

Современный этап развития публичных библиотек характеризуется соответствием приоритетам современной глобальной политики, в том числе особенностям формирования информационного и гражданского общества. Социальное назначение публичной библиотеки в информационном обществе заключается в содействии процессам разработки и реализации моделей устойчивого развития общества, неотъемлемой частью которого является обеспечение конституционных прав граждан на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды.

Функционирование публичных библиотек в информационном пространстве привело к их активному участию в решении социальных задач современности, в том числе в реализации конституционного права граждан на доступ к информации, что подчеркивает принцип общедоступности информации и принцип равенства пользователей в библиотечном деле [5, с. 70].

Обеспечение свободного доступа к правовой информации и активная популяризация правовых знаний в публичных библиотеках Республики Беларусь – ответ на современные требования к процессу воспитания гармонично развитой личности, реализация их приоритетной социализирующей функции, которая с созданием центров правовой информации (ПЦПИ) конкретизируется как функция правовой социализации. Активное включение библиотек в процесс правового воспитания как целенаправленного воздействия для формирования системы нравственно-правовых ценностей личности, обеспечивающей высокий уровень правовой культуры [6, с. 10], раскрывает их педагогический потенциал.

Высокий уровень правовой культуры – один из важнейших факторов воздействия на все многообразие жизненных процессов в обществе, фактор успеха развития демократического правового государства, поскольку «правовая культура становится реальным инструментом социальных, политических и экономических преобразований, оказывающих существенное влияние на функционирование правовой системы государства и гражданского общества» [7, с. 11]. Популяризация правовых знаний, повышение социальной активности населения являются важными направлениями реализации комплекса мер по правовому просвещению населения в рамках Плана мероприятий по правовому просвещению граждан на период 2007–2010 гг., утвержденному распоряжением Премьер-минист-

ра Республики Беларусь от 3 ноября 2006 г. № 127р.

Правовые знания в совокупности с общественно значимыми знаниями занимают особую нишу. Право является регулятором деятельности государственных, коммерческих и частных структур, оно необходимо каждому субъекту общества, поскольку дает возможность ориентироваться в разносторонних социальных отношениях. Специфика правовой информации заключается в том, что независимо от содержания она всегда является социально значимой, а значит востребованной, что определяет субъективный фактор правовой информированности населения.

Публичные библиотеки практически явились готовой инфраструктурой для предоставления доступа к правовой информации и пропаганды правовых знаний в силу факторов их приближенности к населению, соответствующего информационно-ресурсного обеспечения, оказания бесплатных информационных услуг, наличия опыта работы с пользователями информации и др.

Переход на качественно новый уровень удовлетворения информационных потребностей граждан в публичных библиотеках связан с организацией и функционированием на их базе публичных центров правовой информации (далее – ПЦПИ) – пунктов свободного доступа граждан к официальной правовой информации в целях формирования правовых знаний, навыков правомерного поведения, уважительного отношения к праву.

Функционирование ПЦПИ на базе публичных библиотек привело к тому, что их деятельность по информационно-правовому обслуживанию стала более целенаправленной и содержательной, а работа с пользователями стала носить комплексный характер с использованием дифференцированного подхода к выбору форм и методов справочно-библиографического обслуживания и информирования в области права.

На сегодняшний день в ПЦПИ при библиотеках активно проводятся мероприятия по правовому всеобучу населения, организуются комплексные мероприятия с привлечением представителей правоохранительных органов, служб социальной защиты населения. Среди массовых и дифференцированных форм информационного обслуживания – день правовой информации, час правовой информации, дни консультанта, книжные выставки и стенды правовой информации, тематические папки-досье и пресс-подборки по наиболее значимым правовым вопросам для населения региона, семинары, дискуссии и т.д. Часто в ПЦПИ организуются встречи с представителями органов местной власти, налоговой инспекции, банков, управлений ЖКХ, служб занятости и социальной защиты с целью правового информирования определенных групп населения: военнослужащих, предпринимателей, пенсионеров, инвалидов, беженцев и т.д.

Важной составляющей повышения социального влияния публичной библиотеки стало оказание образовательных услуг населению по проведению мероприятий по правовому воспитанию и формированию правовой грамотности подрастающего поколения: школы правовых знаний, круглые столы, викторины, брейн-ринги, конкурсы и другие формы работы. Например, в практике работы ПЦПИ при Кричевской ЦБС – плодотворное сотрудничество с центром педагогической информации, созданным в 2004 году на базе детской районной библиотеки. Совместными усилиями этих центров организована и функционирует школа правовых знаний, где проводятся уроки на темы «Я – гражданин Беларуси», «Ты имеешь право», «Государственная символика», «Право на жизнь» и др. К таким мероприятиям привлекаются сотрудники УВД, психологи, педагоги, организаторы внешкольной деятельности. В рамках комплексных мероприятий используются различные формы закрепления знаний и умений, полученных на занятиях школы (брейн-ринги, викторины).

Проводимые с образовательными и воспитательными целями, такие мероприятия играют важную роль в процессе правовой социализации подрастающего поколения, целевое направление которого выражается в приобщении к правовым нормам, ценностям правовой культуры, формировании личности. Таким образом, публичные библиотеки принимают активное участие в процессе системного решения задач воспитания граждан с активной жизненной позицией, сформированной правовой и информационной культурой, содействуют правовой адаптации личности к современным условиям информационного общества.

На сегодняшний день в стране функционируют более 330 ПЦПИ, что составляет только 8,6 % от общего количества публичных библиотек Беларуси, однако показатели их деятельности свидетельствуют об активной позиции в пропаганде правовых знаний и формировании спроса на правовую информацию. Например, по данным Национальной библиотеки Беларуси, в 2006 году за информационными услугами в ПЦПИ Республики Беларусь обратились 121 963 пользователя правовой информации, для которых было выполнено 106 582 справки. Сотрудниками центров были подготовлены и проведены 5047 библиографических консультаций и 716 мероприятий по правовой тематике, в которых приняли участие 12 196 посетителей. Данные 2007 года свидетельствуют о стабильности спроса населения на правовую информацию: зафиксировано 120 393 посещения; выполнено 103 837 тематических, фактографических, уточняющих, адресных справок; проведено 11 059 библиографических консультаций по правовой тематике.

Результативность такого направления работы, как бесплатное правовое консультирование граждан с привлечением юристов Республиканской коллегии адвокатов, подтверждают показате-

тели в таблице, свидетельствующие и о востребованности таких услуг среди населения. Сведения за 2007 год об этой, на наш взгляд, социально значимой работе с населением по формированию правовых знаний подтверждают интерес к такой форме правового просвещения населения: 2475 консультаций, проведенных практикующими юристами (2157) и студентами юридических факультетов (318).

Таблица

Количество бесплатных юридических консультаций в ПЦПИ в 2006–2007 годах

№ п/п	Регион	Количество юридических консультаций	
		2006 год	2007 год
1	Брестская область	40	7
2	Витебская область	163	685
3	Гомельская область	389	419
4	Гродненская область	1076	1187
5	Минская область	51	60
6	Могилевская область	94	105
7	город Минск	11	12
ВСЕГО		1824	2475

Приобретение юридических знаний, умений работать с правовой информацией, навыков ее поиска в электронных информационных ресурсах – минимальный перечень того, что может предложить сегодня ПЦПИ каждому гражданину. Массовые, групповые и индивидуальные консультации юристов на примере квалифицированного решения конкретных правовых проблем демонстрируют сущность правовых норм, особенности правового регулирования разнообразных общественных отношений, содействуя тем самым правовой социализации личности – процессу вхождения человека в правовую жизнь общества с целью овладения определенными правовыми ценностями, образцами поведения и способами правовой деятельности.

В практике работы публичных библиотек достаточно распространенными стали услуги библиотечного сервиса. Этот вид библиотечного обслуживания стал особенно востребованным благодаря целенаправленному информационно-ресурсному обеспечению ПЦПИ и предоставлению правовых ресурсов другим субъектам правового воспитания – учителям, воспитателям, организаторам внешкольной деятельности детей, преподавателям правовых дисциплин, трудовым коллективам на основе их запросов. Библиотеки не только предоставляют свои помещения для организации и проведения мероприятий по правовому воспитанию и обучению, но и осуществляют их информационную поддержку, что свидетельствует о комплексности предоставления услуг, консолидации усилий

различных структур общества по повышению правовой культуры населения.

Предлагая и реализуя сервисные услуги, публичная библиотека стала местом организации и проведения тематических встреч, тренингов, семинаров, заседаний, на которых компетентные стороны обсуждают проблемные вопросы региона, делятся опытом, обмениваются мнениями. Библиотека стала обеспечивать правовое поле для реализации региональных программ социальной направленности, явилась информационным мостом между местными органами власти и населением.

Таким образом, благодаря своей активной позиции центры правовой информации стали той средой, где каждый посетитель может приобрести определенный комплекс юридических знаний, умений ими пользоваться, навыков поиска правовой информации. Здесь пользователи правовой информации вступают в информационные отношения через посещения различных мероприятий, содействующих повышению и правовой, и политической, и информационной культуры личности.

Дальнейшее создание ПЦПИ, усовершенствование их деятельности в направлении правового информирования населения требуют детального анализа библиотечно-библиографической деятельности ПЦПИ с целью раскрытия их потенциала для выполнения поставленных задач и реализации основных функций. Пристального внимания требуют вопросы комплексного анализа современного состояния ПЦПИ: кадровое и методическое обеспечение их деятельности, определение дифференциации пользователей правовой информации и их информационных потребностей, раскрытие особенностей информационного обслуживания и многие другие. Кроме того, выявление проблемных сторон функционирования центров на современном этапе позволит грамотно определить перспективные направления их развития, реализовать задачи по оптимизации и повышению эффективности функционирования публичных библиотек Республики Беларусь как центров правового просвещения населения.

Сегодня ПЦПИ, созданные на базе библиотек, активно включены в процесс правового информирования населения. Именно здесь форми-

руется электронный и неэлектронный информационный правовой ресурс, обеспечивается доступ к отдаленным ресурсам, удовлетворяется широкий спектр информационных потребностей, осуществляется библиографическое обслуживание с использованием массовых и дифференцированных форм и методов работы с пользователями правовой информации. Все это содействует правовой социализации личности, росту правосознания и повышению правовой культуры как отдельного индивида, так и общества в целом, которая несет на себе функцию аккумуляции и наследования правовых ценностей, а через их субъективизацию «наряду с нормами права выступает важным регулятором социальных отношений» [8].

Успешному решению задач, стоящих перед ПЦПИ, способствует четкое понимание ими характера и объема работы по распространению правовых знаний как на современном этапе, так и в перспективе. Наличие обоснованной теоретической (методологической) базы, достаточной материально-технической базы для функционирования центра и возможности обеспечения доступа к удаленным правовым информационным ресурсам, правильно организованного, укомплектованного фонда правовой документации и справочно-библиографического аппарата к нему, внедрение инновационных форм и методов информационной работы, наличие дополнительных источников финансирования и кооперация с заинтересованными организациями значительно увеличат возможности для пропаганды правовых знаний и повышения их разностороннего влияния на потребителей правовой информации.

Педагогический потенциал публичных библиотек, на базе которых функционируют ПЦПИ, дает основания рассматривать их в качестве ресурсных центров правового воспитания «как одного из приоритетных направлений воспитательного процесса в целом» [9, с. 2]. Многолетний опыт работы публичных библиотек, поиск оптимальных и эффективных форм, методов, путей совершенствования правового воспитания личности в условиях библиотеки, их активная позиция и желание принести пользу обществу явно определяют социально-педагогические аспекты их деятельности.

ЛИТЕРАТУРА

1. От информационного пространства к информационному обществу / Л.Н. Величко [и др.] // Развитие информатизации и системы научно-технической информации (РИНИТИ-2008): докл. VII Междунар. конф., 5 нояб. 2008 г., Минск). – Минск: ОИПИ НАН Беларуси, 2008. – С. 44–48.
2. Каптерев, А.И. Менеджмент знаний: От теории к технологиям: науч.-метод. пособие / А.И. Каптерев. – М.: Либерей-Бибинформ, 2005. – 296 с.

3. Соколов, А.В. Информационный подход к документальной коммуникации: учеб. пособие для студентов библиотечного факультета / А.В. Соколов; ЛГИК. – Л., 1988. – 85 с.
4. Берестова, Т.Ф. Общедоступная муниципальная библиотека в едином информационном пространстве: науч.-метод. пособие / Т.Ф. Берестова. – М.: Либерия – Бибинформ, 2005. – 288 с.
5. Мотульский, Р.С. Общее библиотековедение: учеб. пособие / Р.С. Мотульский. – М.: ЛИБЕРИЯ, 2004. – 224 с.
6. Кравцов, Р.В. Правовое воспитание личности в контексте аксиологии права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Р.В. Кравцов. – Челябинск, 2006. – 25 с.
7. Бондаренко, С.О. Правовая культура как фактор становления демократического государства в современной России: автореф. дис. ... канд. соц. наук: 22.00.06 / С.О. Бондаренко. – Саратов, 2006. – 18 с.
8. Сергиенко, Л.А. Культура и гражданское общество / Л.А. Сергиенко // Информ. ресурсы России: науч.-практ. журн. – 2007. – № 6. – С. 6–10.
9. Матвиенко, Л.М. Правовое воспитание старшеклассников в процессе изучения дисциплин гуманитарного цикла: автореф. дис. ... канд. пед. наук: 13.00.00 / Л.М. Матвиенко. – Волгоград, 2004. – 28 с.

ФОРМИРОВАНИЕ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: ОТ ВОЙН И КОНФЛИКТОВ В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ К ПРАВОВОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ КОНФРОНТАЦИЙ

С. В. СИЛКОВ

К закону можно подойти по-разному. В нем можно видеть отвлеченную философию или политическую теорию, историю нравственности, общественную систему или свод правил. Но как бы его ни понимать, как бы ни изучать, какую бы сторону ни подчеркивать, его основная задача – установить какие-то рамки, помогающие разрешить любой возникший в обществе конфликт.

Клиффорд Саймак («Дом обновленных»)

В статье анализируются основные проблемы войн, конфликтов и кризисов в информационном пространстве при формировании электронного правительства в мире и в Республике Беларусь. Рассмотрены правовые средства противодействия информационным войнам и разрешения конфликтов в информационной сфере, их общесистемные предпосылки, институционально-правовые и процессуальные признаки, новейшая нормативная база Республики Беларусь в области информационного права, посвященная информационным аспектам правовых конфликтов и конфликтологическим проблемам информационных отношений. Дана авторская дефиниция информационных противоборств (информационных войн).

Специалистов в области информационного права все более привлекают проблемы противостояний – войн, конфликтов и конфликтности – в инфосфере, процессы и результаты деструктивных информационных воздействий, что логично вытекает из принципиально неравномерного характера развития информационных отношений при формировании основ гражданского и информационного общества.

Понимание преимуществ и угроз, касающихся информации, вынуждает технологически развитые страны унифицировать нормы права для повышения предсказуемости и стабильности информационного пространства. В Республике Беларусь, где связанные с конфликтностью тематики приобрели общенациональное значение, также активно обновляется информационное законодательство. Но и сегодня конфликты, возникающие между технологическими возможностями и правовыми организационными средствами их применения, являются одними из самых болезненных: «самый главный конфликт действительно порождается очень большим технологическим взрывом в последние годы. Готов ли человек в целом к этому? Отнюдь не всегда, например в сфере гос-

управления новые технологические средства воспринимаются неоднозначно, что порождает немало конфликтов» [1].

Для конструктивного развития информационного общества и формирования э-правительства важно своевременное разрешение проблем защиты правовых механизмов доступа к информации о деятельности госорганов, а также предотвращения и снятия информационных правовых конфликтов между разными субъектами. При этом роль э-правительства нельзя позиционировать вне соответствующих административных процедур, обеспечения законности, реализации прав человека, юридических лиц, информационной безопасности. Разрешение проблем не всегда происходит нормативным правовым образом. Пока еще общества, как указывал Монро Прайс, часто вместо культуры разумного обсуждения попадают под влияние культуры рынка, уделяя этой стороне наибольшее внимание.

Работы, посвященные информационным аспектам правовых конфликтов и конфликтологическим проблемам информационных отношений (И.Л.Бачило, Е.М.Бабосов, В.А.Копылов, В.Э.Разуваев,

А.К.Жарова, А.В.Манойло, И.Н.Панарин, Г.Г.Почепцов, С.П.Расторгуев, А.А.Стрельцов, И.М.Расолов и др.), особое внимание уделяют правовым исследованиям информации и инфосистем, механизмов взаимодействия права и информации; противоречиям в праве, характеризующим его сущность, специфику и содержание, в том числе в инфосфере; способствуют пониманию того, что право граждан на информацию «выступает в качестве естественного и неотчуждаемого права, принадлежит конкретным субъектам общественных отношений» [2].

О правовых средствах противодействия войнам и разрешения конфликтов в инфосфере

В формировании и развитии общественных отношений информационные контакты, взаимодействия, конфликты изначально выполняли функции своеобразного толчка к поискам разных форм релевантного их разрешения путем выявления барьеров для продвижения к новому.

Информационный правовой конфликт – это объективированное, отличающееся особой остротой, степень которой осознана, противоречие, возникшее между субъектами правоотношений по поводу их противоположных интересов, основанных на информации, имеющей юридическое значение [2]. Но сама категория «информационный правовой конфликт» принципиально не может быть чисто правовой – она носит скорее психосоциальный характер и выдвинута для отражения комплекса проблем, при решении которых правовым методам по необходимости придается наивысший приоритет. Правовое регулирование влияет на создание и устранение конфликтов, когда: текущий уровень регулирования (его отсутствие), а также механизмы его реализации практически в любой сфере деятельности не отвечают общественным потребностям или потребностям отдельных партий (движений, кланов); существует несогласованность норм в различных нормативных правовых актах.

Осуществление инноваций на основе имплементации информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в сферу госуправления расширяет возможности получения, хранения и передачи информации, ее применения в правотворческой и правореализующей деятельности на разных уровнях. Поэтому в зависимости от содержания и-правоотношений в них возможно выделить правовые конфликты, связанные с развитием законодательства; деятельностью с целью создания спецсредств и (или) модификации (уничтожения, блокирования) инфоресурсов и инфосистем; правоприменительной деятельностью госорганов, обязанностями предоставления определенной информации, возлагаемых на госорганы, госслужащих, граждан и организации; деятельностью СМИ и использованием Интернет.

Киберпространство стало полем боя, где каждая противоборствующая сторона стремится получить преимущество (разгром противника). Размах противоборства в инфосфере достиг уровня, на котором потребовалось создание специальных концепций «информационного противоборства» («информационной войны»).

Исследуемая тематика конфликтности зачастую необоснованно сужается до тактических проблем ведения самой и-войны и образования качественно новых способов ведения вооруженных конфликтов различной интенсивности. Согласно принятым в силовых структурах дефинициям и-война – это комплекс мероприятий по достижению информационного превосходства путем воздействия на информацию, информационные процессы, системы и сети противника при одновременной защите своей информации, информационных процессов, систем и сетей [3]. При этом угроза безопасности государству считается более опасной, чем угроза гражданам. Но т.к. воздействие информации на индивидуума происходит через СМИ и не только во время конфликтов высокой интенсивности, а также не только на население страны противника, но и на внутреннюю аудиторию, то такая дефиниция и-войн выводит из анализа социогуманитарный аспект и-воздействий.

Общесистемными предпосылками и-войн являются: 1) наличие небольшого числа остроконкурирующих групп, явно доминирующих над остальным обществом в обладании информационно-коммуникативными, финансово-административными ресурсами (причем конкуренция не может быть существенно смягчена действующими единообразными средствами государственного и общественного принуждения, выработки экономических и институционально-политических компромиссов); 2) ослабление госвласти и неразвитость гражданского общества, следствием чего является отсутствие информационной прозрачности в деятельности госорганов, коррумпированность и неподконтрольность бюрократии, фактически поставленной на службу остроконкурирующим группировкам и сросшейся с ними; 3) отсутствие гарантий профессиональной самостоятельности, упадок профессиональной морали в СМИ; 4) высокоэффективное манипулирование массовым сознанием вследствие низкой политико-правовой культуры граждан, отстранения граждан от активной политики и экономики, незащищенности прав и свобод человека и гражданина.

К институционально-правовым признакам и-войн относятся: 1) любые преимущества, облегчающие доступ к СМИ одних политических сил и создающие препятствия другим; 2) применение СМИ при распространении информации для насаждения чуждых общественному сознанию точек зрения (позиций, отношений), направленной на разжигание ненависти, вражды и насилия, а также деструктивно воздействующей на здоровье людей, их деловую репутацию,

доброе имя; 3) «прикрытие» от гражданина отношений между СМИ и политическими партиями и общественными движениями, кланами, группами, отдельными личностями.

К процессуальным признакам и-войн относятся: 1) использование и распространение сведений, заведомо противоречащих объективной действительности, с целью намеренного введения в заблуждение общественного мнения и (или) политических оппонентов; 2) использование без надлежащей проверки подлежащих распространению сведений, достоверность которых может по тем или иным причинам вызывать законные сомнения; 3) публичные попытки подвергнуть необоснованной критике распространяемые политическими оппонентами сведения, содержащие их позицию, суждения, с целью нанесения урона репутации и авторитету оппонентов (см. в [4]).

При помощи ИКТ стало возможным прямое манипулирование информацией противника (изменение или создание информационных упаковок даже без предварительного получения фактов и их интерпретации). Поэтому степень применимости военной силы в решениях конфликтов существенно понизилась: стратегические и тактические приемы войны информационной (виртуальной, идеологической, символической) вытесняют боевые действия из информационного поля. Это сняло с небольших автономных рассеянных групп гражданского общества изоляцию и дало им возможность координации, распределения и обмена информацией в реальном масштабе времени на локальном и глобальном уровне. Сила этих группировок становится сравнимой с субъектами государств и корпоративных структур: и-столкновения ведутся в разнообразных формах – военные и-войны, политические, идеологические, экономические и т.п.

Из анализа дефиниций понятия «информационная война» в терминсистемах работ [5], присущих и-противоборству целей, признаков и средств ведения, ее последствий и-противоборство (и-войну) возможно определить как комплексную стратегию целенаправленного воздействия субъектов агрессии (государства, политические партии и общественные движения, кланы, террористические группировки, отдельные личности) на информационные процессы и отношения объектов агрессии (с целью разнообразных торможений трансформаций стабильности развития и устойчивости личности, социумов, государства) с активным применением инфоресурсов и инфосистем для достижения и прочного удержания доминирования в различных сферах бытия при одновременном обеспечении безопасности собственной инфраструктуры.

При этом информация интерпретируется и как отдельный объект (потенциальное оружие), и как высокоприоритетная цель. Главный объект поражения в и-войне – это человек, скрытое воздействие на которого осуществляется через его психику, стимулирует его девиантное пове-

дение и деструктивные социальные тенденции в обществах.

И-противоборство (и-война) предопределяет, что «сторона должна занять определенное отношение к ситуации, определяемой категориями морального права (справедливости – несправедливости) или нравственной истины (правды – лжи), нормативными актами и правовыми обычаями, наследственно-биологическими факторами, техническими нормами. Выбор определен тем, что сторона находится в локальном пространстве и обстоятельства сохраняются на протяжении отрезка времени. Особенностью права является то, что оно находит применение во всех видах информационных противоборств. ... Такое противоборство порождает информационный конфликт и информационную войну» [6].

И-безопасность включает объект безопасности, угрозы объекту безопасности, деятельность по защите объекта безопасности от угроз, средства предотвращения (пресечения) угроз и субъекты этой деятельности. Из основных объектов и-безопасности возможно выделить: 1) интересы личности, ее права и свободы; 2) интересы обществ, их материальные и духовные ценности; 3) интересы государства, его роль, возможности в укреплении развития страны, его функции и ресурсы защиты конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности; 4) информацию.

Роль права в обеспечении и-безопасности заключается в «охранительной, регулятивной и запретительной функции, однако существует значительная разница в реализации функции права в противоборствах без использования информационного оружия и с использованием информационного оружия» [6].

Фактически войны и конфликты в инфосфере являются составляющей частью и-борьбы, набором инфоресурсов, используемых разными способами в зависимости от целей субъекта агрессии. При этом растущая зависимость общества от ИКТ трансформирует понятие международных войн, конфликтов и кризисов, что требует пересмотра национальных и международных доктрин и концепций, корректировки понятий и механизмов системы международных отношений. Такое изменение характера угроз безопасности, опосредованных инфосферой, вызывает необходимость обеспечения обществ инфоресурсами, составляющими национальный информационный потенциал в условиях соперничества в инфосфере, а также создания систем защиты указанного потенциала.

Деятельность сетевых структур на сегодня с трудом поддается правовому регулированию. Общее «смещение» общественных отношений в виртуальность (непосредственное воздействие гражданина на политику правительства, доступ к надгосударственным инфоресурсам и коммуникациям, развитие э-сообществ) ведет к трансформации системы нормативного правового ре-

гулирования и существующих демократических структур.

Характер развития э-коммерции и Интернет, а также повышение серьезности угроз и-безопасности во многих странах активизировали выработку законодательства по регулированию интернет-процессов: по регистрации доменных имен, цифровой подписи, средствам шифрования сообщений, проблеме охраны персональных данных, следственно-оперативным мероприятиям, контролю распространяемой информации и др. Примером стало принятие в Великобритании парламентского акта, предоставившего значительные полномочия госорганам по контролю за поведением в Интернет.

Развитие правового регулирования информационного пространства Республики Беларусь

Особенности субъектного состава правоотношений по поводу ведения и-войн можно охарактеризовать как «комплексность взаимодействия субъектов частного и публичного права. ... Подобного рода отношения – сложное переплетение субъектного состава, структурные элементы которого взаимодействуют друг с другом по цели и сфере противоправного замысла». В субъектный состав правоотношений по поводу ведения и-войн входят не только действующие субъекты права, но и новые, такие как «различного рода социальные группы (религиозные, корпоративные, кружки по интересам), в том числе не обладающие статусом юридического лица или какого-либо иного субъекта в сфере частного и публичного права, общества и др.» [7].

Регулирование и контроль коммуникаций в Интернете являются одними из ключевых факторов в госуправлении: «виртуальная сфера не является особым правовым пространством: фундаментальные принципы права здесь вполне применимы, хотя некоторые аспекты правореализации в сети Интернет носят специфический характер. Общие принципы гарантируют равную защиту основных прав и свобод граждан. Защита необходима в любом информационном пространстве – как на национальном, так и на межнациональном уровне» [8].

Глобализация инфопотоков при международном инфообмене и степень доступа государства к мировой информационной инфраструктуре, быстрое расширение практически неконтролируемых государством средств и способов непосредственного инфообмена между различными группами по различным каналам ведут к необходимости повышения требований по обеспечению национальной и-безопасности, что в первую очередь подразумевает создание высокоэффективной национальной правовой базы для реализации и защиты прав личности, общества и государства в инфосфере.

В Республике Беларусь система взглядов относительно направлений, средств и способов защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства представлена в Указе Президента Республики Беларусь от 17.07.2001 № 390 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь» в ред. от 28.01.2008 № 53 [9]. Концепция национальной безопасности Республики Беларусь содержит методологическую основу построения системы обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь и предназначена для использования при планировании и осуществлении деятельности госорганов по обеспечению национальной безопасности, под которой понимается состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Под обеспечением национальной безопасности понимается деятельность госорганов, в том числе общественных объединений, и отдельных граждан по защите жизненно важных интересов личности, общества и государства; определение жизненно важных интересов личности, общества и государства; выявление факторов, создающих угрозу национальной безопасности; формирование системы противодействия негативным факторам и возникающим угрозам.

Приоритетные направления обеспечения безопасности Республики Беларусь в инфосфере: 1) совершенствование механизмов реализации прав граждан на получение информации, форм и способов взаимодействия государства со СМИ; 2) обеспечение доступа к открытым инфоресурсам госорганов, органов местного управления и самоуправления, к архивным материалам, к другой открытой социально значимой информации; 3) разработка и внедрение современных методов и средств защиты ИКТ, прежде всего используемых в системах управления войсками и оружием, экологически опасными и экономически важными производствами; 4) осуществление госконтроля за разработкой, созданием, развитием и использованием средств защиты информации; 5) обеспечение правовых и организационных условий предупреждения, выявления, пресечения преступлений в инфосфере; 6) участие Республики Беларусь в международных соглашениях, регулирующих на равноправной основе мировой инфообмен, в создании и использовании межгосударственных и международных глобальных информационных сетей и систем.

Судебные разбирательства с участием СМИ в качестве стороны правового конфликта происходят постоянно во всех странах. Причины, обстоятельства дел, исход судебных процессов, оценки самих конфликтов с точки зрения в них вовлеченных или испытывающих их последствия всегда различны, но каждый такой судебный процесс – это демаркация правового пространства, отводимого СМИ обществом и государством для расширения правового поля их

деятельности с целью «защитить свои конституционные рубежи от вторжения. Правовая свобода СМИ нигде не является беспредельной, она связана с ответственностью и ограничениями, необходимыми для защиты демократических ценностей, прежде всего права на частную жизнь, на честь и достоинство, на безопасность. Но здесь нужна определенная бдительность, чтобы не допустить превращения разумных ограничений, необходимых в демократическом обществе, в препятствия, не позволяющие прессе выполнять предназначенную ей роль» [10].

Президент Республики Беларусь А.Г.Лукашенко указывал: «В руках СМИ – оружие самой разрушительной силы, и они должны контролироваться государством... В Беларуси СМИ серьезного характера, как и вся идеология, не приватизируются». Глава государства охарактеризовал государственные СМИ как важнейший инструмент обеспечения и-безопасности: «СМИ – это не только и не столько источник информации, «важно не просто донести до людей новость, но и объяснить, что за ней стоит»; разъяснительная работа «приобретает особую актуальность на фоне массивной лжи в отношении нашей страны» [11].

Действие Закона Республики Беларусь от 17.07.2008 № 427-З «О средствах массовой информации» [12] распространяется на СМИ, учреждаемые в Республике Беларусь; на иностранные СМИ в части, касающейся их деятельности на территории Республики Беларусь; на аналоги печатных, телевизионных и радиовещательных СМИ, которые распространяются через Интернет, за исключением требований о госрегистрации СМИ.

Закон о СМИ определяет порядок учреждения, госрегистрации и перерегистрации СМИ, а также распространения их продукции. В нем закреплены правовой статус субъектов правоотношений в сфере массовой информации, отношения прессы с госорганами и иными юридическими и физическими лицами. Предусмотрена ответственность СМИ в случае распространения недостоверной информации, которая может причинить вред государственному или общественным интересам. Закон определяет массовую информацию как предназначенные для неопределенного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и другие информационные сообщения и (или) материалы, опубликованные в печати, сообщенные посредством телевизионного вещания и радиовещания или в иной форме периодического распространения.

Статья 38 Закона запрещает распространение в СМИ в том числе информации, направленной на пропаганду войны, насилия, жестокости, экстремистской деятельности или содержащей призывы к такой деятельности. В радио- и видеопрограммах запрещается использование скрытых вставок, воздействующих на подсознание людей или оказывающих вредное влияние на их здоровье.

Согласно статье 11 Закона СМИ подлежат государственной регистрации в республиканском органе госуправления в сфере массовой информации. Порядок государственной регистрации и выдачи разрешения на распространение продукции СМИ, распространяемой через Интернет, определяется Советом Министров Республики Беларусь. Согласно статье 17 продукция иностранного средства массовой информации, распространяемая на территории Республики Беларусь без изменения формы и содержания, может быть распространена в Республике Беларусь после получения иностранным СМИ соответствующего разрешения в республиканском органе госуправления в сфере массовой информации. Как представляется, это может ограничить возможности граждан по беспрепятственному доступу к сообщениям и материалам зарубежных СМИ, гарантии чего декларировались в статье 44 Закона Республики Беларусь «О печати и других средствах массовой информации».

Согласно статье 36 Закона о СМИ физическим лицам «гарантируется право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, политических партий, других общественных объединений, иных юридических лиц, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды. Государственные органы, политические партии, другие общественные объединения, иные юридические лица, а также их должностные лица могут представлять сведения о своей деятельности средствами массовой информации путем проведения пресс-конференций, рассылки справочных и статистических материалов и иными способами».

Как представляется, тем самым предоставленное госорганами информации по запросам СМИ становится необязательным, что вступает в противоречие со статьей 34 Конституции Республики Беларусь: «Гражданам Республики Беларусь гарантируется право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды. Государственные органы, общественные объединения, должностные лица обязаны предоставлять гражданину Республики Беларусь возможность ознакомиться с материалами, затрагивающими его права и законные интересы. ...». В свете этого словосочетание «могут представлять сведения о своей деятельности средствами массовой информации» в статье 36 Закона о СМИ можно предложить заменить словосочетанием «по запросам средств массовой информации представляют сведения о своей деятельности».

Очевидно, что указанные существенные аспекты развития э-демократии в нашем государ-

стве должны регулироваться нормативными правовыми актами достаточно высокого уровня.

Закон Республики Беларусь от 04.01.2007 № 203-З «О противодействии экстремизму» в ред. Закона Республики Беларусь от 21.07.2008 № 417-З [13] определяет правовые и организационные основы противодействия экстремизму в целях защиты прав, свобод и законных интересов личности, конституционного строя и территориальной целостности Республики Беларусь, обеспечения безопасности общества и государства. Согласно статье 3 Закона об экстремистской деятельности противодействие экстремизму основывается на принципах законности; признания, соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов граждан, а также прав и законных интересов организаций; сочетания гласных и негласных методов противодействия экстремизму; приоритета обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь; сотrudничества государства с организациями и гражданами; приоритета профилактических мер; неотвратимости наказания за экстремистскую деятельность. Согласно статье 4 Закона противодействие экстремизму осуществляется посредством принятия профилактических мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих экстремистской деятельности; предупреждения и пресечения экстремистской деятельности.

Согласно статье 14 Закона об экстремистской деятельности издание и (или) распространение, в том числе через СМИ, экстремистских материалов запрещаются. И-продукция признается экстремистскими материалами по решению суда на основании заявления госоргана, осуществляющего противодействие экстремизму, по месту нахождения организации, ее изготовившей и (или) распространяющей (распространившей), либо по месту жительства гражданина, ее изготовившего и (или) распространяющего (распространившего), либо по месту ее обнаружения. Как представляется, имеет место несогласованность указанных норм Закона со статьями 34 и 33 Конституции Республики Беларусь: «Каждому гарантируется свобода мнений, убеждений и их свободное выражение. Никто не может быть принужден к выражению своих убеждений или отказу от них ...» (ст. 33 Конституции Республики Беларусь).

Заключение

Вхождение в единое мировое инфопространство требует от соответствующим образом подготовленных стран унификации ИКТ и национальных законодательств в инфосфере, что даст возможность странам-лидерам в области информатизации ограничить возможности пользования своими ресурсами и технологиями со стороны менее развитых стран, получить абсолютное превосходство во всех других областях над странами-аутсайдерами и осуществ-

лять над ними узаконенный тотальный и-контроль. Асимметрия в доступах к инфопотокам и инфоресурсам для стран, «задвинутых на обочину», приведет к культурным, правовым, политическим и экономическим конфронтациям между странами несопоставимого научно-технического потенциала, к возникновению новых очагов конфликтов и войн, к кризисам и нестабильности в сфере международных отношений и инфообмена.

Построение основ и-общества и формирование э-правительства в Беларуси происходят в условиях сильнейшего и-противостояния, когда необходима постоянная защита национальных инфоресурсов и сохранение конфиденциальности инфообмена по мировым открытым сетям. Сейчас Беларусь ведет приграничные сражения на уровне и-противостояния не концепции общественного устройства, а ее выражениям в существующей культуре (в том числе правовой). Поэтому интеграция национального инфопространства в мировую инфосферу должна происходить при полном сохранении национального информационного суверенитета. От масштабности и темпов формирования у нас современной инфосреды и механизмов защиты инфопространства от атак извне и изнутри зависит национальная безопасность в новой системе международных отношений. При этом комплексное обеспечение условий качества работы в области построения информационного общества и программ формирования и развития э-правительства предполагает, по методологии Всемирного банка, использование 6 показателей качества (механизмов решения задач): 1) полный учет мнения граждан; 2) политическая стабильность; 3) отсутствие насилия; 4) эффективность работы всех ветвей власти; 5) качество законодательства; 6) верховенство закона, включая и проблемы борьбы с коррупцией.

Анализ проблем и-безопасности показывает, что важно не обеспечение зачастую бесполезной «секретности», а осознание необходимости и возможности: 1) воспитания в собственном обществе культуры общественно-переосмысленного оборота имеющейся информации; 2) построения основ соответствующего законодательства; 3) сведения к минимуму ущербов от неизбежной утечки информации, не нарушающему устойчивости процесса управления в социально-экономической системе (это фундирует и-безопасность); 4) осознания того, что информация, единожды внедренная в культурные окружения, в которых живут граждане, не может быть из них вычищена, но может только многократно переосмыслиться. При этом переосмысление уже известной или ставшей доступной информации может сделать невозможным управление по ранее проводившимся в жизнь концепциям.

Поэтому при анализе правовой природы противодействия и-войнам и угрозам и-безопасности необходим системный, а не ситуационный

подход: 1) на государственном уровне сформировать целостную систему выявления современных и-угроз, позволяющую осуществлять их релевантный мониторинг, адекватную классификацию уровней интенсивности и своевременное принятие пропорциональных мер реагирования; 2) системно противодействовать и-войнам на основе распространения информации позитивной и правового ограничения рамок распространения информации негативной, что может дать определенные возможности для направления применения инфоресурсов в мирное русло; 3) качественный правовой мониторинг также сможет позволить «систематически отслеживать динамику развития законодательства и своевременно вводить в действие правовые нормы, которые предназначены противодействовать проявлениям информационной войны» [14].

Бачило И.Л. указала также на необходимость повышения «правосознания и правовой культуры граждан, юридических лиц и самих законодателей» вследствие процветания нигилистического отношения «к закону, его качеству и применению. Сила закона и его адекватность ситуации ослабевает и начинает замещаться ландшафтом диалога разных субъектов по Интернет. ... Необходимы продуманные и системно связанные внутренние государственные законы, а также нормы международного права, регулирующие правила использования ресурсов информационной революции на благо общества» [1]. Сейчас принятия новых нормативных правовых актов явно недостаточно – необходимо создать условия для обеспечения рационального взаимодействия субъектов информационных отношений в инфосфере, неукоснительного выполнения ими уже существующих нормативных правовых актов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бачило, И.Л. Конфликты в информационной сфере. Правовые проблемы / И.Л. Бачило // Теор. семинар сектора информ. права Ин-та государства и права РАН 08.02.2008 / Электронный ресурс – www.igpran.ru/about/subjects/center2/Otchet2008.doc.
2. Шумов, П.В. Юридические конфликты в информационных правоотношениях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / П.В. Шумов. – Владимир, 2006.
3. Устав «Информационные операции» сухопутных войск США FM 100-6 1996 г.; Роль СМИ в военно-политических конфликтах современности / <http://www.psyfactor.org/smi.htm>.
4. Лисичкин, В.А. Третья мировая (информационно-психологическая) война / В.А. Лисичкин, Л.А. Шелепин. – М., 1999.
5. Панарин, И.Н. Технология информационной войны / И.Н. Панарин. – М., 2003; Почепцов, Г.Г. Информационные войны / Г.Г. Почепцов. – М., 2002; Расторгуев С.П. Философия информационной войны / С.П. Расторгуев. – М., 2002.
6. Жарова, А.К. Роль и место права в информационном противоборстве / А.К. Жарова // Теор. семинар сектора информ. права Ин-та государства и права РАН 08.02.2008 / Электронный ресурс – www.igpran.ru/about/subjects/center2/Otchet2008.doc.
7. Разуваев, В.Э. Правовые средства противостояния информационным войнам: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / В.Э. Разуваев. – М., 2007.
8. Рассолов, И.М. Конфликты, связанные с использованием сети Интернет // Теор. семинар сектора информ. права Ин-та государства и права РАН 08.02.2008 / Электронный ресурс – www.igpran.ru/about/subjects/center2/Otchet2008.doc.
9. Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 17 июля 2001 г., № 390; в ред. Указа от 28.01.2008 № 53 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2001. – № 69. – 1/2852; 2008. – № 29. – 1/9403.
10. Соболева, А. Конфликты, связанные с деятельностью СМИ // Теор. семинар сектора информ. права Ин-та государства и права РАН 08.02.2008 / Электронный ресурс – www.igpran.ru/about/subjects/center2/Otchet2008.doc.
11. Выступление Президента Респ. Беларусь А.Г. Лукашенко на Совете Безопасности Респ. Беларусь 30 сент. 2005 г.; Выступление Президента Респ. Беларусь А.Г. Лукашенко 12 февр. 2008 г. перед студентами Белорус. гос. ун-та во время посещения нового корпуса журналистики.
12. О средствах массовой информации: Закон Респ. Беларусь, 17 июля 2008 г., № 427-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – № 196. – 2/1524
13. О противодействии экстремизму: Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2007 г., № 203-З: в ред. Закона от 21.07.2008 № 417-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2007. – № 115. – 2/1300; 2008. – № 184. – 2/1513.
14. Бачило, И.Л. Мониторинг правовой системы – путь к укреплению правового государства // Вест. Совета Федерации. – 2006. – № 4-5. – С. 14-15.

РАЗДЕЛ X

|| ЮРИДИЧЕСКАЯ ПСИХОЛОГИЯ

ПСИХОЛОГО-ПЕНИТЕНЦИАРНАЯ ТИПОЛОГИЯ ОСУЖДЕННЫХ К ЛИШЕНИЮ СВОБОДЫ

В.Е. БУРЫЙ

Наличие у преступников таких общих типобразующих признаков, как сам факт осуждения, применение конкретных уголовно-правовых мер-санкций, изменение социального статуса, социальных ролей не означает, что их нужно воспринимать как некую однородную общность. В этой связи при назначении и исполнении наказания основополагающим является принцип дифференцированного подхода, реализация которого вызывает необходимость исследования различных типологических групп осужденных. В данной статье рассматриваются психолого-пенитенциарные типологии осужденных к лишению свободы.

Личность преступника, обвиняемого, осужденного исследуется в разных контекстах в юридической, психологической и педагогической литературе. В то же время осужденный как объект, а тем более как субъект воспитания (исправительного процесса) изучен менее всего.

При рассмотрении личности осужденного как совокупности социально-типических свойств и качеств, сложившихся в определенной системе отношений и проявляющихся в конкретных способах жизнедеятельности, основное внимание (в контексте задач воспитания и ресоциализации) должно быть уделено изменению у него деформированной системы отношений, корректировке индивидуальных свойств в направлении придания черт, необходимых и достаточных для жизни в определенной положительной или нейтральной (с точки зрения общественной безопасности) социальной группе, определенной микросреде, что не-

возможно без переосмысления личностно значимых для человека ценностей. Исправление осужденных — сложная социально-правовая, морально-нравственная и психолого-педагогическая категория. Под сущностью исправления осужденных, как правило, понимают их ресоциализацию, то есть процесс, который стимулирует формирование у осужденного жизненной позиции, отвечающей конституционным нормам, определяющим права, свободы и обязанности граждан.

Наличие у преступников таких общих типобразующих признаков, как сам факт осуждения, применение конкретных уголовно-правовых мер-санкций, изменение социального статуса, социальных ролей не означает, что их нужно воспринимать как некую однородную общность. В этой связи при назначении и исполнении наказания основополагающим является принцип дифференцированного подхода, реализация ко-

того вызывает необходимость исследования различных типологических групп осужденных.

Вместе с тем построить общую типологию осужденных (как основу для индивидуализации исправительного процесса) сложно, поскольку, с одной стороны, понятием «осужденный» охватывается большой круг людей, совершивших разнообразные преступления и отбывающих наказания, а с другой – за одинаковыми преступлениями стоят разные по степени криминальной зараженности и личностным качествам субъекты.

Следует отметить, что в отечественной криминологии, уголовно-исполнительном праве, пенитенциарной педагогике и психологии имеются многочисленные подходы к вопросу типологии преступников (осужденных) как теоретической и методологической основе построения системы исправительного процесса. Изучение трудов отечественных ученых позволяет отметить три основных направления по этому вопросу: уголовно-правовое, психолого-пенитенциарное, социологическое.

Цель данной статьи – изучение психолого-пенитенциарных типологий осужденных (преступников) к лишению свободы.

Как утверждает А.И.Долгова, «типология преступников – разновидность классификации лиц, совершающих преступления, наряду с группировкой преступников. ... Она является более глубокой характеристикой разных континентов преступников и основывается на существенных признаках, причинно связанных с преступным поведением» [1, с. 566].

Становление психологии как науки в конце 19-го начале 20-го веков стало точкой отсчета для развития различных направлений в этой сфере, в том числе области криминальной и пенитенциарной психологии. Одна из первых попыток описать типы заключенных в зависимости от криминальных и характерологических особенностей их личности принадлежит Л.М.Меньшину (1907), который выделял три типа личности заключенных. К первому типу он относил тихих, большей частью старичков, играющих роль невинных жертв и проявляющих ненависть к своему «брату-кобылке». Их главные черты – резонерство, черствое себялюбие, лицемерное ханжество, которые нередко уживаются с неподкупной честностью, от которой веет бездушием. Второй тип – пожилые, а иногда совсем старые арестанты, не скрывающие того, что они мошенники и разбойники, но держащие себя с некоторым гонором и благородством. Представители третьего типа (их большинство) составляют душу и сердце «шпанки» – это игроки, жиганы, «сухарники», палачи, готовые превратиться в жертвы, и жертвы, которые завтра могут стать палачами – люди, которые как бы специально созданы природой для жизни на каторге. Они находятся в вечном угаре и хмеле без вина, им нужно прежде всего волнение [2, с. 37].

С.В.Познышев (1915) разделял осужденных на типы в зависимости от степени исправления: исправляющиеся, образцовые, особые (осужденные штрафного изолятора) [3, с. 161, 162]. Позже, в 1926 году, в своем труде «Криминальная психология (преступные типы)» предложил еще одну типологию преступников: 1) эндогенные и 2) экзогенные.

Эндогенные преступники (в основе лежит соотношение личностных особенностей – эндогенных факторов) – это лица, предрасположенные к известным видам криминальной деятельности: они сами ищут условия для реализации своего преступного замысла. Высшей степенью предрасположения к преступлению обладают преступники-профессионалы. Этот тип преступников делится на шесть подтипов: а) импульсивные (испытывают удовольствие от самого процесса совершения противоправного деяния); б) эмоциональные (совершают преступления под влиянием эмоций и чувств); в) расчетливо-расудочные (действуют с целью достижения служебного, имущественного, социального, семейного положения и т.д.); г) идейные (совершают преступления с целью служения какой-либо известной общей моральной или социальной идее); д) резонеры (при помощи искусственных и софистических построений обосновывают свои своекорыстные стремления известными общими идеями); е) моральные психастеники (существенную их черту образует самоосуждение своим нравственным сознанием той цели, ради которой они нарушают Закон) [4, с. 119, 120].

Экзогенные преступники (в основе лежит стечение внешних обстоятельств – экзогенных факторов) – это лица, совершившие противоправные деяния вопреки своим расчетам и ожиданиям, под давлением обстоятельств. Этот тип преступников, характеризующийся пониженной сопротивляемостью неблагоприятным внешним обстоятельствам, имеет два подтипа: а) лица, которые с достаточной ясностью не увидели иных, непреступных способов выхода из своего положения – легкомысленные, глупые, трусы, отчаявшиеся и т.д.; б) лица, видевшие социально приемлемый, непреступный выход из создавшегося положения, но не обладавшие достаточной энергией, чтобы своевременно его использовать – пассивные, безвольные, нечестные, циничные, слишком застенчивые и т.д. [4, с. 101, 102].

Типология С.В.Познышева (исключая некоторые частности) не утратила своего научного значения и сейчас. Выделенные им типы личностей преступников в современной науке получают лишь новые наименования. Так, эндогенную личность относят к интровертам, а экзогенную – к экстравертам.

А.Ф.Лазурский (1921) взял основанием для типологии природные психологические возможности и особенности социальной приспособленности личности к действительности. Наряду с другими он выделял так называемый криминально-извращенный тип низшего уровня, кото-

рый, по мнению ученого, плохо приспособлен к жизни (вследствие чего и становится преступником). В свою очередь, извращенный тип подразделяется на ряд типов: а) пассивный (апатичный и безвольно-робкий); б) расчетливо-эгоистичный (хитрый, черствый, злопамятный); в) аффективно-извращенный (беспорядочно веселые, легкомысленные, пропойцы, скандалисты, драчуны, мелкие воришки); г) активно извращенный криминальный тип насильника (беспорядочный насильник и сосредоточенно жестокий насильник) [5, с. 27].

А.С.Петрова (1927) полагала, что за основу градации следует брать психологическую конституцию человека. Она различала две группы личностей: «примитивы» и «непримитивы». К «примитивам» относилась обыкновенных и нормальных людей, имеющих низкий культурный уровень вследствие неблагоприятных условий. «Непримитивы», наоборот, отличаются высоким уровнем культуры. Каждая группа, в свою очередь, подразделяется на конкретно-эмоциональный, аффективно-абстрактный, интеллектуально-волевой типы. Кроме того, она допускала наличие промежуточных типов [6, с. 251].

Теоретические исследования проблем психологии заключенных в 30–50-е годы не проводились. Они классифицировались на основе официальной карательной политики: уголовные и политические. Восстановление законности в деятельности правоохранительных органов в конце 50-х – 60-е годы вызвало необходимость дальнейшей разработки теоретических проблем преступности, создания научно-методической базы с целью дифференциации и индивидуализации подхода к различным категориям осужденных. Одними из первых к данной проблеме обратились М.Д.Шаргородский, А.М.Яковлев, Г.Г.Бочкарева.

М.Д.Шаргородский (1958) предложил основную классификацию (а в дальнейшем – типологию) считать физиологические (пол, возраст, болезни) и социальные критерии (стойкий рецидив, совершение преступления впервые). Обращал внимание на то, что при дифференциации режима отбывания наказания и индивидуализации воспитательной работы необходимо учитывать характер совершенного преступления, цели, мотивы, средства и способы действий [7, с. 32–34]. А.М.Яковлев (1964) в определении типологии преступников исходил из степени их социальной и нравственной запущенности, выделяя две категории особо опасных рецидивистов: а) с социальной установкой, образ жизни которых свидетельствует о сознательном противопоставлении себя нормам закона; б) с асоциальной установкой, свойства личности которых обесценены в социальном аспекте, а интересы находятся вне сферы нормальных отношений [8, с. 188]. На оценке осужденными совершенного преступления и раскаянии базируется типология Г.Г.Бочкаревой (1967), разделявшей преступников на бесконфликтных и циников. На

вышеуказанное ссылаются Ю.А.Дмитриев и Б.Б.Казак в книге «Пенитенциарная психология» [6, с. 252].

Интерес для пенитенциарной науки представляет классификация преступников Г.М.Миньковского (1971), который берет за основу типологии «ступенчатое различие направленности» и ориентацию личности (включая систему установок) как адекватное выражение социально-демографической, нравственно-психологической и правовой ее характеристик и выделяет четыре типа преступников. Для правонарушителей первого типа преступление является случайным, противоречащим общей направленности личности; для второго – оно может быть ситуативным из-за общей неустойчивости направленности; для третьего – вызвано общей отрицательной ориентацией личности, обуславливающей выбор среды, времяпрепровождения и непосредственного варианта действий при наличии подстрекательства, примера преступного поведения; для четвертого – результат относительно устойчивой системы анти-социальных оценок и отношений личности, ее преступной установки, включающей активный поиск повода и ситуации для преступного деяния. В этой типологии отражены не только основные варианты возможной направленности личности правонарушителей, но и процесс формирования социально-негативных черт личности, переход от единичных отклонений к их «цепочке» в случаях, когда противодействующие меры несвоевременны или недостаточно интенсивны. Знание этих особенностей позволяет оставаться, а затем и устранить криминальное развитие личности [9, с. 31, 32].

Таким образом, в 60–70-х годах для пенитенциарной психологии была характерна тенденция заимствования у криминологов типологий личности преступников (А.М.Яковлев, Г.М.Миньковский и др.) и использование их в практике конкретных видов пенитенциарных учреждений.

А.Д.Глоточкин и В.Ф.Пирожков (1970) основным критерием типологии осужденных считают соотношение эмоциональности и рассудка и предлагают три типа: 1) эмоциональный (подтипы: импульсивно-аффективные, сентиментальные, страстные); 2) рассудительный (подтипы: холодные натуры и расчетливо-рассудительные); 3) эмоционально-рассудочный (уравновешенные) [10, с. 36–39].

А.П.Евграфов (1970) выделяет следующие типы осужденных в местах лишения свободы в зависимости от их психолого-педагогических особенностей: 1) актив осужденных; 2) осужденные, вставшие на путь исправления и поддерживающие актив, но ведущие себя пассивно; 3) осужденные с неустойчивым поведением и допускающие нарушения режима; 4) осужденные, систематически нарушающие дисциплину, не реагирующие на воспитательное воздействие; 5) осужденные-приспособленцы, которые с

целью досрочного освобождения внешне ведут себя дисциплинированно и даже участвуют в общественной жизни; 6) религиозные фанатики [11, с. 127–129].

При психологическом анализе ряд авторов используют социально-психологические типологии, в которых выделение типов происходит на основе мотивации (корыстные и сексуальные преступники), при этом под мотивом понимается то, что лежит в основе выбора действий и поступков личности. В большинстве случаев мотивы преступного поведения не осознаются человеком полностью или частично. Такие типологии позволяют вскрыть глубинные детерминанты преступного поведения и соответственно разработать методики по их устранению, но на их основе трудно прогнозировать и корректировать поведение осужденного в местах лишения свободы. Для решения последней задачи перспективны те типологии осужденных, в основе которых лежат акцентуации свойств характера, темперамента и поведенческих признаков. Они позволяют конкретизировать меры воспитательного воздействия применительно к отдельным осужденным и сделать их максимально индивидуализированными.

А.В.Пищелко (1984), изучая личностные характеристики осужденных молодого возраста, за ведущую характеристику своей пенитенциарно-психологической типологии преступников берет поведение в местах лишения свободы, выделяя три типа: 1) оптимальный, 2) отклоняющийся, 3) аномальный [12, с. 13–18].

Типология, разработанная психологической лабораторией учреждения УШ-382 Управления исполнения наказаний МВД Российской Федерации по Саратовской области (А.Д.Васильев, И.Е.Гавриков, Б.М.Логак, 1991), основана на интеллектуальном уровне осужденных (высокий, средний, ниже среднего, интеллектуальный дефект); типе темперамента; особенностях характера (общительный – замкнутый, вспыльчивый – спокойный, дисциплинированный – недисциплинированный, откровенный – скрытный и т.д.); активности личности (лидер – отсутствие лидерских черт). В этой связи авторы выделяют шесть типов осужденных: 1) обладающие положительной социальной установкой, сильным типом личности, лидерскими задатками; 2) обладающие потенциально положительными социальными установками, слабым типом личности, без лидерских задатков; 3) не обладающие ярко выраженными организаторскими и волевыми качествами, так называемое «болото»; 4) обладающие отрицательными социальными установками, слабым конформным типом личности, без умеренно выраженных задатков лидерства; 5) обладающие отрицательными социальными установками, сильным типом личности; 6) обладающие отрицательными социальными установками, сильным типом личности, объективными задатками лидерства и стремлением к нему [13, с. 8–11].

В 80–90-х годах ученые НИИ МВД СССР и Домодедовского института повышения квалификации МВД СССР (Ю.М.Антонян, Ю.А.Алферов, В.П.Голубев, Ю.Н.Кудряков, Г.Ф.Хохряков, А.А.Зворыкин, Е.В.Черносвит и др.) предложили типологии осужденных, которые были составлены на основе психодиагностических, чаще зарубежных, методик. Предлагались следующие типологии осужденных: 1) мотивационно-поведенческая; 2) характерологическая; 3) патохарактерологическая; 4) индивидуально-стилевая; 5) в зависимости от степени общественной опасности личности и ее криминогенной активности. Из вышеуказанных наибольший интерес представляет мотивационно-поведенческая типология, разработанная Г.Ф.Хохряковым, В.П.Голубевым, Ю.Н.Кудряковым, выделенными семь типов осужденных:

1-й тип – возбудимый (имеет три подтипа: импульсивный, возбудимо-ригидный, гипертимный), в котором основным объединяющим личностным свойством является непосредственная реализация в поведении возникающих влечений и эмоционального напряжения без достаточного осмысления ситуации при отсутствии самоконтроля и отрицании общепринятых норм. Импульсивность как ведущее, ярко выраженное свойство этого типа сопровождается ригидностью, активностью и аутичностью. Проведенными исследованиями восприятия действительности установлено, что количество осужденных этого типа в местах лишения свободы составляет не менее 33 % от всей совокупности;

2-й тип по распространенности (не менее 22 %) обозначен как аутичный (шизоидный). Основное личностное свойство – это нарушение логики и восприятия действительности, непродуктивность мышления, узость и примитивность побуждений, мотивов. Эти осужденные – «одиночки», не способные понять всю сложность человеческих отношений, усвоенный ими мир напоминает узкий коридор, а внешняя реальность не оказывает направляющего влияния на их поведение;

3-й тип называется ригидным (15–17 %) в связи с основным личностным свойством – ригидностью, которая выражается в повышенной устойчивости аффективно окрашенных переживаний, на фоне акцентуации, близкой к патологии. Это порождает такие черты характера, как злопамятность, расчетливость, мстительность, подозрительность, самолюбие, неумеренное честолюбие;

4-й тип – демонстративно-ригидный (7–9 %). Основное личностное свойство – дискорданное сочетание в личности двух тенденций: ригидности и демонстративности. Основные черты таких осужденных – актерство, истеричность, повышенная тщеславность, изворотливость, притворство, самооправдание;

5-й тип обозначен как пластичный. Основное его свойство – так называемый «женский» способ адаптации в исправительном учреждении,

выражающийся в конформности, подчиняемости, сдержанности, самоконтроле, высокой лабильности и пластичности в социальной деятельности (данный тип часто встречается среди «отверженных»);

6-й тип – скрытные. Название было вызвано тем, что основным личностным свойством этого типа считается высокая интроверсия (индивидуальность). Такие осужденные характеризуются активностью, высоким уровнем самоконтроля и адаптации, ценностные ориентации могут расходиться с общепринятыми, стараются быть «в тени», организаторы и «идейные вдохновители», трудно поддаются переубеждению. Как правило, это лидеры отрицательной направленности;

7-й тип – мнительно-тревожные (не более 7 %); характеризуются низкой способностью вытеснения сознанием различного рода тревожащей и раздражающей информации, неуверенностью в себе, усиленной ориентацией на мнение окружающих, стремлением избежать конфликта и заслужить одобрение [14, с. 23–37].

В пенитенциарной психологии имеются и другие типологии, основанные на индивидуально-психологических особенностях личности осужденных: Ю.А.Алферовой (по характеру и направленности мировоззрения осужденных, определяющих морально-педагогическую запущенность), В.Г.Деевой (по направленности), А.И.Ушатиковой (по волевой активности) [8, с. 259, 260].

М.П.Стурова (1991) высказала предположение о необходимости разработки такой типологии личности осужденных, в которой в качестве типобразующего признака выступала бы деформация отношений личности в определенных сферах жизнедеятельности: а) в служебной (трудовой); б) в социально-бытовой сфере, в общении с окружающими; в) в основных сферах деятельности, для которых характерна утрата большинства социально полезных связей и отношений. Однако в данной типологии, как и в других, не отражается изменение личности в процессе отбывания наказания [15, с. 21].

М.И.Еникеев (1999) полагает, что основой типологии преступников должна быть степень их десоциализированности, мера социально-ценностной поведенческой дезадаптации: доминирующие позиции личности, ее побуждения, мотивы, устойчивые цели и способы совершения преступления. По степени социальной дезадаптации он различает три типа личности преступника: 1) антисоциальный – лица, неоднократно совершавшие противоправные деяния на базе устойчивой антисоциальной направленности (злостный тип); 2) асоциальный – лица, впервые совершившие преступления на основе общей асоциальной направленности (несоциализированный, «менее злостный» тип); 3) характеризующийся дефектами психической саморегуляции (тип «случайный») [16, с. 52–55].

Основу психолого-пенитенциарной типологии осужденных могут также составлять возрастные и половые особенности, наличие аномалий

в психике, дефектов психической саморегуляции при совершении преступлений, количество судимостей, отношение к основным средствам исправления осужденных, направленность и степень адаптации, степень исправления (ресоциализации). Например, типология по отношению к режиму отбывания наказания может включать осужденных, склонных к типичным нарушениям режима (употребление спиртных напитков и наркотических веществ), побегам, симуляции, картежным и другим играм «под интерес», гомосексуализму. Знание типологии осужденных с психическими аномалиями позволяет прогнозировать их поведение в период отбывания наказания, учитывать, что хуже всех ведут себя олигофрены, психопаты и лица, перенесшие черепно-мозговые травмы (они наиболее несдержанные и конфликтные). Для двух последних категорий характерно хранение запрещенных предметов. К сожалению, большинство этих типологий остаются в пенитенциарной психологии малоисследованными и невостребованными.

Вместе с тем на практике используется типология осужденных по видам преступления. Например, осужденные за насильственные преступления отличаются от осужденных за корыстные противоправные действия высокой эмоциональной возбудимостью и повышенным уровнем тревожности, что приводит к частым срывам. У них аффективное мышление, чувства превалируют над мыслью, что выражается в эмоциональной напряженности и неустойчивости. Аффективная напряженность в совокупности с импульсивностью приводит их к серьезным конфликтам.

Дифференциация осужденных по характеру совершенного преступления оказалась практически однозначной, поскольку люди с разными нравственными пороками совершали схожие правонарушения, а с однотипными нравственными пороками – различные (в зависимости от обстоятельств). Вместе с тем, как показывает практика, при исполнении наказания центр тяжести с характера и степени общественной опасности преступления должен переноситься на личность осужденного. Однако в настоящее время в основе уголовно-исполнительной практики до сих пор лежит уголовно-правовая классификация, включающая тяжесть совершенного преступления, его опасность, вид, совершение противоправных действий неоднократно (впервые), мотив, пол и возраст преступника, его личность. Все вместе взятое в итоге и определяет срок и вид учреждения, в котором будет отбывать наказание осужденный.

Несмотря на значимость данных критериев для типологии, они имеют скорее юридическую, чем психолого-педагогическую направленность, поскольку сама личность преступника рассматривается последней в этом ряду. Это привело к тому, что даже в процессе назначения наказания требование «с учетом личности виновного» носит скорее риторический, чем практический характер.

ЛИТЕРАТУРА

1. Российская криминологическая энциклопедия / под общ. ред. А.И. Долговой. – М.: Норма-ИНФРА М, 2000. – 808 с.
2. Мельшин, Л.М. В мире отверженных. Записки бывшего каторжника / Л.М. Познышев. – СПб.: Тип. С.- Петерб. одиночной тюрьмы, 1907. – 400 с.
3. Познышев, С.В. Очерки тюрьмоведения / С.В. Познышев. – М.: Г.А. Леманъ и Б.Д. Плетневъ, 1915. – 296 с.
4. Познышев, С.В. Криминальная психология (преступные типы) / сост. и предисл. В.С. Овчинский, А.В. Федоров. – М.: ИНФРА-М, 2007. – 300 с. – (Библиотека криминолога).
5. Лазурский, А.Ф. Классификация личностей / А.Ф. Лазурский. – Петроград: Гос. изд-во, 1922. – 130 с.
6. Дмитриев, Ю.А. Пенитенциарная психология / Ю.А. Дмитриев, Б.Б. Казак. – Ростов н/Д.: Феникс, 2007. – 681 с.
7. Шаргородский, М.Д. Научная классификация преступников и задачи исправительно-трудового права / М.Д. Шаргородский // Теор. конф., посвященная вопросам советской исправительно-трудовой политики: сб. – М., 1958. – С. 30–35.
8. Яковлев, А.М. Борьба с рецидивной преступностью / А.М. Яковлев. – М.: Наука, 1964. – 223 с.
9. Миньковский, Г.М. К вопросу о типологии несовершеннолетних правонарушителей / Г.М. Миньковский // Вопросы судебной психологии: тез. докл. и сообщений на Всес. конф. по судебной психологии. – М., 1971. – С. 30–33.
10. Глоточкин, А.Д. Эмоции и чувства человека, лишенного свободы / А.Д. Глоточкин, В.Ф. Пирожков. – М.: Высш. школа МВД СССР, 1970. – 54 с.
11. Рабочая книга пенитенциарного психолога / под ред. А.И. Мокрецова. – М.: ВНИИ МВД Рос. Федерации и ГУИН МВД Рос. Федерации, 1998. – 208 с.
12. Пицелко, А.В. Особенности воспитательной работы с осужденными молодежного возраста в ИТУ / А.В. Пицелко. – Домодедово: ВИПК МВД СССР, 1984. – 55 с.
13. Васильев, А.Д. Использование результатов деятельности психолого-педагогических служб ИТУ в индивидуально-воспитательной работе со спецконтингентом на основе тетради ИВР / А.Д. Васильев, И.Е. Гавриков, Б.М. Логак. – Саратов: УВД Саратовской обл., 1991. – 23 с.
14. Хохряков, Г.Ф. Личность в условиях изоляции / Г.Ф. Хохряков, В.П. Голубев, Ю.Н. Кудряков. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1983. – 80 с.
15. Стурова, М.П. Воспитательная система исправительно-трудовых учреждений: автореф. дис. ... д-ра пед. наук: 13.00.01 / М.П. Стурова. – М., 1991. – 42 с.
16. Еникеев, М.И. Юридическая психология: учеб. для вузов / М.И. Еникеев. – М.: Норма-ИНФРА М, 1999. – 501 с.

РЕЦЕНЗИЯ

НА НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ «ПРАВО.BY» № 1, 2009 г.

Рецензируемый выпуск научно-практического журнала «Право.by» посвящен обширному комплексу как теоретических, так и практических вопросов.

На страницах журнала высказываются различные точки зрения на необходимость совершенствования законодательства в сфере гражданского, трудового, экологического, уголовного, уголовно-исполнительного и международного права.

В разделе «Актуальные вопросы законодательства» помещены статьи о проблемах в различных отраслях права, представляющие, по мнению редакции, особый научный интерес. Рассматриваются принципы осуществления административных процедур, вопросы государственного управления в области экологии на примере опыта Беларуси и США.

Обширный раздел посвящен вопросам уголовного, уголовно-исполнительного права и криминалистики. В рамках данного направления можно ознакомиться с научными представлениями по таким вопросам, как понятие и структура криминалистической характеристики сокрытия экономичности несостоятельности (банкротства), признаки речи, используемые при идентификации человека, и другими. Представляет интерес статья доцента кафедры уголовного права Белорусского государственного университета Марчука В.В., в которой проанализированы уголовно-правовые и общеправовые последствия судимости, дается характеристика погашения и снятия судимости, описываются проблемы, связанные с некоторыми последствиями судимости, имеющие общеправовой характер. Автор формулирует конкретные предложения о совершенствовании института судимости.

Раздел «Конституционное право» посвящен проблемам юридических гарантий реализации полномочий парламентариев, законодательного обеспечения реализации права граждан на общественное самоуправление и другим.

Широко представлена тематика отношений, возникающих в области международного права. Вниманию читателя предлагаются исследования законодательного регулирования сферы деятельности различных международных организаций, международных судебных органов. Так, в статье доцента кафедры международного права факультета международных отношений Белорусского государственного университета Довгань Е.Ф. анализируется специфика рассмотрения международных судами споров и запросов о толковании, а также определены основные критерии, при соблюдении которых рассмотрение таких споров и запросов о толковании не представляет собой вмешательства во внутренние дела государств.

В рамках статьи заведующего сектором информационных технологий Государственного секретариата Совета Безопасности Республики Беларусь Сязанцева Э.Э. и аспиранта кафедры идеологии и политических наук Академии управления при Президенте Республики Беларусь Поддубского И.Л. высказывается предложение о необходимости более широкого использования современных информационных технологий для формирования позитивного мировоззрения молодежи и противодействия радикальным молодежным группировкам.

Анализ основных подходов к определению права граждан на информацию, его правовая природа и связь с другими правами, а также пути совершенствования деятельности государственных органов по обеспечению этого права приводятся в статье преподавателя кафедры административного права Института государственного управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь Михеевой Е.В.

Номер содержит также ряд иных материалов проведенных исследований в области права, содержащих инновационные предложения по регулированию различных общественных отношений.

Полагаю, что материалы настоящего номера представляют определенный научный и практический интерес для дальнейшего совершенствования законодательства, правотворческой и правоприменительной деятельности.

Генеральный прокурор Республики Беларусь,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Республики Беларусь



Г.А.Василевич

«РЕФОРМЫ И ПРАВО»: **научно-аналитический журнал** **Центра публично-правовых исследований**

Публичное право продолжает оставаться в центре внимания российских ученых: развиваются научные школы, сформированные еще во времена СССР, появляются новые исследовательские центры, к числу которых относится Центр публично-правовых исследований (ЦППИ), созданный в Москве в 2006 году.

Среди основных задач Центра – содействие развитию правовой науки, поддержка на экспертном уровне проводимых в России реформ, популяризация публичного права и подготовка молодых специалистов-исследователей, а также укрепление научных контактов российских и зарубежных исследователей.

Как это следует из самого названия Центра, приоритетными направлениями в его исследовательских планах являются: конституционное право и политические системы; административное право и государственное (муниципальное) управление; финансовое право и публичные финансы. При этом «исследовательский почерк» Центра отличается проведением междисциплинарных изысканий – на стыке правовых, политических, управленческих и экономических наук, а также активным использованием компаративного (сравнительно-правового) и историко-правового методов научных исследований.

Закрепив в качестве основных подходов к исследовательской деятельности принципы открытости, научного диалога и сотрудничества, Центр большое внимание уделяет издательской деятельности и популяризации результатов своих научных исследований.

Раз в три месяца выходит научно-аналитический журнал «Реформы и право», учредителем и издателем которого является автономная некоммерческая организация «Центр публично-правовых исследований». Журнальные номера формируются, как правило, по тематическому принципу. В 2007 и 2008 гг. отдельные номера были посвящены наиболее актуальным проблемам государственного управления, российского законодательства и правоприменительной практики: «Бюджетная реформа», «Таможенное регулирование», «Налоговое регулирование и право», «Публичная администрация и административная реформа», «Внешнеторговое регулирование и законодательство».

Каждый номер журнала формируется с учетом его постоянных рубрик:

- Теория публичного права;
- Новеллы российского законодательства;
- Комментарии законодательства;
- Обзор судебной практики;
- Право и интеграционные процессы;
- Зарубежное законодательство;
- Классика права/Забытые имена российского правоведения;
- Рецензии.

В журнале «Реформы и право» публикуются только те материалы, которые полностью отвечают требованиям действительной научной и информационной новизны. Авторы публикуемых статей – ученые, представители юридической общественности, должностные лица государственных органов, представители правоприменительных органов и деловых кругов. Особое внимание редакция журнала уделяет поддержке научных начинаний молодых исследователей: на страницах журнала публикуются лучшие студенческие и аспирантские работы.

В журнале также публикуются работы победителей и лауреатов конкурса «Новые имена в публично-правовой науке», ежегодно проводимого ЦППИ.

«География» журнальных статей постоянно расширяется, нашими авторами становятся как уже известные ученые, так и начинающие исследователи, представляющие различные научные школы в России (в центре и регионах) и за рубежом, что отражает одно из приоритетных направлений издательской политики журнала «Реформы и право».

Наряду с журналом «Реформы и право» ЦППИ издает два ежегодника – «Публично-правовые исследования» и «Административное и финансовое право», а также альманах «Публично-правовое регулирование экономических отношений». Более подробно с периодическими изданиями ЦППИ можно познакомиться на официальном сайте Центра по адресу: www.plrc.ru.

Редакция научно-аналитического журнала «Реформы и право» приглашает к сотрудничеству авторов, желающих опубликовать свои научные статьи, комментарии законодательства, обзоры судебной и иной правоприменительной практики, авторские переводы зарубежных законодательных и иных нормативных актов, рецензии на новинки юридической литературы, отклики на наиболее интересные и (или) спорные диссертационные исследования. О требованиях, предъявляемых к рукописи, можно узнать на сайте журнала www.refipravo.ru.

Также информируем юридическую общественность о проведении в 2009 году конкурса «Новые имена в науке публичного права-2009». С условиями и тематикой конкурса можно ознакомиться на сайте ЦППИ (www.plrc.ru в разделе новостей за декабрь 2008 года).

**Главный редактор журнала «Реформы и право», директор ЦППИ,
заведующий кафедрой Государственного университета –
Высшей школы экономики при Правительстве России
проф., доктор юрид. наук**

А.Н. Козырин

ПАМЯТКА АВТОРАМ

ТРЕБОВАНИЯ

к материалам, представляемым для опубликования в научно-практическом журнале «Право.by»

1. Общие требования к статьям

1.1. К рассмотрению принимаются статьи в печатном виде (до 10 страниц) в одном экземпляре, переданные вместе с файлами (файлы могут быть направлены по электронной почте: journal@ncpi.gov.by).

1.2. Языки публикуемых статей – русский, белорусский.

1.3. Правила оформления.

Все поля – 20 мм. Шрифт Times New Roman 15 пт, одинарный междустрочный интервал.

На первой странице в левом верхнем углу указывается номер УДК. После номера посередине указывается заглавие (на русском и английском языках) полужирным шрифтом прописными (большими) буквами. Затем пропускается строка, и от середины страницы с прижимом по левому краю (также на русском и английском языках) пишутся инициалы и фамилии авторов с указанием организации, должности, 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.

1.4. Рисунки вставляются в текст в формате JPG, BMP или WMF 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.

Файл представляется в формате RTF, Word.

На обратной стороне последнего листа указываются телефон и e-mail для связи с автором (авторами).

2. Требования к научным статьям

2.1. К рассмотрению принимаются только рецензированные (рецензенты – доктора или кандидаты наук) научные статьи.

2.2. Научная статья объемом не менее 14 000 печатных знаков и не превышающая 10 страниц при одинарном интервале должна содержать следующие обязательные элементы:

название статьи, отражающее основную ее идею;

фамилию и инициалы автора (соавторов) статьи с указанием места работы, должности, ученой степени, ученого звания;

аннотацию, излагающую краткое содержание статьи (100–150 слов);

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 требованиями, предъявляемыми к оформлению диссертации и автореферата;

подписи всех авторов статьи (на бумажном носителе);

согласие автора (авторов) о возможности использования статьи при формировании баз и банков данных научно-правовой информации.

2.3. Ссылки нумеруются согласно порядку цитирования в тексте. Порядковые номера ссылок должны быть написаны внутри квадратных скобок (например: [1], [2]).

2.4. Научные статьи, не отвечающие указанным в пунктах 2.1–2.3 требованиям, не принимаются и не публикуются.

Редакция журнала оставляет за собой право редакторской правки.

Материалы авторов печатаются на языке оригинала.

Ответственность за достоверность приведенных фактов, цитат, имен и иных сведений несет автор статьи.

Рукописи авторам не возвращаются.

Адрес редакции: ул. Берсона, 1а, 220701, г. Минск
Контактный телефон: (017) 222-70-75

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

И.А. Маньковский

Договор финансирования под уступку денежного требования (факторинг) в современных условиях хозяйствования

С.С. Вабищевич

Принципы заключения договоров в сфере предпринимательской деятельности

О.И. Чуприс

Общетеоретические основы существования самостоятельной комплексной отрасли законодательства Республики Беларусь – права государственной службы

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

В.В. Коляго

Некоторые аспекты административно-правового регулирования профилактики пьянства, алкоголизма и наркомании

Д.В. Гвоздев

К вопросу об административной ответственности в сфере лицензирования в Республике Беларусь

ГРАЖДАНСКОЕ И ГРАЖДАНСКО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО

Н.В. Ивановская

Прекращение и изменение гражданско-правовых обязательств: понятие и основные признаки

І.Э. Мартыненка

Правое рэгуляванне прадпрымальніцкай дзейнасці, якая аказвае непасрэднае ўздзеянне на гісторыка-культурную каштоўнасць або зоны аховы нерухомай матэрыяльнай гісторыка-культурнай каштоўнасці

ЗЕМЕЛЬНОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И АГРАРНОЕ ПРАВО

И.М. Чиж

О правовом понятии «производитель сельскохозяйственной продукции»

УГОЛОВНОЕ, УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ И УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

О.П. Колченогова

Особенности личностной характеристики несовершеннолетних преступников

О.И. Левшук, М.В. Левшук

Системный подход к изучению краж имущества граждан на железнодорожном транспорте

Г.А. Якубович

Принятие тактического решения о назначении судебно-психологической экспертизы по уголовным делам

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ОТНОШЕНИЯ, ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО

Е.В. Михеева

Правовое регулирование деятельности государственных органов Республики Беларусь по обеспечению права граждан на информацию

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>Жогло Н.А., Кулижникова Е.С., Мальшева Е.В., Матусевич С.Ф., Махальская А.Г., Паскина Т.А., Романова А.Б., Сазончик О.В., Судиловская Н.В., Трусова Е.Т., Чупракова И.А., Щижно М.В.</i>
<i>Верстка и дизайн</i>	<i>Заяц Д.М.</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

ЛИ № 02330/0056906 от 01.04.2004.

Свидетельство о регистрации журнала № 1700 от 29.08.2008.

Подписано в печать 06.03.2009. Формат 60x84/8. Бумага офсетная. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 21,39. Тираж 210 экз. Заказ №

Отпечатано с диапозитивов Национального центра правовой информации
Республики Беларусь в филиале № 1 РУП «Издательство «БДП».

ЛП № 02330/0131528 от 28.07.2005.

ул. Мясникова, 37, 220010, г. Минск.

Оформление. Национальный центр правовой информации
Республики Беларусь, 2009