



Национальный центр
правовой информации
Республики Беларусь



Кафедра ЮНЕСКО
по информационным
технологиям и праву

ISSN 1997-7328

Право.by

Научно-практический журнал



Читайте в номере:

- *Правовая культура: структурно-функциональный анализ*
- *Риски в конституционном праве: теоретико-правовой взгляд*
- *К вопросу о гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный исполнителем медицинских услуг*
- *Международно-правовое сотрудничество государств - участников СНГ в борьбе с транснациональной организованной преступностью*



Право.by

6 (26) 2013

Научно-практический журнал

Выходит 6 раз в год

Издается с июня 2008 г.

С июня 2008 года журнал включен в перечень научных изданий Республики Беларусь для опубликования результатов диссертационных исследований (действующий перечень утвержден приказом Председателя Высшей аттестационной комиссии Республики Беларусь от 16 мая 2013 г. № 57).

Учредитель и издатель

**Национальный центр правовой информации
Республики Беларусь**

Главный редактор

Балашенко С.А.

Заместитель главного редактора

Гаев А.А.

Ответственный секретарь редакционной коллегии

Браусов А.М.

Редакционная коллегия

Абрамович А.М.

Батлер У.Э.

Бобцов А.В.

Василевич Г.А.

Годунов В.Н.

Гущин И.В.

Каменков В.С.

Князев С.Н.

Курбацкий А.Н.

Морозов А.В.

Просяной А.А.

Радиванович Н.Н.

Сивец С.М.

Судиловская Н.В.

Шаршун В.А.



Дорогие друзья, уважаемые авторы и читатели!

*Примите самые искренние поздравления
с Рождеством Христовым и Новым годом!*

*Пусть удача будет верной спутницей, яркие события
наполняют каждый день, оправдываются самые добрые
надежды и ожидания, всегда воплощаются в жизнь
намеченные планы!*

Национальный центр правовой информации Республики Беларусь



220701, г. Минск, ул. Берсона, 1а, тел./факс 8 (017) 279-99-09
www.pravo.by, www.ncpi.gov.by, www.etalonline.by,
www.mir.pravo.by, www.forumpravo.by

СОДЕРЖАНИЕ

НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА

ВОЛОВИК О.А. Современная институциональная теория права: чего не достает социологическому подходу в экономико-правовых исследованиях..... 5

ДЕМИДОВА И.А. Правовая культура: структурно-функциональный анализ 10

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

МАСЛОВСКАЯ Т.С. Риски в конституционном праве: теоретико-правовой взгляд..... 17

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

КОСТРУБА А.В. Понимание правопрекращающих юридических фактов с точки зрения оснований прекращения права собственности: гражданско-правовой аспект 23

ТИМЧИШЕН Ю.Е. К вопросу о гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный исполнителем медицинских услуг 29

ЖИЛИЩНОЕ ПРАВО

МАШАРОВ Р.Н. Правосубъектность участников-вкладчиков механизма правового регулирования ссудо-сберегательных жилищных отношений в Республике Беларусь 34

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

АНТОНОВА О.А. Правовые основы административной ответственности участников избирательного процесса 39

МАХ И.И. Об отдельных аспектах полномочий контрольных и надзорных органов Республики Беларусь..... 45

УГОЛОВНОЕ ПРАВО

ХИЛЮТА В.В. Посягательства на документы имущественного характера: проблемы квалификации..... 51

КРИМИНАЛИСТИКА

ДАНЬШИН М.В. Преступная деятельность как объект познания в криминалистике 57

НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

АСАЁНОК Б.В., БУДЬКО В.Н. Противоправная деятельность против пограничной безопасности в аспекте реализации органами пограничной службы правоохранительных функций 62

ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО

ШАЛАЕВА Т.З. Информационное законодательство на постсоветском пространстве в контексте определения понятия «информационный ресурс» 68

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

БУДАРИНА Н.А. Вопросы правового регулирования научно-технического сотрудничества в рамках создаваемого Евразийского экономического союза..... 74

<i>МУКАШЕВ С.И.</i> Международно-правовое сотрудничество государств – участников СНГ в борьбе с транснациональной организованной преступностью.....	79
<i>ОХРИМЕНКО З.А.</i> Концепция права на информацию в доктрине современного международного права	86
ПРАВОВАЯ ИНФОРМАТИЗАЦИЯ	
<i>РОМАНОВ А.А.</i> Государственные информационно-правовые ресурсы Республики Беларусь как инструмент обеспечения реализации механизма «единого окна» в рамках Таможенного союза (<i>Окончание</i>)	90
ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ	
<i>БЕРНАЗЮК Я.А.</i> Конституционно-правовые аспекты контроля за правотворчеством Президента Украины	94
<i>КОНОНЕНКО О.В., ВАЛИУЛЛИНА Л.А.</i> Создание мегарегулятора российского финансового рынка.....	99
<i>ЮРКЕВИЧ Х.И.</i> Представительский мандат в зарубежных государствах: опыт правового регулирования	104
ВОПРОСЫ ПЦПИ	
<i>ЗДРАДОЎСКАЯ Л.У.</i> ПЦПИ – гарант павышэння прававой культуры насельніцтва: з вопыту работы Гродзенскай абласной навуковай бібліятэкі імя Я.Ф.Карскага	110
<i>КУЗЬМИНА А.С.</i> Опыт работы публичных библиотек Брестчины по формированию правовой культуры граждан.....	113
ТЕМАТИЧЕСКИЙ УКАЗАТЕЛЬ	116
ПАМЯТКА АВТОРАМ	124

СОВРЕМЕННАЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ТЕОРИЯ ПРАВА: ЧЕГО НЕ ДОСТАЕТ СОЦИОЛОГИЧЕСКОМУ ПОДХОДУ В ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЯХ

ВОЛОВИК О.А.,

докторант кафедры хозяйственного права Восточноукраинского национального университета имени Владимира Даля (Украина, Луганск), кандидат юридических наук, доцент

Рассмотрено современное состояние институциональной теории права как разновидности социологического подхода к праву. Выявлено ее тяготение к представлениям новой институциональной экономической теории, находящейся в мейнстриме современной экономической науки. Ввиду отсутствия модели принятия решений социологический подход уступает концептуальному каркасу новой институциональной экономической теории. Последний целесообразно взять за основу для внедрения институционального подхода в плоскость экономико-правовых исследований.

The current state of the institutional theory of law as a kind of sociological legal approach. Its connection to the notions of new institutional economics, located in the mainstream of modern economics is found. In the absence of decision-making model sociological approach gives the conceptual framework of the new institutional economics. It's appropriate to take the last as a basis for the introduction of an institutional approach in the sphere of the economic and legal studies.

Институционализм (институциональный подход, институциональная теория) принадлежит к числу социологических правовых концепций. Его основателем считается французский правовед Морис Ориу (1856–1929), который выдвинул теорию институтов, существенно отличавшуюся от традиционной правовой интерпретации. Собственно понятие института выходило за рамки позитивистской/нормативистской модели (как совокупности правовых норм), совпадая с представлениями политической теории, согласно М.Ориу, нормы права создаются институтами как автономными социальными образованиями (государством, торговыми обществами, профсоюзами и т.п.) и в ходе длительного применения преобразуются в правовые «институты-вещи». Ученый критиковал объективную природу нормы права (как элемента юридической системы), считая, что ее действительным объективным элементом является именно институт – его «корпус» вместе с направляющей идеей и организованной властью по юридической силе гораз-

до значительнее, чем правовая норма. Именно институты порождают нормы права, но не нормы права – институты [1, с. 42–43].

Идеи М.Ориу и его последователей (Ж.Ренар и др.) об институтах, как ни странно, отчасти прозвучали в работах ранних (традиционных) американских институционалистов (Т.Веблен, Дж.Коммонс и др.), которые считаются классиками не юридической, а экономической мысли. И если институционализм как правовая концепция был подвергнут критике (особенно в марксистской теории права) и удален на периферию научных интересов юриспруденции, то институциональное направление в экономической науке, напротив, получило успешное развитие и сегодня, можно сказать, представляет его мейнстрим (новая институциональная экономическая теория [2]).

В то же время научные амбиции юристов, с одной стороны, не позволяют забыть о правовом происхождении институциональной теории (М.Ориу), а с другой, заставляют ее пересмот-

реть с учетом современных научных результатов, достигнутых в рамках институционального направления других общественных наук (экономики, социологии).

Объектом настоящей статьи является институциональная теория права, а *предметом* – ее современное состояние. Целью исследования ставится определение методологических перспектив (привязок) институционального подхода как исследовательской программы в экономико-правовой сфере.

Под современным институциональным подходом к праву понимается исследование права как реальных, а не только смоделированных норм социальной деятельности. Как отмечают представители современной институциональной теории права – российские ученые В.А. Четвернин и А.В. Яковлев, институциональный подход и понимание социальной нормы являются типичными для всех социальных наук, которые не ограничиваются изучением официальных текстов о социальной реальности. Под социальным институтом исследователи понимают устойчивый порядок социальных коммуникаций или социальной деятельности, интеракций, воплощающий в себе те или иные социальные нормы (и соответствующий принцип) и выполняющий определенную функцию. То есть социальные нормы и социальные институты являются одним и тем же: та или иная смысловая и функциональная совокупность социальных норм создает социальный институт. В свою очередь, институты организуют человеческую деятельность в определенную систему социальных ролей, устанавливая образцы поведения [3].

Истоки данного современного институционального подхода к праву обнаруживаются, как и следовало ожидать, в ортодоксии новых институционалистов. Так, со ссылкой на Д. Норта, указанные авторы цитируют родственное им мнение, что институты создают базовые структуры, с помощью которых человечество на протяжении истории своего существования достигло порядка и таким образом снизило степень своей неуверенности. «Мы можем сказать, что институты состоят из набора ограничений в виде правил и предписаний, набора процедур для выявления отклонений от правил и предписаний и, наконец, набора моральных, этических норм поведения, в пределах которых должны определяться как механизмы формирования правил и предписаний, так и механизмы по осуществлению принуждения» [3].

Квинтэссенцией позиционирования институциональной теории права как научной парадигмы представляется следующий вывод: институциональная юриспруденция как наука, изучаю-

щая право в качестве онтологически особого вида социальных институтов, который отличается от неправового типа социальных институтов, невозможна в рамках потестарного (позитивистского) правопонимания [3].

Если перевести этот вывод в плоскость словоупотребления, которое принято автором за основу в этой работе, то это означает то, что институциональный подход к праву невозможен в пределах интерналистского правопонимания (когда право рассматривается только изнутри, как автономная сфера и дисциплина, имеющая собственные методы и не зависящая от остальных общественных наук). Но отстаивая идею о необходимости смены парадигмы правопонимания за счет привнесения в правовую анализ политико-правовой аргументации (внешних ценностей), мы рассмотрим перспективу развития институционального подхода в правовой науке.

Итак, чем может пригодиться юристам институциональный подход? В частности, он позволяет преодолевать стереотипы механистического мировоззрения, которое является негативным эффектом догматической юридической традиции.

Умственная деятельность человека имеет особенность – тяготение к рациональному упрощению реальности, а «непоправимая нормативность» юристов дополнительно усиливает этот эффект. Проявлением этой особенности стал так называемый механистический тип мышления, который точно характеризуют С.Г. Кара-Мурза и В.В. Патоков: он исходит из того, что, в частности, такие системы, как промышленность, сельское и жилищно-коммунальное хозяйство образуются, исходя из той или иной инженерной или экономической доктрины. Если где-то существует другая, лучшая модель, то ее можно скопировать и сделать собственную по этим чертежам или вообще «изменить» систему, как меняют автомобиль. Одним из проявлений механистического направления является евроцентризм, который превратился в огромную программу имитации Запада и стал антиподом настоящего проектирования – важного вида деятельности по выстраиванию образа будущего и составлению плана действий [4, с. 20–21].

Иностранные специалисты признали сомнительную полезность их рекомендаций, особенно в части перехода постсоветских стран от командной к рыночной экономике. Исходя из этого, все большие сомнения вызывают утверждения вроде «рынку надлежит учиться в США, а праву – в Англии» [4, с. 24], потому что право, во-первых, лишь элемент «микса», а во-вторых, продукт и среда другой ментальности. А украинская правовая ментальность, как небезосно-

вательно считает В.Ковальский, существенно выделяется среди других ментальностей народов определенными особенностями и историческим достоянием, которые могут стать серьезным препятствием для интеграции в европейское сообщество [5, с. 26–27]. В то же время в русле евроинтеграции (сближения законодательства) не теряет актуальности мнение В.К.Мамутова: «пока нет оснований идеализировать право ЕС. Там есть также проблемы, и не во всех аспектах оно лучше нашего... Во многих случаях – это результат компромиссных решений стран с различными системами права, разной историей, разным соотношением политических сил... Сближение... должно основываться на результатах исследования конкретных проблем, а не чтении права ЕС «вообще» [6, с. 27].

Институционализм в праве как исследовательская программа является проявлением социологического подхода, который противостоит формалистическому (позитивистскому) подходу к праву. Как справедливо отмечают сторонники институционализма, институциональную теорию права нельзя построить в пределах позитивистской социологии (потестарного правовопонимания), ибо невозможно объяснить, что такое правовые институты и чем они отличаются от неправовых институтов [3].

Под правом можно понимать или официальные тексты, или особые социальные нормы, которым реально подчиняется поведение, и это не два подхода к одному объекту, а обозначение в качестве права двух феноменологически различных объектов. Правовая норма в виде официального текста – это лишь модель социальной деятельности, и главная проблема не в терминологии, а в подмене понятий. «В якобы юридическом сообществе, – отмечают российские ученые, – о том, чего нет, принято рассуждать так, как будто оно есть, ибо это выгодно группам, захватившим власть и ощущающим правовую ущербность своего положения. А те, кто идеологически обслуживают интересы этих групп, продвигают правовой нигилизм, определенную его разновидность – представление о праве как о фикции» [3].

Юриспруденция небезосновательно считается изначально институциональной наукой, но юристы, чрезмерно увлекшись институтами-моделями, часто не обращают внимания на их (не)соответствие социальной практике и реальным социальным институтам – так и возникает формалистическая юриспруденция, которая отрывает свой предмет от социальной реальности, якобы рассматривает нормы «как таковые», как будто они существуют вне социальной реальности и живут собственной самостоятельной жизнью

в официальных текстах законов и других властных установлений [3].

Итак, главное отличие формалистической юриспруденции от неюридических (общественных) наук состоит в том, что первая преимущественно изучает официальные модели (нормативный анализ с главным вопросом исследований – «что есть право?»), а не социальную реальность, в которой другие науки изучают нормы в связи с их проявлением в социальной деятельности (позитивный анализ с главными вопросами – «каким должно быть право?», «как (почему) сложилось (такое) право?»).

Собственно на социальной обусловленности права строится теория основателя социологии права – австрийского ученого Ойгена Эрлиха (1862–1922), который попытался выдвинуть политико-правовую парадигму на замену доминирующему догматическому направлению. Ученый известен введением в научный оборот термина «живое право», в курсе преподавания которого (на юридическом факультете Черновицкого университета, 1910 год) им были совмещены правовая теория, психология, социология и экономика. Ученый утверждал, что право находится в обществе, производится им и немислимо в аспекте чистого долженствования (в отличие от воззрений его главного научного противника – Ганса Кельзена), в отрыве от фактов социальной жизни. Именно целостное видение права – в единстве (социальной) фактичности и нормативности – лежит в основе социологии права О.Эрлиха [7, с. 129–131].

В то же время, на наш взгляд, концептуально представления О.Эрлиха схожи со взглядами М.Ориу, равно как и ранних американских институционалистов: многообразные социальные группы О.Эрлих называет «социальными союзами», включая государство, которое не является единственным принудительным союзом – другие «союзы» могут интегрировать индивида гораздо сильнее, чем государство [7, с. 131–132, 134]. В образе «социального союза» (по терминологии О.Эрлиха) угадывается понятие института (М.Ориу и ранних институционалистов). Более того, в выделении О.Эрлихом государства в «социальный союз» особого рода, с одной стороны, и одновременно отрицании превосходства его принудительной силы для общественной организации, с другой, видится сходство с представлениями современных институционалистов.

Так, современным взглядам новой институциональной (экономической) теории соответствует определение института как правила или совокупности правил, имеющих внешний механизм принуждения индивидов к исполнению. В свою очередь, механизм принуждения прави-

ла к исполнению состоит из гаранта (гарантов) и правил действия, регулирующих применение санкций к выявленным нарушителям «базового» правила. Роль гаранта правила может выполняться как любым членом группы, в которой действует институт, так и отдельными индивидами/организациями, специализирующимися на выполнении функций гаранта (или теми и другими одновременно). Государство (его организации) зачастую декларируется как гарант выполнения правил в обществе, но ввиду неэффективности механизма принуждения к исполнению правила в целом (нарушения принципа неотвратимости ответственности, недейственности санкций и т.п.), его влияние (как гаранта) на соблюдение правил в обществе может быть нивелировано, способствуя замене на другие (часто неформальные) правила, поддерживаемые иными механизмами их соблюдения [2, с. 32–35].

В то же время следует признать справедливой оценку, что «юридическая логика» вела О.Эрлиха к правовому плюрализму, признанию множественности правовых союзов как к абстрактной идее, а не как индуктивному обобщению данных эмпирического наблюдения (хотя известно, что он руководил работой студентов по анкетированию населения). Известно его высказывание: «Недалеко то время, когда никто не сможет написать статьи закона или работу о договоре аренды, не увидев договора аренды, не приложив усилий к изучению такого договора», однако ему так и не удалось разработать методологию эмпирического исследования, в связи с чем он заслуженно считается одним из основателей теоретической социологии права в рамках течения правового реализма [7, с. 136–137].

Несмотря на очевидность для понимания институционального (как и в целом социологического) подхода к праву, его де-факто рецессивность и субсидиарность (по отношению к доминирующему подходу в официальной науке) имеют огромное значение для формирования иных научных стандартов (проведения правовых исследований, критериев их оценки, верификации и др.). К сожалению, пока мы находимся в глубокой колее интерналистского взгляда на право, и он управляет нами гораздо больше, чем это представляется.

Институциональный подход к правовой сфере является образом мышления, который отличается от привычного легистского правопонима-

ния, — он позволяет видеть в праве не уникальное явление автономной природы, а лишь набор инструментов.

Однако этот подход нельзя признать самодостаточной исследовательской программой по соображениям отсутствия в социологических исследованиях *рабочей модели выбора, принятых решений* — именно на эти пробелы справедливо указывает А.Шаститко при определении преимуществ новой институциональной экономической теории (НИЭТ) как исследовательской программы в сравнении с традиционным институциональным подходом [8, с. 31].

Без привнесения в правовую систему (программу правовых исследований) внешних критериев оценки не обойтись. Концептуальный каркас НИЭТ, адаптированный для взаимодействия с правовой теорией, не только не имеет антагонизма к экономико-правовым исследованиям, наоборот, при его использовании правые исследования только усилят свою достоверность, а междисциплинарный обмен позволит обеспечить пояснительной функции права надлежащее качество.

С учетом вышеизложенного представляет интерес в научной и практической плоскости использование институционального подхода в исследованиях экономико-правовых явлений в конкретно-исторических условиях с позиций определения их места в институциональной структуре, роли соответствующего правового обеспечения, анализа динамики и выяснения перспектив воздействия права на институциональные сдвиги в экономике.

Таким образом, современное состояние институциональной правовой теории, представляющей социологическое направление в праве, характеризуется междисциплинарным сближением ее представлений в рамках общей методологии институционализма. В то же время отсутствие у социологического подхода устойчивой концептуальной основы — рабочей модели принятия решений — оставляют его на периферии методологии правовых исследований.

Новая институциональная экономическая теория позволяет сформировать концептуальный каркас экономической теории права как междисциплинарного направления, в котором системно будут связаны методологические основы экономической науки и права, формируя таким образом исследовательскую программу. Это предполагается перспективой дальнейших исследований.

Список цитируемых источников

1. Воротилин, Е.А. Онтология права в теории институционализма / Е.А. Воротилин // Правоведение. – 1990. – № 5. – С. 42–47.
2. Институциональная экономика: Новая институциональная экономическая теория: учеб. / под ред. А.А. Аузана. – 2-е изд. – М.: ИНФРА-М, 2011. – 447 с.
3. Четвернин, В.А. Институциональная теория права [Электронный ресурс] / В.А. Четвернин, А.В. Яковлев. – М.: ГУ ВШЭ Лаборатория теоретических исследований права и государства, 2009. – 25 с. – Режим доступа: <http://teoria-prava.hse.ru/files/institution.pdf>. – Дата доступа: 26.06.2013.
4. Кара-Мурза, С.Г. Россия: точка 2010, образ будущего и путь к нему / С.Г. Кара-Мурза, В.В. Патоков. – М.: Общественный диалог, 2010. – 116 с.
5. Ковальський, В. Феномен правової ментальності: сутність та закономірності / В. Ковальський // Юридична Україна. – 2010. – № 4. – С. 23–27.
6. Мамутов, В.К. Развитие хозяйственного законодательства и хозяйственно-правовой мысли в суверенной Украине: науч. докл. / В.К. Мамутов. – Донецк: Ин-т эконом.-правовых исслед. НАН Украины. – Донецк, 2004. – 40 с.
7. Антонов, М.В. Социология права Ойгена Эрлиха / М.В. Антонов // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2008. – № 6. – С. 128–137.
8. Шаститко, А. Предметно-методологические особенности новой институциональной экономической теории / А. Шаститко // Вопросы экономики. – 2003. – № 1. – С. 24–41.

Дата поступления статьи в редакцию 26.06.2013

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА: СТРУКТУРНО-ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

ДЕМИДОВА И.А.,

доцент кафедры гражданского и хозяйственного права Могилевского государственного университета имени А.А.Кулешова, кандидат юридических наук

В статье анализируются основные научные подходы к структурированию правовой культуры общества и личности, установлению функций правосознания и правовой культуры. Определяется состояние научных изысканий по данной тематике. Автор приходит к выводу, что теория правовой культуры находится на этапе раскрытия элементного состава системы правовой культуры, в большей степени изучены правосознание и его функции в ней. Важнейшей теоретической задачей определяется исследование всей системы связей правовой культуры, функций каждого структурного элемента правовой культуры, выявление принципа, способа, закона связи ее элементов.

The article considers the major scientific approaches to structuring legal culture of society and individual, defines the functions of legal consciousness and legal culture and summarizes the results of scientific research on the problem. The author concludes, that the theoretic study of legal culture is still on the stage of discovering its structural composition with the main focus made on researching legal consciousness and revealing its functions in the system of legal culture. The priority should be given to researching the overall system of relations constituting legal culture, the functions of its every structural element, identifying the principles, ways and causal relationships between the elements.

Введение

В изучении правовой культуры как сложного объекта применим системный подход. Философские аспекты этого подхода выражаются в принципе системности, содержание которого раскрывается в понятиях целостности и структурности. Так, понятие целостности отображает принципиальную несводимость свойств системы к сумме свойств составляющих ее элементов и одновременно зависимость каждого элемента, свойства и отношения системы от его места, функций внутри целого. В понятии же структурности фиксируется тот факт, что поведение системы обусловлено не столько поведением ее отдельных элементов, сколько свойствами ее структуры. Установление структуры правовой культуры позволяет рассматривать данную систему через раскрытие структурных связей и отношений между ее элементами.

Структурно-функциональный анализ является одним из принципов системного исследования социальных явлений и процессов как расчлененной целостности, в которой каждый элемент структуры имеет определенное назначение (функцию). Он основан на выделении в социаль-

ных системах структурных составляющих и определении их роли (функции) относительно друг друга, что позволяет рассматривать правовую культуру как ценность, систему, каждый элемент которой имеет определенное назначение и осуществляет специфические функции, направленные на удовлетворение соответствующих потребностей системы.

При определении структурных элементов правовой культуры необходимо исходить из формулировки понятия системы в праве как «объективного объединения по содержательным признакам определенных правовых частей в структурно упорядоченное целостное единство, обладающее относительной самостоятельностью, устойчивостью и автономностью функционирования» [1, с. 278]. Установление сущности исследуемого явления посредством структурирования объекта исследования предполагает на первом этапе – раскрытие элементного состава; на втором этапе – изучение всей системы связей объекта, а также выделение из нее устойчивых связей объекта; на третьем этапе – выявление принципа, способа, закона связи элементов целого. Цель данного исследования – установить основные научные подходы к структурированию

правовой культуры общества и личности, определению функций правовой культуры и ее структурных элементов.

Основная часть

Структурно-функциональный подход к изучению правовой культуры применен в работах белорусских и российских авторов, таких как Е.В.Аграновская, С.С.Алексеев, А.Ф.Вишневский, С.Г.Дробязко, В.П.Сальников, А.П.Семитко, Н.В.Сильченко и др. При этом наиболее полно методологические требования к структурированию правовой культуры сформулированы А.П.Семитко: 1) расчленение системы правовой культуры должно проводиться на основании таких критериев, которые позволили бы избежать выделения на одном уровне – ярусе или этаже системы разнопорядковых элементов и «попадания» одних и тех же элементов в разные подсистемы правовой культуры; 2) первичный критерий расчленения должен быть выбран таким образом, чтобы общая (сводная) картина состава исследуемого явления содержала в себе все реально существующие элементы правовой культуры; 3) элементы системы правовой культуры должны быть однородными, качественно тождественными [2, с. 50].

Следует отметить отсутствие единства среди ученых по вопросу структурирования правовой культуры, использование различных критериев расчленения системы правовой культуры, зависимость выделения тех или иных структурных элементов правовой культуры от подхода к ее интерпретации. Отмечаются следующие *научные позиции в отношении структурирования правовой культуры*.

Так, имеет место *определение правовой культуры через совокупность элементов*. При этом ученые выделяют разные структурные элементы правовой культуры.

Наиболее последовательной представляется научная позиция А.П.Семитко, состоящая в выделении в системах социального порядка компонентов вещного, процессуального, духовного, человеческого порядка. Правовая культура как социальная система, по мнению ученого, включает: *правовые тексты* (компонент вещного порядка); *деятельность* (компонент процессуального порядка); *правовое сознание* (компонент духовного порядка); *субъект* (компонент человеческого порядка). В свою очередь, *правовые тексты* структурируются на правовые акты-документы (нормативные, акты правотворчества, интерпретационные и индивидуальные акты применения права) и иные тексты, имеющие юридическое значение; *правовая деятельность* – на теоретическую (научную, творче-

скую, юридическую), репродуктивную (учебную), практическую, включающую собственно правовую деятельность (правотворческую, правореализационную, в том числе правоприменительную), иную деятельность (правовоспитательную, организационную, контрольно-надзорную и др.). В *правовом сознании* выделяется когнитивный, эмоциональный, установочный компоненты. *Субъектами-носителями* правовой культуры определяются: все население, широкие социальные группы (классы, нации, народности и т.д.), трудовые коллективы, иные группы, индивиды [2, с. 50–51]. Устанавливается возможность выделения сложных элементов правовой культуры двух видов: 1) возникающие в результате объединения одинаковых по уровню развития минимальных компонентов правовой культуры; 2) которые образуются на основе объединения элементов (подсистем) первичной структуры правовой культуры [2, с. 67–68]. Предложенная модель структурирования правовой культуры отражает все элементы правовой культуры как социальной системы и позволяет исследовать их взаимодействие.

Авторский коллектив в составе В.И.Каминской и А.Р.Рапинова в качестве элементов правовой культуры определяет: 1) *право* (система мер, выражающих государственные веления); 2) *правоотношения* (система общественных отношений, регулируемых правом); 3) *правосознание* (система духовного отражения всей правовой действительности); 4) *правовое поведение*, как правомерное, так и противоправное [3, с. 43]. Своеобразие предложенного подхода состоит во включении противоправного поведения в структуру правовой культуры. По нашему мнению, в данном случае речь идет о низком уровне правовой культуры, при этом данная модель ее структурирования, по сути, определяет направления научных исследований, позволяющих оценить состояние правовой культуры общества, что определяет ее социальную значимость.

Особое структурирование правовой культуры предложено голландскими учеными Э.Бланкенбургом и Ф.Брюсмой, по мнению которых юридическая (правовая) культура складывается из четырех элементов – результатов взаимодействия четырех уровней юридических явлений: а) *«право в книгах»* – материальное и процессуальное право; б) *институциональная инфраструктура* – система судов, правовое обучение, структура юридической профессии, парасудебные (альтернативные) правообеспечительные институты; в) *юридические потребности и спрос*, характеризующие уровень судебных процессов; г) *правовое сознание* [4, с. 159–160]. Научная значимость данной классификации состоит в том, что данный подход позволяет выделить по критерию институциональной инфраструктуры идеальные типы двух правовых культур: право-

вую культуру, для которой характерна ориентация на адвокатов (США), и правовую культуру, направленную на авторитет судьи (ФРГ) [5, с. 112–115]. Таким образом, фактически задаются новая классификация и, соответственно, направление научных исследований правовой культуры.

Отличие научной позиции Н.М.Кейзерова состоит в определении структурными элементами правовой культуры также категорий политической оценки права и правового поведения, правотворческой деятельности, правовой науки, соответствия деятельности людей высшим достижениям в различных областях общественно-исторической практики [6, с. 112–113]. Следует отметить, что данная классификация обусловлена отождествлением понятий «правовая культура» и «политическая культура» в рамках общей тенденции идеологизации права, которая имела место в советский период, и требует переосмысления в условиях современной социальной реальности.

И.А.Иванников, суммируя все выделенные в литературе компоненты, в качестве структурных элементов правовой культуры определяет: 1) правосознание; 2) право; 3) правовые отношения; 4) законность и правопорядок; 5) правомерную деятельность субъектов; 6) государственно-правовые институты; 7) юридическую науку; 8) юридические акты [7, с. 14], что отражает сложный элементный состав системы правовой культуры.

Отмечается также *определение структурных элементов правовой культуры в виде уровневых качественных состояний* (научная позиция С.С.Алексеева, А.В.Малько, В.П.Сальникова). Так, С.С.Алексеев считает, что правовую культуру составляют такие взаимосвязанные элементы, как: 1) *состояние правосознания в обществе*, то есть степень выражения знания и понимания права, осознание необходимости строгого выполнения требований законности; 2) *состояние законности*, которое характеризуется степенью развертывания всех ее требований, реальностью их осуществления; 3) *состояние законодательства*, его совершенство по содержанию и форме; 4) *состояние практической работы суда, прокуратуры и других юридических органов*, применяющих право, выражающее их реальную роль в правовой системе, степень использования передовых приемов юридической техники, правил научной организации труда и др. [8, с. 214–215]. При этом правовая культура отождествляется, прежде всего, с «качественно насыщенным» правосознанием. Аналогичных взглядов придерживается А.В.Малько, выделяя в структуре правовой культуры общества следующие элементы: 1) уровень правосознания и правовой активности общества; 2) степень прогрессивности юри-

дических норм (уровень развития права, культура юридических текстов и т.п.); 3) степень прогрессивности юридической деятельности (культура правотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельности) [9, с. 102].

В.П.Сальников также элементами правовой культуры определяет компоненты правовой действительности в их особом ракурсе эталонов поведения: право и правосознание, правовые отношения и законность, правопорядок и правомерная деятельность субъектов. Функционально-содержательный аспект правовой культуры, по его мнению, заключается в том, что правовая культура общества предстает как разновидность общественной культуры, отражающей определенный уровень правосознания и законности, совершенства законодательства и юридической практики, охватывающей все ценности, которые созданы людьми в области права. Обособывая значимость деятельной стороны правовой культуры, он проводит различие между двумя областями деятельности: 1) непосредственно в правовой сфере; 2) неправового характера, но связанной со сферой действия права [10, с. 577].

Представляет научный интерес информационно-семиотический подход к правовой культуре, что позволяет *структурировать правовую информацию, составляющую правовую культуру*. Так, представители этого направления Е.В.Клейменова и К.А.Моралева включают в состав правовой культуры информацию, заключенную в следующих элементах: а) правовое сознание; б) правовая наука; в) правовая деятельность; г) материальные предметы, обеспечивающие и сопровождающие правовую деятельность; д) юридические акты [11, с. 51]. Сама же правовая культура, по их мнению, есть информация, которая сохраняется не только в объективном носителе – знаковых системах, но и в субъективном, которым являются человек, общество, социальные группы, что позволяет установить связи правовой культуры.

В *правовой культуре индивида*, как и в правовой культуре в целом, исследователи также выделяют различные структурные компоненты. По мнению ряда ученых (позиция А.В.Малько, Е.В.Аграновской, Е.А.Певцовой), правовая культура личности включает идеологический и социально-психологический компоненты [9, с. 100; 12, с. 21–22; 13, с. 75]. *Правовая идеология* рассматривается как систематизированное, научно обоснованное осознание в категориях законности, справедливости, равноправия, свободы, других потребностей и задач общественного развития, *правовая психология* – несистематизированная, эмоциональная реакция на правовые явления, их осознание и оценка на эмпирическом уровне. При этом отмечаются следующие научные позиции: 1) выделение правовой

идеологии в качестве главного элемента в структуре правового сознания личности [9, с. 100]; 2) введение категории правового менталитета, который занимает особое место в психологических и идеологических структурах сознания, что обусловлено социальными, этническими, религиозными, научными, культурными и иными стереотипами людей, самобытностью их включенности в тот или иной социум и т.п.; в системе элементов юридического сознания правовая ментальность предстает в виде глубинного слоя сознания, в определенной мере смыкаясь с бессознательным правовым уровнем, с юридическим подсознанием [14, с. 31–32]; 3) определение смешанных элементов в структуре правового сознания, которые «содержат в себе признаки и чувственно-эмоциональной, и рациональной сфер правового сознания, и, следовательно, в чистом виде не могут быть отнесены к одной из них (правовые представления, правовые оценки, правовые знания (как процесс их получения)» [15, с. 10]. В данном случае правовая культура практически отождествляется с правовым сознанием.

Более последовательной представляется позиция В.П.Сальникова, который выделяет в правовой культуре личности три структурных элемента: *идейно-теоретические правовые представления, позитивные правовые чувства, творческую деятельность индивида в правовой сфере*. По его мнению, в теоретическом, системном выражении правовые представления составляют правовую теорию, которая является ведущей стороной правовой культуры. Позитивные эмоциональные отношения личности к праву и правовым понятиям представляют собой правовое чувство, которое вместе с настроением, психологическим складом, привычками и традициями в сфере действия права составляют социально-правовую психологию. Позитивное ее проявление и выступает элементом правовой культуры [10, с. 580]. Таким образом, правовая культура личности рассматривается исключительно в аспекте правомерного поведения и фактически отождествляется с ним. Идеино-теоретические правовые представления и позитивные правовые чувства составляют структурные эле-

менты правового сознания, входящего в структуру правовой культуры.

Единство правовой культуры выражается в определении идентичных элементов в правовой культуре общества и личности: при всех обозначенных подходах к структурированию правовой культуры в качестве обязательного элемента называется правовое сознание, носителем которого является личность. *Правовое сознание* в современной философской и юридической теории традиционно рассматривается как форма общественного сознания, характеризуется как в его формальном (структурно-функциональном), так и в содержательном аспектах. В работах выдающегося русского ученого И.А.Ильина содержится философское осмысление сущности правового сознания как структурного элемента правовой культуры. Ученый определяет правосознание как: 1) верное знание положительного права; 2) переживание положительного права; 3) признание естественного права; 4) борьба за право [16, с. 41].

Д.А.Потопейко в качестве элементов правового сознания определяет правовые понятия, правовые чувства (эмоции) и волю. *Правовые понятия*, по мнению ученого, имеют объективное содержание и представляют собой фиксацию существующего объективно. Наиболее общие из правовых понятий образуют категории: должное, необходимое, справедливое, юридические прав и обязанностей; основная категория правосознания – категория законности. Специфика процесса отражения в правосознании заключается в том, что в нем организуется воля людей, направленная на стимулирование определенного поведения, соответствующего данному правосознанию. Важность *правовых чувств* состоит в отражении ими связи индивида с обществом, определенной социальной группой [17, с. 56–66]. Предложенная классификация позволяет выделить интеллектуальный, эмоциональный и волевой аспекты правового сознания.

Ряд авторов проводит структурирование правового сознания в соответствии с его функциями (научная позиция В.И.Каминской, А.Р.Ратинова, В.А.Туманова) [3, с. 57; 18, с. 151]. Познавательной, оценочной и регулятивной функциям правосознания соответствуют эмпирические показатели (см. таблицу).

Таблица

Функциональная структура правосознания

Основные функции правосознания	Психические компоненты	Результаты функционирования	Эмпирические показатели
Познавательная	Интеллектуальный	Правовая подготовка	Юридические знания и умения
Оценочная	Интеллектуально-эмоциональный	Ценностные отношения к праву и практике его применения	Оценочные суждения (мнения)
Регулятивная	Интеллектуально-эмоционально-волевой	Правовые установки и ориентации	Поведенческие позиции (решения)

Применяется также классификация функций правового сознания на *социально ориентированные* (аксиологическая, праксиологическая, функция социального контроля, социально-прогностическая) и *лично ориентированные* (информационно-познавательная, оценочно-мировоззренческая, регулятивная) [19, с. 156–157]. Авторский коллектив в составе П.И.Костюковича и И.А.Рябкова отмечает в качестве основных функций правового сознания *гносеологическую, регулирующую*, а также *функцию правового моделирования*, предполагающие творчески активную роль мыслительной работы субъекта правосознания, переработки и усвоения поступающей в сознание соответствующей информации через механизм осознания интереса, определенной цели, системы мотивов и волеизъявления [20, с. 50]. Имеют место также научная позиция *отождествления правосознания с юридическим мировоззрением* и выделение его методологических форм: философско-правовой, логической, юридической, догматической, исторической, социологической, психологической, политической [21, с. 36].

Функциональный анализ правовой культуры предполагает исследование как функций структурных элементов, так и правовой культуры в целом. Следует отметить, что в юридической литературе, как правило, функции правовой культуры не дифференцируются применительно к обществу и личности (данный подход отмечается в работах Г.И.Балюк, Е.А.Зорченко, А.П.Семитко). При этом все авторы признают полифункциональность правовой культуры, выделяют различные функции правовой культуры и определяют ее отличительные (основные) функции.

Так, Г.И.Балюк отмечает *общественно преобразующую, познавательную, аксиологическую, семиотическую (информационную), коммуникативную функции*, в качестве основной – функцию формирования и развития личности [22, с. 5–6]. Е.А.Зорченко выделяет группы функций правовой культуры: *функции, связанные с взаимодействием правовой культуры общества с другими социальными институтами общества по выработке и установлению системы правовых ценностей, стереотипов поведения, по обеспечению нормативного регулирования поведения граждан, по организации и реализации различных правовых форм социально полезной деятельности* (нормативная, интегративная, регулятивная, общественно-преобразующая, аксиологическая, коммуникативная, накопления и сохранения ценностей); *функции, обеспечивающие наиболее эффективное взаимодействие правовой культуры общества, социальной группы и правовой культуры личности* (социализация, воспитания, информации, коммуникации); *функции, связанные с существовани-*

ем социально-психологического механизма перевода правовых требований в реальное поведение личности (познавательная, ценностно-ориентирующая, преобразовательная) [23, с. 19–20]. Важнейшей функцией правовой культуры общества, трудового коллектива и личности определяется воспитательная функция.

Перспективна характеристика функций правовой культуры личности с позиций их взаимобусловленности, которую предложила Е.В.Аграновская. Основными функциями признаются *отражение правовой действительности, выработка ценностно-нормативной ориентации личности в правовой сфере, регулирование ее поведения* [12, с. 24–28]. При данном подходе признается, что когнитивная функция правовой культуры предшествует ее регулятивной функции, что определяет значимость правового образования.

Заключение

Анализ научной литературы по вопросам правовой культуры позволяет выделить следующие научные подходы к структурированию правовой культуры: 1) определение совокупности элементов, составляющих правовую культуру (структурными элементами правовой культуры в различных сочетаниях называются правосознание, право, правовые отношения, законность и правопорядок, правомерная деятельность субъектов, государственно-правовые институты, юридическая наука, юридические акты); 2) установление структурных элементов правовой культуры в виде уровневых качественных состояний (состояния правосознания в обществе, состояния законности, степени совершенства законодательства, состояния практической работы юридических органов и др.); 3) структурирование правовой информации, составляющей правовую культуру, заключенной в правовом сознании, правовой науке, правовой деятельности, юридических актах и др.

При всех обозначенных подходах к структурированию правовой культуры в качестве обязательного элемента называется правовое сознание, носителем которого является личность. В силу этого имеет место различие правовой культуры общества и правовой культуры личности, структурными элементами которой могут быть определены правовая идеология, правовая психология и правомерное поведение. Следует отметить наличие научных позиций структурирования правовой культуры личности, связанных с отождествлением правовой культуры личности, либо с правовым сознанием, либо с правомерным поведением. Исследователи отмечают факт сложного органического единства правовой культуры общества и индивида.

Функциональный анализ правовой культуры состоит в изучении как функций структурных элементов, так и правовой культуры в целом. При этом в юридической литературе, как правило, функции правовой культуры не дифференцируются применительно к обществу и личности, выделяются различные функции правовой культуры и определяются ее отличительные (основные) функции.

По нашему мнению, специфика изучения правовой культуры обусловлена как ее сложной структурой, так и тем, что элементы, образующие правовую культуру, одновременно включаются в другие структуры: право входит в систе-

му социальных норм; правоотношения – в систему общественных отношений; правовые учреждения – в систему социальных институтов; правосознание – в систему общественного сознания. Следует признать, что теория правовой культуры находится на этапе раскрытия элементного состава системы правовой культуры. В большей степени изучены правовое сознание и его функции в системе правовой культуры. Исследование всей системы связей правовой культуры, функций каждого структурного элемента правовой культуры, выявление принципа, способа, закона связи элементов целого выступает важнейшей теоретической задачей.

Список цитируемых источников

1. Керимов, Д.А. Философские проблемы права / Д.А. Керимов. – М.: Мысль, 1972. – 472 с.
2. Семитко, А.П. Правовая культура социалистического общества: сущность, противоречие, прогресс / А.П. Семитко. – Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1990. – 176 с.
3. Каминская, В.И. Правосознание как элемент правовой культуры / В.И. Каминская, А.Р. Ратинов // Правовая культура и вопросы правового воспитания: сб. науч. тр. / Всесоюз. ин-т по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности; отв. ред. А.Д. Бойков. – М., 1974. – С. 39–67.
4. Бойцова, В.В. Голландская правовая культура. – Дювентер Бостон, 1991: рец. / В.В. Бойцова, Л.В. Бойцова, Ф. Брюсма // Правоведение. – 1998. – № 3. – С. 158–163.
5. Бланкенбург, Э. Правовая культура и шансы институциональных социально-правовых инноваций / Э. Бланкенбург // Социолог. исслед. – 1997. – № 7. – С. 103–117.
6. Кейзеров, Н.М. Политическая и правовая культура (методологические проблемы) / Н.М. Кейзеров. – М.: Юрид. лит., 1983. – 231 с.
7. Иванников, И.А. Концепция правовой культуры / И.А. Иванников // Правоведение. – 1998. – № 3. – С. 12–16.
8. Алексеев, С.С. Общая теория права: в 2 т. / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1981. – Т. 1. – 360 с.
9. Малько, А.В. Теория государства и права в вопросах и ответах: учеб.-метод. пособие / А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1997. – 197 с.
10. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: Юристъ, 1997. – 672 с.
11. Клейменова, Е.В. Правовая культура и ее стандарты в конституциях Российской Федерации / Е.В. Клейменова, К.А. Моралева // Правоведение. – 2003. – № 1. – С. 50–56.
12. Аграновская, Е.В. Правовая культура и обеспечение прав личности / Е.В. Аграновская. – М.: Наука, 1988. – 145 с.
13. Певцова, Е.А. Современные дефинитивные подходы к правовой культуре и правовому сознанию / Е.А. Певцова // Журн. рос. права. – 2004. – № 3. – С. 70–81.
14. Байниязов, Р.С. Правосознание и российский правовой менталитет / Р.С. Байниязов // Правоведение. – 2000. – № 2. – С. 31–40.
15. Юрашевич, Н.М. Правосознание как средство обеспечения реформирования социально-правовой жизни белорусского общества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Н.М. Юрашевич; Ин-т гос-ва и права НАН Беларуси. – Минск, 2002. – 21 с.
16. Ильин, И.А. О сущности правосознания / И.А. Ильин; подг. текста и вступ. ст. И.Н. Смирнова. – М.: Рарогъ, 1993. – 235 с.
17. Потопейко, Д.А. Правосознание как особое общественное явление / Д.А. Потопейко. – Киев: Навук. думка, 1970. – 111 с.
18. Право, правосознание, мировоззрение: «круглый стол» журналов «Вопросы философии» и «Правоведение» // Вопросы философии. – 1975. – № 12. – С. 147–155.

НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ

19. Ефременко, Е.М. Функции правосознания / Е.М. Ефременко // Вестн. Акад. МВД Респ. Беларусь. – 2010. – № 1 (19). – С. 154–157.
20. Костюкович, П.И. Введение в философию права: учеб.-метод. пособие по спецкурсу / П.И. Костюкович, И.А. Рябков. – Минск: Акад. МВД Респ. Беларусь, 1996. – 66 с.
21. Костюкович, Э.П. Роль правовой культуры в становлении гражданского общества / Э.П. Костюкович: тезисы материалов Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 9–10 апр. 1998 г.: в 2 ч. / Акад. МВД Респ. Беларусь; под ред. И.И. Басецкого. – Минск, 1998. – Ч. 2. – С. 35–37.
22. Балюк, Г.И. Взаимосвязь правовой культуры и социалистической демократии / Г.И. Балюк. – Киев: Навук. думка, 1986. – 211 с.
23. Зорченко, Е.А. Формирование правовой культуры трудящихся / Е.А. Зорченко; науч. ред. В.П. Казимирчук. – Минск: Наука и техника, 1984. – 128 с.

Дата поступления статьи в редакцию 22.06.2013

РИСКИ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ ВЗГЛЯД

МАСЛОВСКАЯ Т.С.,

доцент кафедры конституционного права Белорусского государственного университета,
кандидат юридических наук

В статье анализируется понятие риска в конституционном праве. Исследуются условия и причины, его порождающие. Проводится типология рисков, вытекающих из конституционно-правовых отношений. Исследуются механизмы предупреждения, минимизации и преодоления рисков в конституционном праве. Определяется роль конституции в предупреждении рисков. Анализ конституционных рисков проводится на основе белорусского и зарубежного опыта.

The article is devoted to the concept of the risk in the constitutional law. Its conditions and causes are under investigation. Under consideration there is a typology of constitutional and legal risks. Machinery of its prevention, minimization, overcoming is considered. The role of the Constitution in the risk prevention is made out. The analysis of the risk in the constitutional law is drawn on basis of Belarussian and foreign experience.

Введение

С недавних пор понятие «риск» стало достаточно часто использоваться в области не только экономики, политики, но и права. Внимание к риску как к социальному явлению усиливается. В общем плане риск характеризуется в нескольких аспектах: как возможность появления опасности; как возможность понести потери; как событие, способное причинить убытки, и т.п.

Обращаясь к правовым рискам, следует отметить, что они в достаточной степени изучены в рамках гражданского права. Вместе с тем риск как явление присущ всем отраслям права. В последние годы появились работы российских ученых А.А.Арямова, В.В.Киреева, Ю.А.Тихомирова, С.М.Шахрая, посвященные теоретическим проблемам риска. Безусловно, исследование рисков в праве относится к области общей теории права. Проблема рисков в конституционном праве является малоизученной и в силу этого представляет особый теоретический интерес и практическую значимость.

Основная часть

Предлагаем рассмотреть эту проблему в нескольких аспектах.

1. Понятие и причины возникновения рисков в конституционном праве

Учитывая сложность определения риска, отметим предлагаемую Ю.А.Тихомировым дефиницию: «Риск – вероятное наступление события и совершения действий, влекущих негативные последствия для реализации правового решения и могущих причинить ущерб регулируемой им сфере» [1, с. 14]. Из указанного определения видно, что стержнем является причинная зависимость между нормативной моделью и реальностью в виде каналов прямых и обратных связей.

Риск в конституционном праве выступает разновидностью правового риска. Для определения понятия конституционно-правовых рисков необходимым является выделение их характерных черт. Важнейшим признаком таких рисков выступает особая сфера их возникновения [2, с. 26]. Риски могут возникать в сфере принятия и реализации норм конституционного права.

В большей степени конституционно-правовые риски связаны с политической сферой в силу специфики предмета конституционного права. Поскольку конституционное право регулирует общественные отношения, которые являются основополагающими для всех областей жизни, для устройства общества и государства, представляется, что и конституционно-правовые риски могут тем или иным образом воздействовать на все сферы жизнедеятельности общества – политическую, экономическую, социальную, духовную. Таким образом, в качестве признака конституционно-правового риска можно выделить его особое содержание, имеющее комплексный характер, возможность нега-

тивно влиять на различные сферы жизни общества и государства.

Вместе с тем необходимо учитывать, что конституционно-правовой риск носит более значимый характер, нежели иные риски, и его деструктивный потенциал обладает системным характером, он может спровоцировать появление других рисков в различных сферах жизни общества и государства. К числу некоторых неблагоприятных последствий возможно отнести ослабление роли закона, отклонение от модели конституционно-правовых институтов, отчуждение граждан от конституции и правовой системы [1, с. 20].

Конституционно-правовые риски возникают в конкретных исторических условиях, на определенном этапе развития государства и общества, могут быть сопряжены с различными происходящими изменениями в жизни общества и государства. Например, в конце 80-х годов XX века в результате процессов демократизации в СССР (так называемая перестройка) ярко проявился риск государственной дезинтеграции, который впоследствии привел к «параду суверенитетов» и распаду Советского Союза.

Конституционно-правовые риски порождаются определенными причинами, среди которых можно выделить две группы: политические факторы и социально-экономические факторы. К первой группе можно отнести следующие: острое противоборство различных политических сил и партий, недовольство населения страны действиями политической элиты, обострение межнациональных отношений; ко второй группе – невысокий уровень жизни населения, слабое развитие экономики, социальной сферы. Все это в конечном итоге порождает острое противоречие между бездействующими или неэффективными действующими конституционно-правовыми институтами и действительностью [1, с. 18].

2. Типология рисков

Ввиду сложности и многообразия рисков обратимся к обзорам классификаций рисков, отраженных в юридической литературе. Следует согласиться с Ю.А. Тихомировым в том, что от правильного решения зависят научно обоснованная диагностика рисков и выбор средств реагирования на них [1, с. 16].

Риски можно условно классифицировать на основе ряда критериев.

Во-первых, по сфере возникновения выделяются внутренние и внешние риски [3, с. 33–36]. Конституционно-правовые риски носят внутренний характер.

Во-вторых, можно выделить виды конституционно-правовых рисков, исходя из причин их возникновения.

В-третьих, в зависимости от возможности их предвидения конституционно-правовые риски можно разделить на ожидаемые (предвидимые) и неожиданные [1, с. 14].

В-четвертых, критерием для выделения видов конституционно-правовых рисков может выступать та область базовых общественных отношений, в которой возникают риски (например, в сфере осуществления государственной власти, реализации прав и свобод граждан).

Возможно выделение и других видов рисков, например, они могут быть скрытые и явные (очевидные), разовые и повторяющиеся, риски в условиях кризисных и нормальных ситуаций и др. [1, с. 14; 3, с. 33–36].

3. Типичные конституционно-правовые риски

Полагаем, что типичные конституционно-правовые риски можно выделить, исходя из сферы их возможного возникновения. Поскольку такие риски возникают в сфере принятия и реализации норм конституционного права, представляется, что ключевыми видами рисков в конституционном праве будут выступать риски в правотворческой деятельности и правоприменительной практике.

3.1. Риски в правотворческой деятельности

В правотворчестве особое место отводится рискам в законотворческой деятельности в силу их существенного характера. На наш взгляд, можно выделить несколько видов таких рисков.

Во-первых, это может быть риск «инструментального» законотворчества, когда законодатель максимально детализирует прикладные и узкоспециализированные нормативные акты либо увлечен чрезмерной детализацией законов. Так, во многих федеральных законах в Российской Федерации степень детализации стремится к бесконечности. Например, в Федеральном законе Российской Федерации 1995 года о порядке формирования Совета Федерации текст состоял всего из 700 знаков. В действующей редакции этого Закона от 2 апреля 2013 г. в 36 раз больше букв – свыше 25 тысяч, хотя на эффективности деятельности данного органа государственной власти это не отразилось [4].

Принятие чрезмерно детализированных, сложных для понимания нормативных правовых актов приводит к проблеме юридической безопасности и, как следствие, к вопросу о правовой определенности и о конкретизации в праве.

Принцип правовой определенности предполагает ясность, точность, непротиворечивость, логическую согласованность правовых норм. Соблюдение данного принципа предупреждает неоднозначное понимание, а следовательно, и неправомерное применение юридических норм, которое может повлечь нарушение прав и свобод граждан, прав и законных интересов органи-

заций [5]. Законотворческая деятельность должна основываться на этом принципе.

Во-вторых, возможен риск «изолированного» законотворчества, когда законодатели принимают акты, не являющиеся ответом на «запрос» общества, а также не учитывают ту реальную оценку, которую дает им общество (например, принятый в Российской Федерации Закон о защите чувств верующих). Для минимизации данного риска представляется необходимым тщательное обсуждение законопроекта в профессиональном сообществе, публично в обществе в целом, а затем в парламенте с привлечением экспертов – представителей науки, гражданского общества и практических работников.

Вовлечение в обсуждение законопроектов широкого круга граждан, предоставление гражданам возможности формулировать предложения по законодательной повестке, выдвигать свои проекты – эти меры помогут предупредить и иные риски, например, риск утраты доверия граждан к власти. Вместе с тем нельзя не учитывать и возможность обратного риска. Например, инициатива Президента Российской Федерации В.В.Путина об электронном сборе подписей за тот или иной законопроект, когда в течение года необходимо собрать 100 тысяч подписей граждан, зарегистрированных на портале государственных услуг, уже реализована в Российской Федерации. Удивляет не только количество предложений, но и их содержание: например, среди прочих имеется предложение о том, чтобы бензин стоил 10 рублей за 1 литр. Легко представить, что 100 тысяч подписей за год будет собрано. Это риск обесценивания законотворчества.

В-третьих, возможен риск «излишнего» законотворчества, предполагающего принятие законов, регламентирующих отношения, которые могут быть урегулированы подзаконными актами или уже урегулированы законом. В результате ошибки законодателя приводят к коллизии нормативных актов.

Согласно Закону Республики Беларусь от 10 января 2000 года «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» закон Республики Беларусь – нормативный правовой акт, закрепляющий принципы и нормы регулирования *наиболее важных общественных отношений* (ст. 2) [6]. Полагаем, что при решении вопроса о предмете законодательного регулирования недостаточно обращения к пункту 2 части 1 ст. 97 Конституции Республики Беларусь, где содержится открытый перечень вопросов, по которым Палата представителей принимает законы [7]. Необходимо выделение критериев, позволяющих определить наибольшую важность регулируемых законами общественных отношений, для того чтобы предупредить риск «излишнего» законотворчества.

В-четвертых, возможен риск нестабильности законодательства, который в настоящее время известен большинству стран СНГ и выступает не как возможная опасность, а как данность. Известно, что стабильность правовой системы является залогом устойчивого развития государства. В то же время частые необоснованные изменения, вносимые в законы, либо принятие новых законов, существенным образом не отличающихся от предшествующих, негативно влияют на стабильное политическое и экономическое развитие государства. Так, в 2010 году в Республике Беларусь был принят Закон «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», который не внес принципиальных изменений в правовой статус иностранцев по сравнению с действовавшим ранее законом 1993 года. Подчеркнем, что внесение поправок в законодательство должно быть более взвешенным и продуманным.

Особое внимание необходимо уделить конституционной реформе, поскольку она выступает частным случаем правотворческого риска.

В ряде государств в конце XX – начале XXI века прошли полные или частичные конституционные реформы, сопряженные с происходящими изменениями в общественной и политической жизни.

Полные конституционные реформы, прошедшие в отдельных странах, явились следствием образования на политической карте мира новых независимых государств (например, на основании деклараций о независимости были образованы Восточный Тимор в 2002 году, Сербия и Черногория в 2006 году, Южный Судан в 2011 году) либо коренных изменений общественных отношений, требующих конституционной регламентации. Причем в одних странах (например, в Финляндии, Швейцарии в 1999 году, Венгрии в 2011 году) вопрос о проведении коренных конституционных преобразований и, как следствие, принятие новых конституций явились логическим шагом эволюции общественных отношений с учетом развития государства, в других – были обусловлены определенными событиями. Так, изменение конституционного строя, политического режима послужило основанием для принятия Конституции Афганистана 2004 года, Конституции Ирака 2005 года; прошедшие в начале 2011 года в некоторых странах Арабского Востока (Марокко, Тунис и др.) народные демонстрации протеста повлекли за собой определенные конституционные преобразования, обусловленные новыми социальными и политическими реалиями. В отдельных зарубежных странах, например в Омане в 1996 году, Бахрейне в 2002 году, Катаре в 2003 году, принятие конституций было связано с общемировой тенденцией конституционного развития – развитием демократии [8, с. 54].

Частичные конституционные реформы, как правило имеющие целью корректировку действующей конституционной модели, коснулись постсоциалистических стран. И если конституционные изменения в странах СНГ во многом были обусловлены переходным состоянием общества и государства, то в государствах Центральной и Восточной Европы многие из них явились следствием европейской интеграции. Наряду с этим основные законы ряда стран Западной Европы в большей или меньшей степени также претерпели конституционные изменения (например, в Люксембурге, Лихтенштейне, Монако, Франции, ФРГ).

Полагаем, что при проведении конституционной реформы важно точно определить: это требование времени, объективная необходимость или неоправданный риск.

Принятие новых конституций или внесение поправок в действующие конституции предопределяются объективными предпосылками изменения общественных отношений, требующих конституционализации с учетом современных вызовов времени, появлением новых субъектов в политической и общественной жизни страны, впоследствии становящихся субъектами конституционно-правовых отношений. Основными целями конституционных изменений в зарубежных странах на современном этапе выступают консолидация основ правового государства и демократии, развитие и укрепление демократических институтов и защита основных прав. Поэтому проведение конституционных реформ должно предопределяться объективной необходимостью.

Какие риски могут нести конституционные реформы?

Во-первых, это может быть риск «блокирования» функционирования государства, когда принимается конституция в новом независимом государстве или конституция, принципиальным образом отличающаяся от прежней, устанавливающая новую систему принципов устройства государства, государственных органов, не характерных для него прежде. Такой риск был характерен для стран СНГ после перехода от тоталитарной к либеральной модели развития и принятия новых конституций в 90-е годы XX века. Введение в указанных государствах принципиально новых конституционных институтов — президента, конституционного контроля, парламентаризма — вызвало определенные трудности в области фактической реализации полномочий между высшими органами государственной власти. Юридически закрепленный дисбаланс властей, неэффективная система «сдержек и противовесов», на практике — противостояние высших органов государственной власти могут привести к политической нестабильности, что и имело место в некоторых странах СНГ в середи-

не 90-х годов XX века. Отметим, что выходом из сложившейся ситуации, например, в Республике Беларусь стала последующая конституционная реформа 1996 года.

Во-вторых, при проведении частичных конституционных реформ, в ходе которых вводятся новые институты власти или модернизируются уже существующие, возможны риски ослабления позиций других органов государственной власти. Так, конституционная реформа 2008 года во Франции усилила полномочия Парламента в законодательной деятельности, области национальной обороны, европейской и международной политики, в решении кадровых вопросов, контроле за деятельностью Правительства. Наряду с этим реформа ограничила определенными рамками некоторые президентские полномочия (право назначения, использование исключительных полномочий), а президентство — двумя последовательными сроками [9].

Отметим, что конституция нуждается в реформировании, если конституционные механизмы не работают или неэффективно работают, однако конституционные поправки не должны быть направлены на ослабление государственной власти в целом. Перед проведением конституционных реформ необходимо прогнозировать связанные с ними возможные риски.

3.2. Риски в правоприменительной практике

Значительное количество рисков находится в сфере реализации норм конституционного права. Здесь можно выделить две группы рисков: 1) институциональные риски; 2) риски, относящиеся к юридической безопасности.

К первой группе относятся риски, связанные с функционированием органов государственной власти. Это может быть риск вторжения одних государственных органов в компетенцию других органов, с ним тесно связан риск дисбаланса полномочий высших органов государственной власти, который может проявляться в фактическом расширении полномочий отдельных государственных органов, отклонении от нормативной модели поведения. К институциональным рискам относятся возможные конфликты и противостояния между органами законодательной и исполнительной ветвей власти, которые могут привести к политическому кризису. Некоторые из них можно назвать рисками, управляемыми конституцией, поскольку она закрепляет инструменты их минимизации, в частности, роспуск парламента предусмотрен рядом зарубежных конституций как средство преодоления разногласий между парламентом и правительством.

Конституция определяет модель поведения участников конституционно-правовых отношений. При определенном отклонении возможен риск разрыва между текстом конституции (нормативной моделью) и практикой ее реализации.

Важную роль в предупреждении конституционно-правовых рисков играет толкование конституции. Следует отметить, что Конституционный Суд Республики Беларусь не наделен полномочием толкования Конституции, как в некоторых иных странах СНГ, например в Российской Федерации. Данное полномочие предоставлено Национальному собранию Республики Беларусь (пункт 1 ст. 97, пункт 1 ст. 98 Конституции Республики Беларусь) [7]. Полагаем, что Конституционный Суд как орган, деятельность которого направлена на предупреждение и минимизацию конституционно-правовых рисков, должен быть наделен правом легальной интерпретации Конституции, то есть полномочием устанавливать точное содержание конституционных норм для их правильного, единообразного понимания и реализации.

Во второй группе, например, можно выделить риск действия неконституционного акта. К средствам предупреждения данного риска полагаем возможным отнести используемую в некоторых странах форму предварительного контроля за конституционностью нормативных правовых актов. Предварительный конституционный контроль, имея свои преимущества, используется, например, во Франции, в Казахстане, Марокко, Андорре, Румынии, с 2008 года – в Республике Беларусь. Предварительный конституционный контроль применяется в отношении отдельных видов нормативных правовых актов, например, органических законов (Франция), инициатив пересмотра конституции (Румыния), законов (Республика Беларусь, Франция, Казахстан, Румыния), международных договоров (Республика Беларусь, Франция, Армения, Болгария), регламентов палат парламента (Монако, Франция). Представляется, что позитивное значение предварительного конституционного контроля увеличивается, если он носит ограниченный и обязательный характер, то есть когда только определенные виды нормативных правовых актов перед их вступлением в силу должны быть обязательно проверены на соответствие основному закону страны органом конституционного контроля.

В целом предварительный конституционный контроль, являясь инструментом предупреждения рисков, минимизирует возможность попадания в национальную систему законодательства неконституционных законов, действие которых может привести к отрицательным правовым последствиям.

4. Риск и конституция

Конституция как учредительный закон, обеспечивающий верховную легализацию ос-

нов общественного и государственного устройства, – ключевой нормативный правовой акт любого государства. Это правовой фундамент, на котором базируется система государственного управления, ее институциональная парадигма, юридическое гарантирование прав человека, общественный правопорядок [10, с. 5]. Конституция определяет всю парадигму правовых отношений, а значит, влияет и на всю совокупность политико-правовых отношений [11, с. 6].

Будучи основным законом государства, конституция является инструментом юридической безопасности, ограничения рисков. Она устанавливает рамки, определенные границы, нарушение которых недопустимо. Вместе с тем необходимо, чтобы общество признавало конституционные ценности, принимало их в качестве «своих», в противном случае возможно отчуждение общества от конституции, от правовой системы и, как следствие, от власти.

Следует согласиться с мнением профессора С.Шахрая, что подавляющее большинство эффективных конституций выступает как особый инструмент управления общественными, политическими и институциональными изменениями [4]. Следовательно, конституция должна являться инструментом не только ограничения рисков, но и управления рисками.

Нарушение конституции, совершение государственных органами и должностными лицами действий, не соответствующих ей, невозможность привлечения их к ответственности – все это является причиной риска утраты доверия граждан к власти, что впоследствии может привести к политической нестабильности. Поэтому государству необходимо прогнозировать, предупреждать и минимизировать риски, и данное направление деятельности должно стать одной из его ключевых задач на современном этапе развития.

Заключение

Считаем возможным дать авторское определение риска в праве. Правовой риск – это вероятное наступление события, связанного с принимаемым или принятым правовым решением, которое может повлечь неблагоприятные последствия в сфере правового регулирования общественных отношений.

Существенной особенностью риска в конституционном праве является то, что он может влечь негативные последствия не только для субъектов конституционно-правовых отношений, но и в целом для всего общества и государства.

Список цитируемых источников

1. Тихомиров, Ю.А. Риск и право: науч. изд. / Ю.А. Тихомиров, С.М. Шахрай. – М.: Изд-во Моск. гос. ун-та, 2012. – 64 с.
2. Киреев, В.В. Конституционные риски: проблемы правовой теории и политической практики / В.В. Киреев // Конституц. и муниципал. право. – 2013. – № 3. – С. 24–27.
3. Арямов, А.А. Общая теория риска: юридический, экономический и психологический анализ / А.А. Арямов. – 2-е изд. – М.: Wolters Kluwer, 2010. – С. 33–36.
4. Шахрай, С. Совесть политического класса [Электронный ресурс] / С. Шахрай. – Режим доступа: http://www.gazeta.ru/comments/2013/05/08_x_5315593.shtml. – Дата доступа: 02.06.2013.
5. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2010 году: решение Конституционного Суда Республики Беларусь, 25 января 2011 г., № Р-565/2011 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
6. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2000 г., № 361-З // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
7. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск: Амалфея, 2005. – 48 с.
8. Масловская, Т.С. Некоторые направления конституционных изменений в зарубежных странах на современном этапе / Т.С. Масловская // Журн. зарубеж. зак-ва и сравнит. правоведения. – 2012. – № 3. – С. 54–62.
9. Масловская, Т.С. Конституционная реформа во Франции 2008 г. / Т.С. Масловская // Вестн. Конституц. Суда Респ. Беларусь. – 2009. – № 1. – С. 143–154.
10. Тихомиров, Ю.А. Правовой суверенитет: сферы и гарантии / Ю.А. Тихомиров // Журн. рос. права. – 2013. – № 3. – С. 5–20.
11. Василевич, Г.А. Конституционное правосудие / Г.А. Василевич. – Минск: Право и экономика, 2012. – 326 с.

Дата поступления статьи в редакцию 17.07.2013

ПОНИМАНИЕ ПРАВОПРЕКРАЩАЮЩИХ ЮРИДИЧЕСКИХ ФАКТОВ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ОСНОВАНИЙ ПРЕКРАЩЕНИЯ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ: ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

КОСТРУБА А.В.,

доцент кафедры гражданского и трудового права Таврического национального университета имени В.И.Вернадского, кандидат юридических наук

В статье проведен анализ подходов к пониманию юридических фактов, определено понятие правопрекращающего юридического факта в гражданском праве. Исследованы классические для романо-германской правовой системы основания прекращения права собственности и проанализированы конкретные действия либо события, вследствие которых оно прекращается.

The analysis of approaches to understanding of jural facts is accomplished in the article. The definition of right depriving jural facts in civil law is brought. The research on the classical for Roman-Germany legal system reasons for deprivation of right of property is made and the concrete actions or events depriving this right are analyzed.

Вопрос юридических фактов не раз становился предметом исследования ученых-юристов, однако уникальные свойства этих базовых единиц юриспруденции всегда создавали новые сферы для научного анализа. К малоисследованным вопросам, в частности, относятся правопрекращающие юридические факты в гражданском праве, которые представлены основаниями прекращения прав, обязанностей и правоотношений. Вместе с тем следует отметить, что на страницах юридической литературы достаточно скупо раскрыты особенности оснований прекращения права собственности именно как юридических фактов, что и обуславливает актуальность научного исследования этого вопроса и наш интерес к его рассмотрению.

Вопросу юридических фактов и оснований прекращения права собственности в гражданском праве посвятили труды такие ученые, как В.Галов, А.Завальный, С.Зинченко, А.Иванов, А.Кутаталадзе, К.Пейчев, М.Рожкова, Д.Солтанова, А.Удовенко, А.Харченко, Н.Чельшева, Я.Шевченко, В.Яроцкий и др.

Целью статьи является исследование форм проявлений реальных обстоятельств действительности, которые приводят к юридическим по-

следствиям в виде прекращения права собственности.

Юридические факты как явления правовой действительности имеют длительную историю становления и развития. В римском праве различали несколько оснований возникновения правовых отношений. Уже в Институциях Гая и Юстиниана закреплялись такие из них, как контракт, деликт, квазиделикт [1, с. 113], хотя в некоторых источниках указывается на существование еще и четвертого основания – квазиконтракт [2, с. 61].

Дефиниционное оформление юридические факты приобретают лишь в XIX веке. Немецкий юрист А.Манигк [1, с. 113] уверяет, что понятие «юридический факт» впервые ввел Савиньи, который в работе «Система современного римского права» писал: «Я называю события, вызывающие возникновение или завершение правоотношений, юридическими фактами» [3, с. 59–63]. Начатую им традицию продолжили Б.Виндшейд, Г.Дернбург и другие немецкие ученые. Развитие имущественных отношений требовало их детальной регламентации. Поэтому возникает необходимость применения общего понятия юридического факта.

Профессор А.В.Сурилов, определяя понятие юридического факта, ссылается на позицию Р.А.Халфиной, согласно которой юридический факт служит обязательным основанием для возникновения, изменения или прекращения правоотношений. Юридические факты, по его мнению, – это жизненные обстоятельства, что пускают в ход нормы права, в результате чего наступают определенные последствия – возникают, изменяются или прекращаются правовые отношения.

Однако очень интересной и обоснованной, по-нашему мнению, является позиция М.Рожковой, которая вносит точность в понятие юридических фактов путем разграничения «правовой модели обстоятельств» и «юридического факта». Под правовой моделью обстоятельств она понимает абстрактное (типичное) обстоятельство, которое закреплено в гипотезе нормы права (или нескольких норм права) и с которыми норма права связывает возникновение определенных последствий. Юридический факт, считает она, традиционно понимается как реально существующее жизненное обстоятельство – явление или процесс. И поэтому определение юридического факта не может базироваться на понимании его как правовой модели обстоятельств [4, с. 80]. Считаем, что такая позиция является обоснованной, поскольку вносит точность в определение юридического факта, отделяя фактические обстоятельства от их нормативной модели.

В связи с этим считаем, что правопрекращающий юридический факт можно определить как конкретное обстоятельство объективной действительности, которое, отождествляясь с правовой моделью, закрепленной в норме права, приводит к следствию в форме прекращения прав, обязанностей, правоотношений или правосубъектности. Несмотря на это, вполне логичным выглядит построение юридического факта как единого целого, которое состоит из юридической и фактической частей.

Правопрекращающий юридический факт в классическом понимании юридического факта является определенным обстоятельством действительности (действием или событием), которое и вызывает юридические последствия.

В юридической литературе под прекращением права собственности понимают абсолютную и безвозвратную потерю правовой связи между собственником и принадлежащей ему на праве собственности вещь в результате действия или наступления различных юридических фактов (сделок, решений суда, юридических поступков, событий, неправомерных действий участников гражданских правоотношений, правомерного использования и потребления имущества) [5, с. 8]. Гражданское законодательство большинства стран романо-германской правовой системы со-

держит идентичный перечень оснований для прекращения права собственности (возможно с незначительными спецификациями).

К таким основаниям, в частности, относятся:

- 1) отчуждение собственником своего имущества;
- 2) отказ собственника от права собственности;
- 3) прекращение права собственности на имущество, которое по закону не может принадлежать данному лицу;
- 4) уничтожение имущества;
- 5) выкуп земельного участка в связи с общественной необходимостью;
- 6) выкуп недвижимого имущества в связи с выкупом с целью общественной необходимости земельного участка, на котором оно размещено;
- 7) обращение взыскания на имущество по обязательствам собственника;
- 8) реквизиция;
- 9) конфискация;
- 10) прекращение юридического лица или смерть физического лица.

На первый взгляд кажется, что все приведенные основания прекращения права собственности являются отдельными юридическими фактами, которые соответственно прекращают право собственности. Однако для того чтобы подтвердить или опровергнуть выдвинутое предположение, необходимо их проанализировать.

Отчуждение. Несколько перефразируя определение, предоставленное К.Пейчевым, можно сказать, что под отчуждением понимают осуществляемую в соответствии с гражданским законодательством передачу (возмездную или безвозмездную) имущества в собственность от одного лица к другому в частноправовом или публично-правовом порядке, что закрепляется в соглашениях или других, в том числе административных, актах [6, с. 50]. Такая передача может иметь форму продажи, мены, дарения, передачи в счет оплаты долга и т.п. [7, с. 159].

Специфичность отчуждения собственником своего имущества заключается в том, что один и тот же юридический факт (договор) одновременно является основанием прекращения права собственности у одного лица (отчуждаемого) и возникновения права собственности у другого (приобретаемого). Поскольку договор является производным (вторичным) способом приобретения права собственности на вещь, то к приобретателю переходят не только правомочия собственника, но и соответствующие обязанности, связанные с правом собственности на эту вещь (обременения сервитутом, залогом и т.д.) [8, с. 277]. Договор как правопрекращающий и правоустанавливающий юридический факт является достаточно сложным и неоднозначным в различных условиях. В частности, разные по своей природе объекты гражданско-правовых

договоров определяют особенность формы или других условий договора.

Отказ собственника от права собственности. Под отказом от права собственности следует понимать отказ от всех правомочностей собственника имущества, входящих в состав права собственности. Отказ от такого права имеет место, когда владелец отказывается от права собственности на имущество, которое является бесспорным действительным и надлежаще оформленным (подтвержденным). Как правило, гражданское законодательство не определяет конкретных действий собственника при отказе от прав на свое имущество. Отказ от права собственности без совершения действий, свидетельствующих об отказе от имущества, не влечет за собой прекращение права собственности и обязанностей собственника в отношении соответствующего имущества до приобретения права собственности на него другим лицом. Такое утверждение, с одной стороны, сохраняет за владельцем бремя содержания имущества, то есть обязанность платить установленные налоги, страховать имущество в определенных законом случаях, возмещать другим лицам вред, причиненный таким имуществом, а с другой стороны – это возможность возврата вещи бывшему владельцу [9, с. 71]. Однако это обстоятельство свидетельствует о том, что правопрекращающий юридический факт как действие собственника вещи оформлено надлежащим образом и содержанием которого является отказ от всех трех правомочий, в реальной правовой действительности влечет следствие прекращения только двух правомочностей – пользования и распоряжения, что может стать поводом для дискуссии в вопросе момента наступления последствия в виде правопрекращения в случае с недвижимой вещью. Правопрекращающим юридическим фактом в случае с отказом собственника от права собственности может быть односторонний волевой акт либо сделка.

Обращение взыскания на имущество по обязательствам собственника как основание для прекращения права собственности очень тесно связано с исполнительным производством. Правоотношения, возникающие при обращении взыскания на заложенное имущество, имеют сложный характер. Их реализация лежит в плоскости специальных законов. Как правило, имущество должника, на которое налагается взыскание, реализуется на публичных торгах с целью обеспечения получения справедливой платы за такие вещи. Однако имущество должника по результатам торгов именно отчуждается в пользу нового владельца, хотя и специфическим способом. Характерным является то, что правопрекращающим юридическим фактом в таком случае будет сделка или, по крайней мере, административный акт.

Конфискация. Этот способ прекращения права собственности на вещи, безусловно, является межотраслевым. Более того, он имеет ряд особенностей, которые характеризуют его в большей степени как институт публичных отраслей права. Особенностью конфискации является то, что имущество переходит в собственность государства безвозмездно.

Относительно момента наступления данного правопрекращающего юридического факта, с которым связывается непосредственное прекращение права собственности лица на имущество, интересной является позиция Конституционного Суда Российской Федерации, который по отношению к моменту прекращения права собственности при изъятии и конфискации имущества определил: «Изъятие имущества и принятие компетентными органами решения о его конфискации само по себе не является прекращением права собственности. Оно прекращается в результате реального исполнения такого решения и факта перехода имущества в собственность государства» [10, с. 77]. Моментом лишения права собственности лица, по отношению к которому судом принято решение о конфискации имущества, является составление протокола о проведении аукциона по реализации конфискованного имущества. При этом государство приобретает право собственности на конфискованное имущество после получения средств, вырученных при его реализации [11, с. 81].

Уничтожение имущества может быть результатом действий собственника или других лиц. В частности, это может быть такое использование имущества, в результате которого оно полностью и навсегда теряет свои свойства, индивидуальные признаки и т.д. Уничтожение имущества происходит независимо от воли собственника (например, в результате происшествия, непреодолимой силы, неправомерных действий других лиц) и т.д.

Уничтожение имущества также является основанием для прекращения права собственности. В результате случайного или умышленного уничтожения движимого имущества, как правило, не нужно совершать какие-либо формальные действия. Относительно недвижимых вещей или имущества, права на которые подлежат государственной регистрации, устанавливаются правила и требования, аналогичные тем, которые предусматриваются для отказа от своего имущества. В частности, это касается обязанности собственника в таких случаях обратиться к органу, осуществляющему государственную регистрацию прав на недвижимость, с заявлением о внесении изменений в соответствующий реестр. При уничтожении имущества правопрекращающий юридический факт имеет место в момент уничтожения вещи, в то время, когда она теряет свои свойства.

Прекращение права собственности на имущество, которое по закону не может принадлежать лицу. Так, если на основаниях, не запрещенных законом, лицо приобрело право собственности на имущество, которое по закону, что был принят позже, не может ему принадлежать, это имущество должно быть отчуждено собственником в течение срока, установленного законом. Если имущество не отчуждено собственником в установленные законом сроки, оно с учетом его характера и назначения по решению суда на основании заявления соответствующего органа государственной власти подлежит принудительной продаже. В случае принудительной продажи имущества его бывшему собственнику передается сумма выручки за вычетом расходов, связанных с отчуждением имущества. Если имущество не было продано, оно по решению суда передается в собственность государства, а бывшему владельцу имущества выплачивается сумма, определенная по решению суда. В данном случае речь идет об имуществе, которое находится в ограниченном обороте, или о принадлежащих к определенному кругу субъектах, права которых на конкретный вид имущества ограничены.

Правопрекращающий юридический факт в таком случае имеет форму фактического состава, поскольку только при правильном соблюдении процедуры и существования юридических фактов в необходимой последовательности и в нужном количестве наступает последствие в виде прекращения права собственности. Собственник имущества имеет альтернативу, которая проявляется в выборе модели поведения, в том числе может самостоятельно отчуждать имущество или предоставить эту возможность государству по истечении определенного законом срока. Данное основание прекращения права собственности включает в себя в качестве альтернативы два правопрекращающих юридических факта, которые могут существовать самостоятельно. Первый такой факт – это соглашение, направленное на отчуждение имущества. Однако характерным для него является наличие необходимых условий существования, посредством которых он и отличается от обычного отчуждения собственником своего имущества. Так, правопрекращающий юридический факт, который прекращает право собственности на имущество, которое по закону не может принадлежать лицу, имеет место в условиях временного ограничения волеизъявления лица.

Второй формой правопрекращающего юридического факта является решение суда о передаче имущества в собственность государству. Как правило, суд вправе выдавать решение о передаче имущества в собственность государству с указанием суммы возмещения только после того, как собственник добровольно не осуществ-

вил его отчуждение, а также в случае невозможности его принудительной продажи. Решение суда подменяет добровольное волеизъявление лица императивным желанием государства, направленным на отчуждение имущества. Правопрекращение, как следствие, вызываемое этим юридическим фактом, наступает независимо от формы правопрекращающего юридического факта, в то время как форма юридического факта зависит от времени, при котором имеет место факт.

Одним из оснований прекращения права собственности, помимо воли собственника, является *выкуп земельного участка в связи с общественной необходимостью*. Принудительный выкуп, прежде всего недвижимого имущества, для удовлетворения тех или иных потребностей государственной власти широко использовался в отечественном гражданском праве в XIX – начале XX века. Для его определения использовались категории «экспроприация» или «понуздительное отчуждение» [12, с. 5]. По аналогии с прекращением права собственности на объект, который не может принадлежать лицу, владелец имеет возможность отчуждать земельный участок добровольно или по решению суда, но только четко определенному субъекту.

Реквизиция. Суть реквизиции в современном понимании сводится к тому, что в случае стихийного бедствия, аварии, эпидемии, эпизоотии и других чрезвычайных обстоятельств с целью общественной необходимости имущество может быть принудительно отчуждено у собственника на основании и в порядке, установленных законом, при условии предварительного и полного возмещения его стоимости. При некоторых условиях имущество может быть принудительно отчуждено у собственника с последующим полным возмещением его стоимости. Реквизированное имущество, как правило, переходит в собственность государства или уничтожается. Иными словами, реквизиция – это принудительное отчуждение государством имущества собственника для удовлетворения государственных или общественных интересов с выплатой ему стоимости последнего [13, с. 105]. Как юридический факт, который прекращает право собственности, и как один из способов его прекращения, реквизиция имеет ряд особенностей. Д.И.Мейер писал, что принудительное отнятие у собственника его имущества органом государственной власти является таким способом прекращения права собственности, при котором с точки зрения гражданского права первостепенное значение имеет не приобретение имущества государством, а потеря его частным лицом. Хотя государство приобретает имущество, но его действия приводят к утрате права со стороны частного лица, поэтому гражданское законодательство в таких случаях регулирует не приобрете-

ние права, а его потерю. В современных исследованиях, в частности А.А.Рубанова, отмечается, что в процессе реквизиции между собственником и государственным органом складываются отношения, возникающие при осуществлении своих властных полномочий [14, с. 248]. Как правило, реквизиция осуществляется посредством заключения соглашения между сторонами.

Особенностью *смерти физического лица* как правопрекращающего юридического факта является то обстоятельство, что со смертью лицо теряет юридические связи как с имуществом, так и с другими лицами. Вместе с тем они несколько изменяются или, можно сказать, перенаправляются. Юридическая связь между умершим лицом и его имуществом перенаправляется на связи между имуществом умершего и ее наследниками. Юридические связи между умершим лицом и ее кредиторами перенаправляются на связи между наследниками, которые вступили в наследство, кредиторами и т.д. В таком случае речь идет о правопреемстве.

Ликвидация юридического лица. В научной литературе ликвидацию определяют как прекращение деятельности, предусмотренной уставом коллективного предприятия, его личных и имущественных прав и обязанностей. Ликвидация юридического лица как правопрекращающий юридический факт очень похожа на смерть физического лица. И хотя в первом случае определяющим является юридический критерий – внесение соответствующих сведений в Реестр вещных прав на недвижимое имущество, а во втором – физический в форме прекращения жизнедеятельности человека как биологического существа. При этом оба факта прекращают функциональные возможности указанных лиц как участников гражданско-правовых отношений.

Обобщая вышеизложенное, можно сделать вывод, что проанализированные нами основания прекращения права собственности можно свести к четырем основным группам правопрекращающих юридических фактов: прекращение существования вещи (уничтожение имущества), прекращение существования владельца (смерть физического лица, ликвидация юридического лица), сделка об отчуждении (отчуждение соб-

ственником своего имущества, реквизиция), административный акт (отказ собственника от своего имущества, обращение взыскания на имущество по обязательствам собственника, конфискация). При этом такие основания прекращения права собственности, как прекращение права собственности на имущество, которое не может принадлежать лицу, и принудительный выкуп могут произойти посредством таких юридических фактов, как отчуждение или административный акт.

Вполне логичен в таком случае вопрос, зачем нужно закреплять в нормах законодательства такой перечень оснований прекращения права собственности, если они сводятся к четырем основным правопрекращающим юридическим фактам? Ответ на него лежит в природе механизма правопрекращения и структуре нормы права. Норма права, которая закрепляет правовую модель правопрекращающего юридического факта, должна вложить в нее конкретику, то есть определить обстоятельства, при которых эта модель приведет к желаемому юридическому результату, иначе юридический факт будет слишком масштабным и может иметь место даже в тех правоотношениях, в которых его наступление является нежелательным. В этой связи данные обстоятельства являются условиями наступления юридического факта. Именно поэтому, например, «прекращение права собственности на имущество, которое не может принадлежать лицу» является лишь общим названием правопрекращающего юридического факта или даже обозначает конкретный механизм правопрекращения, в связи с чем включает в свое содержание как собственно юридический факт, так и условия его наступления.

Вышеназванное позволяет провести разделение всех правопрекращающих юридических фактов на безусловные (наступление которых не связывается с дополнительными условиями, установленными нормой права (смерть физического лица, уничтожение имущества) и условные, результат которых достигается лишь при наличии определенных обстоятельств (условий). Однако этот вопрос должен стать отдельным предметом научного исследования.

Список цитируемых источников

1. Завальный, А. Юридические факты: исторические и современные аспекты понимания / А. Завальный // Право Украины. – 2006. – № 1. – С. 113–116.
2. Ташьян, Г.И. Место односторонних сделок в системе юридических фактов / Г.И. Ташьян // Пробл. законности: респ. межвед. науч. сб. / отв. ред. В. Я. Таций. – М.: Нац. юрид. акад. Украины, 2007. – Вып. 90. – С. 60–66.

3. Кутателадзе, А.Д. Категория «юридические факты» и основания возникновения обязательств по гражданскому законодательству Украины / А.Д. Кутателадзе // Таможенное дело. – 2005. – № 4. – С. 59–63.
4. Рожкова, М. Юридические факты в гражданском праве / М. Рожкова // Хоз-во и право. – 2006. – Прил. к № 7. – 80 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.rozhkova-ma.narod.ru/books_text/JUR-ФАКТІ.htm. – Дата доступа: 09.09.2013.
5. Харченко, А.С. Основания прекращения права собственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / А.С. Харченко. – Киев, 2007. – 20 с.
6. Пейчев, К. Правовые проблемы определения понятия отчуждения земельных участков / К. Пейчев // Предпринимательство, хоз-во и право. – 2004. – № 12. – С. 47–50.
7. Уголовное право Украины. Особенная часть: учеб. / М.И. Бажанов, Ю.В. Баулин, В.И. Борисов [и др.]; под ред. проф. М.И. Бажанова, В.В. Сташиса, В.Я. Тацкий. – 2-е изд., перераб. и доп. – СПб., 2005. – 544 с.
8. Гражданское право Украины: учеб. / Е.А. Харитонов, Н.А. Саниахметова. – Киев: Истина, 2003. – 776 с.
9. Иванов, А. Классификация оснований приобретения и прекращения права собственности / А. Иванов // Предпринимательство, хоз-во и право. – 2008. – № 7. – С. 69–72.
10. Зинченко, С. Проблемы изъятия и конфискации имущества собственника / С. Зинченко, В. Галловая, А. Удовенко // Хоз-во и право. – 2000. – № 1. – С. 76–84.
11. Скрипник, В. Конфискация – как основание прекращения права собственности / В. Скрипник // Предпринимательство, хоз-во и право. – 2010. – № 4. – С. 78–81.
12. Чельшева, Н.Ю. Принудительный выкуп имущества граждан для государственных и муниципальных нужд: конфликт частных и публичных интересов / Н.Ю. Чельшева // Рос. юстиция. – 2008. – № 12. – С. 5–8.
13. Аврамова, А. Конфискация и реквизиция с точки зрения жилищного права / А. Аврамова // Право Украины. – 2003. – № 5. – С. 103–107.
14. Солтанова, Д.А. Гражданско-правовое регулирование реквизиции в Украине / Д.А. Солтанова // Гос-во и право: сб. науч. тр. Юрид. и полит. науки. – 2006. – Вып. 31. – С. 248–254.

Дата поступления статьи в редакцию 09.09.2013

УДК 347.51:347.157.1(476)

К ВОПРОСУ О ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ВРЕД, ПРИЧИНЕННЫЙ ИСПОЛНИТЕЛЕМ МЕДИЦИНСКИХ УСЛУГ

ТИМЧИШЕН Ю.Е.,

старший преподаватель Барановичского государственного университета

В статье исследуется ряд спорных вопросов, связанных с гражданско-правовой ответственностью за вред, причиненный исполнителем медицинских услуг. Рассматриваются основы разграничения ответственности исполнителя медицинских услуг в рамках договорных обязательств, а также обязательств вследствие причинения вреда. Особое внимание уделено проблеме источника повышенной опасности в медицине. Высказаны предложения по совершенствованию гражданского законодательства в рассматриваемой сфере.

In the article a number of questions at issue connected with civil-law responsibility for harm, caused by the executor of medical services is investigated. The bases of differentiation of responsibility of the executor of medical services within the limits of treaty obligations and obligations owing to a trespass are considered. The special attention is given to the problem of a source of the raised danger in medicine. Suggestions on perfection of the civil legislation in considered sphere are stated.

Медицина в современном мире играет исключительную роль в жизни каждого человека и общества в целом. Невозможно найти человека, который вообще не сталкивался бы с ней. Поэтому отношения между врачом и пациентом выходят за рамки обычных отношений между людьми. Это также предопределяет необходимость четкого правового регулирования медицинских отношений. Кроме того, отношения между медицинскими учреждениями и пациентами все более приобретают черты, характерные для отношений между исполнителем услуг и их потребителем, которые традиционно находятся в сфере гражданско-правового регулирования.

Следует отметить, что в настоящее время в юридической и медицинской литературе все чаще отмечается несовершенство законодательства и в сфере здравоохранения [12, с. 28]. Пробелы в законодательстве снижают гарантии правовой защищенности пациентов. Участвовавшие в последние годы конфликты между исполнителями медицинских услуг и пациентами связаны в основном с незнанием или недооценкой юридических основ деятельности граждан в области охраны здоровья. Случаи причинения исполнителями медицинских услуг вреда жизни и здоровью пациентов наносят ущерб не только

самим пациентам, но и здравоохранению в целом, создают атмосферу недоверия к врачам, сужают реальные возможности оказания эффективных медицинских услуг.

Качество оказания медицинских услуг в последнее время становится одним из наиболее актуальных вопросов современной системы здравоохранения. Все чаще в повседневной жизни приходится сталкиваться с понятием ответственности за неадекватно проводимое лечение.

В юридической литературе долгое время считалось общепризнанным, что ответственность за вред, причиненный здоровью или жизни пациента при оказании медицинских услуг, является внедоговорным [8, с. 50]. Однако в связи с расширением сферы договорного регулирования в медицине стала подвергаться сомнению правильность таких положений. Так, А.А.Сироткина отмечает, что в современной судебной практике подавляющее число споров о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью гражданина, разрешается на основе норм о деликтах. Нормы о договорной ответственности практически не применяются. По мнению автора, при неисполнении или ненадлежащем исполнении договора об оказании медицинских

услуг предпочтение должно отдаваться договорной ответственности. Деликтная ответственность должна применяться при отсутствии договорного обязательства или факта его нарушения [9, с. 147].

Представляется, что позиция о приоритете договорной ответственности учреждения здравоохранения не имеет законных оснований. Согласно ст. 953 Гражданского кодекса Республики Беларусь (далее – ГК) вред, причиненный жизни или здоровью гражданина при исполнении договора, возмещается по общему правилу, по нормам о деликтах, а не о договорах. Поэтому при причинении вреда пациенту учреждение здравоохранения будет нести ответственность по ст. 937 ГК, если вред причинен медицинским работником при исполнении им трудовых обязанностей, а частнопрактикующий врач – по ст. 933 ГК [3]. Конечно, не исключена и договорная ответственность в том случае, если она является повышенной. Однако применение такой ответственности при причинении вреда, например психиатрическим вмешательством, ограничено по причине того, что по закону данный вид специализированной медицинской помощи может оказываться без согласия пациента и без заключения договора с ним.

Как уже отмечалось выше, ГК допускает возможность возникновения договорной ответственности за причинение вреда жизни или здоровью, если законом или договором предусмотрен более высокий по сравнению с нормами о деликтах размер ответственности. Только в таких случаях предпочтение должно отдаваться договорной ответственности.

Рассматривая отдельные вопросы гражданско-правовой ответственности за причинение вреда жизни и здоровью граждан при оказании медицинских услуг, следует специально остановиться на проблеме источника повышенной опасности в медицине. Ответственность за вред, причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих, является повышенной по сравнению с обычной гражданско-правовой ответственностью, поскольку наступает независимо от вины тех лиц, которые занимаются такой опасной для окружающих деятельностью.

Однако здесь возникает правомерный вопрос относительно того, является ли медицинская услуга источником повышенной опасности.

В литературе встречаются различные высказывания на этот счет. Так, профессор М.Н.Малеина пишет, что лечебная деятельность неоднородна и не может быть признана в целом источником повышенной опасности, но отдельные методы (способы) лечения соответствуют определению источника повышенной опасности, выработанному юридической наукой и воспринятому судебной практикой. В число источников по-

вышенной опасности в сфере медицинской деятельности вышеназванный автор предлагает включить рентгеновские установки, лазерные аппараты, ядовитые, наркотические, сильнодействующие лекарственные препараты, взрывоопасные и огнеопасные лекарственные средства [5, с. 146].

Аналогичного мнения придерживается и белорусский ученый-правовед С.В.Агиевец [1, с. 84–85].

Некоторые ученые, не выделяя отдельных объектов – источников повышенной опасности, пишут о том, что технология производства медицинских услуг «являет собой источник повышенной опасности, поскольку связана с возможностью причинения вреда здоровью» [10, с. 126].

В настоящее время основным «инструментом» большинства исполнителей медицинских услуг стали лекарственные средства, которых насчитывается десятки тысяч. К этому следует добавить широкое использование сложной техники и оборудования, вовлеченность в лечебно-диагностический процесс значительного числа медицинских работников (лечащие врачи, медицинские сестры, врачи-лаборанты, врачи-консультанты). Все это повышает вероятность медицинских ошибок на тех или иных этапах лечебно-диагностического процесса, поскольку при увеличении числа лиц, осуществляющих повышенно опасную деятельность и контактирующих с источниками повышенной опасности, увеличивается вероятность причинения вреда этими источниками.

Именно лекарственные средства в силу их широкой распространенности и «привычности» для врачей практически всех специальностей и пациентов представляют реальную угрозу. Проблема осложнений лекарственной терапии уже осознана, она становится все более актуальной. Это связано с внедрением в медицинскую практику большого числа фармакологических препаратов, обладающих высокой биологической активностью, с повышенной чувствительностью пациентов к биологическим и химическим веществам, с нерациональным применением лекарственных средств (по немедицинским показаниям, не по рекомендации врача), с медицинскими ошибками, а также с использованием некачественных и фальсифицированных препаратов [6, с. 49].

В основе лечебного действия большинства лекарств лежат физико-химические или химические взаимодействия с биорецепторами организма, то есть побочные реакции, которые не предусматривались при приеме лекарства. Объясняется это тем, что принятое лекарство не только взаимодействует с «узнающими» рецепторами, но и разносится кровью по всему организму и влияет на иные рецепторы, определяя направления развития тех или иных процессов в

органах и системах. Все это приводит к изменению функций организма, возникновению эффектов, которые не были предусмотрены или не проявлялись при испытании лекарства. Кроме того, отдельные лекарства, подвергаясь биотрансформации, теряют свою активность, но при этом «рождаются» новые вещества (метаболиты), которые могут обладать иными свойствами и вызывать побочные эффекты, включая те, которые сложно или невозможно предвидеть (дефекты ферментных систем, нарушение обмена веществ, влияние факторов возраста, пола, национальности, толерантности, идиосинкразии и др.) [2, с. 74].

Как нам представляется, отдельные услуги и работы в медицинской деятельности действительно необходимо признавать источником повышенной опасности, но всю совокупность медицинских услуг, в которую входят, например, действия по оказанию доврачебных медицинских услуг, нельзя признавать источником повышенной опасности. Вышеназванный тезис подтверждается тем, что деятельность по оказанию медицинских услуг намного длительнее и шире по сравнению с отдельными действиями, связанными с вмешательством в организм человека. Чтобы оказать медицинскую услугу, необходимо совершить ряд определенных действий, не предполагающих даже контакта с потерпевшим: изучение амбулаторной карты пациента, проведение визуальных диагностических исследований, назначение определенных лечебных процедур и т.д.

В этой связи необходимо проводить четкое разграничение между медицинской деятельностью в целом и отдельными ее видами, конкретными действиями исполнителя медицинских услуг, которые могут быть отнесены к источнику повышенной опасности.

Обращаясь к действующему законодательству Республики Беларусь, следует отметить, что источниками повышенной опасности согласно ГК признаются транспортные средства, механизмы, электрическая энергия высокого напряжения, атомная энергия, взрывчатые вещества, строительная и связанная с ней деятельность и др. В пункте 1 ст. 948 ГК сказано, что юридические лица и граждане, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих, обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего. Владелец источника повышенной опасности может быть освобожден судом от ответственности полностью или частично также по основаниям, предусмотренным пунктами 2 и 3 ст. 952 ГК. Рассмотрим это положение более подробно.

Во-первых, в данной норме можно выделить два четко выраженных обстоятельства, являющихся прямыми основаниями для освобождения от ответственности: непреодолимую силу и умысел потерпевшего.

Умысел потерпевшего, в свою очередь, полностью освобождает причинителя вреда от ответственности за его причинение, что, с одной стороны, подтверждается в пункте 1 ст. 952 ГК, а с другой стороны, согласуется с общечеловеческой логикой: очевидно, что несправедливо требовать от причинителя возмещения вреда, причиненного потерпевшему по его собственной воле. Тем не менее важно при этом помнить, что действия по причинению такого вреда не должны носить аморальный характер.

Во-вторых, в пунктах 2 и 3 ст. 952 ГК установлено, что помимо прямого умысла потерпевшего основанием освобождения причинителя вреда от ответственности по его возмещению в некоторых случаях может служить и неосторожная вина потерпевшего. В частности, в случае если имела место грубая неосторожность потерпевшего, содействовавшая возникновению вреда или его увеличению, размер ответственности причинителя должен быть уменьшен, а если в этих условиях вина причинителя отсутствует, то потерпевшему может быть и вовсе отказано в возмещении вреда, если законом не предусмотрено иное.

ГК не раскрывает понятия грубой неосторожности. В науке гражданского права и правоприменительной практике под грубой неосторожностью понимается нарушение обычных, очевидных для всех требований, предъявляемых к лицу, осуществляющему определенную деятельность. При простой неосторожности, наоборот, не соблюдаются повышенные, специальные требования, предъявляемые к лицу, осуществляющему такую деятельность [4, с. 186–187]. Критерием разграничения грубой и простой неосторожности предлагают использовать также степень фактического предвидения последствий. Если лицо предвидело наступление негативных последствий, но легкомысленно рассчитывало их избежать, хотя могло и должно было понять, что вред неизбежен, — налицо грубая неосторожность.

Следует обратить внимание, что в соответствии с пунктом 2 ст. 952 ГК при причинении вреда жизни или здоровью гражданина отказ в возмещении вреда не допускается.

По сути, это означает, что вышеперечисленные нормы ГК не распространяются на обстоятельства по причинению вреда жизни или здоровью потерпевшего.

Законодательное закрепление данного положения является вполне объяснимым — жизнь и здоровье граждан являются в нашей стране одними из наиболее охраняемых объектов. Однако

нам представляются оспоримыми отдельные случаи назначения безвиновной ответственности владельца источника повышенной опасности в подобной ситуации.

Рассмотрим данный казус на примере. Предположим, введенный внутримышечно медицинским работником сильнодействующий медицинский препарат причинил вред здоровью пациента в силу его собственной грубой неосторожности – пациент, хотя и был предупрежден о запрете употребления алкоголя, проигнорировал это правило. Служебная проверка показала, что медицинский работник не нарушал установленные нормативные правовые акты, правила и обычаи в медицине. Однако согласно пункту 1 ст. 948 и части второй пункта 2 ст. 952 ГК владелец источника повышенной опасности обязан возместить вред, причиненный жизни или здоровью граждан, независимо от вины и правомерности действий причинителя вреда.

Думается, это противоречит принципу справедливости, а пострадавший гражданин осуществлял свое право на жизнь и здоровье неразумно и недобросовестно, злоупотребил своим правом (ст. 9 ГК «Пределы осуществления гражданских прав»). Назначение возмещения вреда лицу при указанных выше обстоятельствах нарушает и отдельные положения решения Конституционного Суда Республики Беларусь от 22 января 2013 г. № Р-798/2013 «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2012 году», где содержится правило, в соответствии с которым осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно приводить к нарушению прав и свобод других лиц, а также иных конституционных ценностей [7].

Возмещение вреда владельцем источника повышенной опасности, причиненного жизни или здоровью граждан, независимо от вины и правомерности действий причинителя вреда наруша-

ет и один из основных принципов гражданского права – принцип равенства участников гражданских отношений.

На некорректность положения части второй пункта 2 ст. 952 ГК указывает и зарубежная судебная практика – в подобных случаях гражданское законодательство развитых европейских государств отказывает гражданам в защите их прав, признает их лицами, злоупотребившими правом, и возлагает на них самих ответственность в случае причинения вреда владельцу источника повышенной опасности (независимо от факта причинения вреда жизни и здоровью самого гражданина, допустившего грубую неосторожность). В теории и практике зарубежных стран сложилось положение о вине потерпевшего в тех случаях, когда она провоцировала действие причинителя или увеличивала вред, причиненный ему [11, с. 121].

Таким образом, на основании изложенного можно сделать выводы.

1. Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный исполнителем медицинских услуг, наступает по общим правилам института обязательств вследствие причинения вреда, предусмотренным ГК, за исключением случаев, если договором предусмотрен более высокий по сравнению с нормами о деликтах размер ответственности. Однако сфера применения договорной ответственности при причинении вреда исполнителем медицинских услуг ограничена, поскольку медицинская услуга может оказываться в случаях, предусмотренных законом, без согласия пациента и договора оказания медицинских услуг.

2. Представляется необходимым исключить из части второй пункта 2 ст. 952 ГК слова: «При причинении вреда жизни или здоровью гражданина отказ в возмещении вреда не допускает-ся.».

Список цитируемых источников

1. Агиевец, С.В. Теоретические проблемы правового регулирования медицинской помощи: моногр. / С.В. Агиевец. – Гродно: ГрГУ, 2002. – 168 с.
2. Белоусов, Ю.Б. Клиническая фармакология и фармакотерапия: руководство для врачей / Ю.Б. Белоусов, В.С. Моисеев, В.К. Лепахин. – М.: Унивверсум паблишинг, 1997. – 531 с.
3. Гражданский кодекс Республики Беларусь: принят Палатой представителей 28 окт. 1998 г.: одобрен Советом Респ. 19 нояб. 1998 г.: текст Кодекса по состоянию на 10 мая 2013 г. // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
4. Красавчиков, О.А. Возмещение вреда, причиненного источником повышенной опасности / О.А. Красавчиков. – М.: Юрид. лит., 1966. – 200 с.

5. Малеина, М.Н. Человек и медицина в современном праве: учеб. и практ. пособие / М.Н. Малеина. – М.: БЕК, 1995. – 272 с.
6. Мохов, А.А. Некачественное медицинское обслуживание как источник повышенной опасности для окружающих / А.А. Мохов // Совр. право. – 2004. – № 10. – С. 48–53.
7. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2012 году: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 22 янв. 2013 г., № Р-798/2013 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
8. Савицкая, А.Н. Возмещение ущерба, причиненного ненадлежащим врачеванием / А.Н. Савицкая. – Львов: Вища школа, 1982. – 192 с.
9. Сироткина, А.А. Договор оказания медицинских услуг. Особенности правового регулирования / А.А. Сироткина. – М.: Статут, 2004. – 174 с.
10. Тихомиров, А.В. Медицинское право: практ. пособие / А.В. Тихомиров. – М.: Статус, 1998. – 418 с.
11. Халфина, Р.О. Современный рынок: правила игры: учеб. пособие по торговому и гражданскому праву зарубежных стран / Р.О. Халфина. – М.: Гуманит. знание, 1993. – 137 с.
12. Чередниченко, О.В. Конституционно-правовые основы регулирования медицинской помощи в Республике Беларусь / О.В. Чередниченко. – Барановичи: БарГУ, 2006. – 137 с.

Дата поступления статьи в редакцию 12.06.2013

ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ УЧАСТНИКОВ-ВКЛАДЧИКОВ МЕХАНИЗМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ССУДО-СБЕРЕГАТЕЛЬНЫХ ЖИЛИЩНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

МАШАРОВ Р.Н.,

преподаватель кафедры гражданского и хозяйственного права Академии управления при Президенте Республики Беларусь

На основе анализа национального опыта и законодательства, научных разработок российских ученых предлагается новый взгляд на категорию лиц – участников проектируемой системы жилищных строительных сбережений (механизма правового регулирования ссудо-сберегательных жилищных отношений).

Based on an analysis of national legislation and practices, scientific research scientists of the Russian Federation invited the author's view on the category of people – members of the designed system of housing construction savings (the mechanism of legal regulation of savings and loan housing relations).

Введение

В соответствии с Концепцией государственной жилищной политики Республики Беларусь до 2016 года, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 5 апреля 2013 г. № 267 (далее – Концепция), актуализируется необходимость внедрения системы жилищных строительных сбережений. Вместе с тем, несмотря на многолетнюю разработку проекта закона, в юридической науке слабо представлены результаты исследований элементов механизма правового регулирования жилищных строительных сбережений. Так, в Республике Беларусь можно выделить публикации И.А.Беловой [20], Е.М.Шупегиной [21], которые исследуют механизм правового регулирования жилищных строительных сбережений в общем виде. Однако как в Республике Беларусь, так и в Российской Федерации отсутствуют исследования отдельных правовых средств в механизме, в том числе правосубъектности участников ссудо-сберегательных жилищных систем.

В Российской Федерации в качестве экономических субъектов отношений в ссудо-сберега-

тельных жилищных системах выделяют банки и вкладчиков [4]. Однако данная классификация носит экономический характер, что вызывает необходимость определить круг лиц, способных быть носителями прав и обязанностей в ссудо-сберегательных жилищных правоотношениях.

В этой связи представляется актуальным исследование правосубъектности участников проектируемого механизма правового регулирования ссудо-сберегательных жилищных отношений в Республике Беларусь.

Основная часть

Рассматривая вопрос о моделировании механизма правового регулирования ссудо-сберегательных жилищных отношений в Республике Беларусь, необходимо в первую очередь определить правосубъектность его участников, поскольку именно она является средством определения круга субъектов в механизме: в широком смысле – потенциальных субъектов права на улучшение жилищных условий, в узком – реальную их способность к реализации возможности быть субъектом механизма [1; 2, с. 47]. В лю-

бом из этих значений категория правосубъектности определяет обобщенные характеристики субъектов механизма [3] – в первом случае субъектов права на улучшение жилищных условий в целом, а во втором – субъектов механизма правового регулирования ссудо-сберегательных жилищных отношений.

Таким образом, правосубъектность в механизме правового регулирования ссудо-сберегательных жилищных отношений – это мера возможности участия субъектов права на улучшение жилищных условий в механизме и необходимое качество (свойство) участников механизма (индивидуализированная правосубъектность).

В теории нет единого подхода к определению содержания правосубъектности. В отношении и юридических, и физических лиц исследователи допускают указание на существование как общей, так и специальной правосубъектности юридических и физических лиц. В связи с этим представляется оправданным подход И.А. Михайловой, которая правосубъектность в механизме правового регулирования рассматривает как средство фиксирования круга лиц (в нашем случае механизма жилищных строительных сбережений) вне зависимости от дискуссионных вопросов о ее природе [3].

Проект Закона Республики Беларусь «О системе жилищных строительных сбережений» вслед за Положением о порядке осуществления инвестиционной деятельности в инвестиционно-строительной программе «Рациональный дом», утвержденным постановлением Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь от 20 марта 2000 г. № 3 [5], в качестве вкладчиков определяет граждан Республики Беларусь, а также постоянно проживающих в Республике Беларусь иностранных граждан и лиц без гражданства. Примечательно, что положение о системе строительных сбережений ОАО «АСБ Беларусбанк» устанавливает аналогичные требования, добавляя необходимость регистрации по месту жительства гражданина, а также существование постоянного источника его дохода [6]. Полагаем, что существование последнего требования обусловлено изначально коммерческим характером системы вкладов в ОАО «АСБ Беларусбанк» и вряд ли может рассматриваться как существенный признак вкладчиков. Указание на необходимость регистрации граждан по месту жительства в Республике Беларусь неясно, поскольку оно не корреспондирует с правом на улучшение жилищных условий гражданина.

В проекте белорусского закона предлагается заключать договор только с гражданами, состоящими на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий. При этом инвестиционно-строительная программа «Рациональный дом» предусматривала также и рядовых участников, не состоящих на учете нуждающихся.

Обращает на себя внимание то, что в Концепции также предусматривается участие граждан, не состоящих на учете нуждающихся, но желающих улучшить свои жилищные условия путем участия в системе.

В проекте Федерального закона Российской Федерации «О строительных сберегательных кассах» О.Г.Дмитриева и С.М.Миронов под вкладчиками строительной сберегательной кассы понимают граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства и, в отличие от позиции белорусского законодателя, юридические лица [7]. Однако категория «юридические лица» не раскрывается. При этом второе законодательное предложение – проект Федерального закона Российской Федерации «О строительных сбережениях населения» депутата Государственной Думы Российской Федерации И.Д.Грачева прямо указывает на организационно-правовые формы юридических лиц – вкладчиков: товарищества собственников жилья, жилищные, жилищно-строительные кооперативы или иные специализированные потребительские кооперативы [8]. Отметим, что инвестиционно-строительная программа «Рациональный дом» также предусматривала участие в ней юридических лиц, осуществляющих накопление средств в программе с целью оказания финансовой помощи своим работникам в улучшении их жилищных условий.

Обобщая опыт Российской Федерации и Республики Беларусь, можно выделить круг лиц, которые могут быть включены в механизм правового регулирования ссудо-сберегательных жилищных отношений, – это как физические, так и юридические лица. Физическими лицами – вкладчиками, исходя из анализа национального опыта и законодательных предложений в Российской Федерации, могут выступать: а) граждане, зарегистрированные по месту жительства; б) постоянно проживающие иностранные граждане и лица без гражданства.

При этом для целей моделирования механизма правового регулирования ссудо-сберегательных жилищных отношений видится перспективным выделение двух категорий участников – физических лиц: граждане, состоящие на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, и граждане, постоянно проживающие иностранные граждане и лица без гражданства, не состоящие на учете нуждающихся, но желающие улучшить свои жилищные условия. Первая категория, в отличие от второй, будет обладать правом на государственную поддержку в механизме не только в форме субсидии (премии на сбережения), но и на налоговые и кредитные льготы.

Юридическими лицами – вкладчиками в проектируемом механизме, исходя из опыта Российской Федерации и Республики Беларусь,

на первый взгляд, могут выступать: а) юридические лица, осуществляющие накопление средств с целью оказания финансовой помощи своим работникам в улучшении их жилищных условий; б) организации застройщиков или иные специализированные жилищные потребительские кооперативы.

Включение в состав участников механизма юридических лиц, осуществляющих накопление средств с целью оказания финансовой помощи своим работникам в улучшении их жилищных условий, обусловлено, видимо, заимствованием из зарубежной практики (Германия), где корпорации и фирмы активно финансируют социально значимые функции [11]. Вместе с тем национальный опыт показывает, что реализация этой функции в Беларуси происходит путем формирования организаций застройщиков среди работников юридического лица, то есть образования того же жилищного кооператива.

В то же время ученые указывают на возможность участия в моделируемом механизме иных специализированных жилищных потребительских кооперативов.

Разрешение такой ситуации, как нам представляется, состоит в анализе специальной правоспособности юридических лиц, цель деятельности которых – удовлетворение жилищных потребностей граждан [12]. Как справедливо отмечает О.В.Лебедева, они участвуют как в процессе производства жилья, так и в сфере его распределения и, как следствие, имеют как потребительскую, так и производственную природу. Поэтому в научной литературе получила распространение точка зрения, согласно которой такие кооперативы относят к самостоятельным жилищным, имеющим как потребительскую, так и производственную природу [13, с. 11; 14; 15].

Правда, исследователи не раскрывают, каким образом будут решаться коллизии, которые неизбежно возникнут при реализации гражданином права на жилище посредством участия в составе разных юридических лиц, имеющих своей целью улучшение жилищных условий своих участников.

В связи с этим вызывает интерес формулировка пункта 6 ст. 116 Гражданского кодекса Республики Беларусь, в которой допускается существование «иных видов» потребительских жилищных кооперативов. Учитывая, что Закон Республики Беларусь от 25 февраля 2002 года «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Республике Беларусь» не распространяется на жилищно-строительные кооперативы (далее – ЖСК), то ЖСК и жилищные кооперативы в силу пункта 3 ст. 181 Жилищного кодекса Республики Беларусь (далее – ЖК) являются единственными видами жилищных потребительских кооперативов в нашей стране. Следует отметить, что ст. 107 ЖК

1999 года предусматривала еще два вида потребительского жилищного кооператива: молодежный жилой комплекс и коллектив индивидуальных застройщиков, однако в новом ЖК эти формы кооперации уже не указаны. При этом определение организации застройщиков, которое законодатель включал в ЖК 1999 года, сохранилось в той же редакции в действующем ЖК.

В этой связи не совсем ясна позиция законодателя, ограничивающего видовое разнообразие жилищных кооперативов. Вместе с тем мировой опыт свидетельствует, что кооперативы показали высокую эффективность в решении социально-экономических задач, обеспечивающих интересы как самих кооперативов, так и общества в целом [16]. В то же время прослеживаются тенденции к увеличению числа видов жилищных кооперативов и одновременно расширению жилищной кооперации за пределы правового регулирования законодательства о потребительском кредитовании (за счет включения в состав жилищных кооперативов иных видов кооперативов). Таким образом, представляется оправданным не только закрепление возможности участия в механизме жилищно-строительных сбережений жилищных кооперативов, но и дальнейшее расширение круга субъектов механизма – юридических лиц.

В целом необходимо отметить, что законодатель, видимо, имел в виду, что в ситуации, когда пай в ЖСК полностью выплачен, последний должен быть преобразован в товарищество собственников жилья (далее – ТСЖ). В то же время если рассматривать ТСЖ как потребительский кооператив, придется согласиться с исключительно добровольным порядком вступления в него и, как следствие, нивелированием публичного интереса в его деятельности [17]. Такая ситуация вызывает последствия, когда собственники просто не желают образовывать товарищества.

Поэтому как в Республике Беларусь, так и в Российской Федерации ТСЖ не удалось вытеснить ЖСК из сферы управления общим имуществом многоквартирного дома [15, с. 101].

В научной литературе сформировалось две группы мнений относительно правовой природы ТСЖ. Первая группа рассматривает их как потребительские кооперативы [18], вторая – в качестве самостоятельной организационно-правовой формы юридических лиц [12; 17]. Белорусский исследователь С.В.Мошук придерживается первой точки зрения [19].

Представляется, что особенности ТСЖ позволят отнести их к жилищным кооперативам и правомерно рассматривать их в качестве субъектов механизма.

В Республике Беларусь в ЖСК могут включаться также юридические лица и индивидуальные предприниматели. Однако исследователи,

анализируя природу кооперативов, отмечают их специальную правоспособность и цели деятельности – удовлетворение потребностей членов кооператива в жилье и некоммерческий характер кооперативов, коммерческая деятельность которых противоречит их собственной правовой природе [12; 13, с. 4–5]. С.В.Мощук также указывает на необходимость серьезного осмысления и практического учета нормы об участии юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в составе организаций застройщиков [19], тем более что коммерческий характер деятельности кооперативов, как показывает опыт стран Европейского союза, привел к тому, что они потеряли свои позиции на рынке [13].

Таким образом, представляется оправданным закрепить в проектируемом механизме правового регулирования ссудо-сберегательных жилищных отношений в качестве участников – юридических лиц жилищные кооперативы, ЖСК, ТСЖ и иные юридические лица, цель деятельности которых – удовлетворение потребностей участников в жилье.

Остается актуальным вопрос о том, можно ли назвать третьих лиц субъектом рассматриваемых правоотношений, так как банковское законодательство (ст. 189 Банковского кодекса Республики Беларусь) допускает возможность зачисления во вклад (депозит) денежных средств, поступивших на счет вкладчика от других лиц.

Термин «третье лицо» широко используется в гражданском праве. В силу специальных правил, регулирующих договор банковского вклада в пользу третьего лица, вклад изначально вносится в банк на имя определенного третьего лица, которому и открывается депозитный счет. В связи с этим лицо, заключившее договор банковского вклада в пользу третьего лица, выразившего намерение воспользоваться правами вкладчика, но впоследствии отказавшегося от

этих прав, не будучи владельцем счета, на который внесен вклад, не сможет воспользоваться правами вкладчика по договору.

Таким образом, третьи лица могут выступать в качестве вкладчиков с указанными ограничениями. При этом категория «третьи лица» включает в себя не только физических лиц, но и юридические лица [9; 10].

Понятие «третьи лица» носит технико-юридический характер в основном для целей право-реализации. По объему правомочий третьи лица будут выступать физическими либо юридическими лицами. Представляется, что для пресечения возникновения возможных проблем необходимо четко определить перечень третьих лиц, указав на их правосубъектность.

Заключение

Исходя из проведенного исследования, можно выделить круг субъектов механизма правового регулирования ссудо-сберегательных жилищных отношений. Ими, по нашему мнению, могут выступать физические лица (граждане Республики Беларусь, состоящие на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, и граждане Республики Беларусь, *постоянно проживающие иностранные граждане и лица без гражданства*, не состоящие на учете нуждающихся, но желающие улучшить свои жилищные условия).

Также для целей моделирования механизма правового регулирования ссудо-сберегательных жилищных отношений под юридическими лицами – вкладчиками предлагается понимать жилищные кооперативы, ЖСК, ТСЖ и иные некоммерческие юридические лица, цель деятельности которых – удовлетворение потребностей участников в жилье.

Список цитируемых источников

1. Лозовская, С.О. Правосубъектность в гражданском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / С.О. Лозовская; Моск. гос. юрид. акад. – М., 2001. – 34 с.
2. Зинченко, С.А. Правосубъектность и структуризация проявленных ее основных форм / С.А. Зинченко // Северо-Кавказ. юрид. вестн. – 2013. – № 1. – С. 44–47.
3. Михайлова, И.А. Гражданская правосубъектность физических лиц: проблемы законодательства, теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.03 / И.А. Михайлова; Моск. акад. экономики и права. – М., 2007. – 50 с.
4. Полтерович, В.М. Создание массовой ипотеки в России: проблема трансплантации / В.М. Полтерович, О.Ю. Старков // Научные докл. № R2-2005. – СПб.: НИИ менеджмента СПбГУ, 2005.

5. Положение о порядке осуществления инвестиционной деятельности в инвестиционно-строительной программе «Рациональный дом»: утв. постановлением М-ва архитектуры и строительства Респ. Беларусь, 20 марта 2000 г., № 3: в ред. постановления М-ва архитектуры и строительства Респ. Беларусь от 11 авг. 2000 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
6. Положение о системе строительных сбережений: утв. протоколом заседания Правления ОАО «АСБ Беларусбанк», 25 мая 2006 г., № 40.1. – Не опубликован.
7. Официальный сайт Государственной Думы Федерального собрания Рос. Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=28346-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=28346-6). – Дата доступа: 11.05.2013.
8. Проект Федерального закона «О строительных сберегательных кассах» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/obj/file/doc/fz_stroit_sberkassa.rtf. – Дата доступа: 11.05.2013.
9. Шапкин, М.В. Становление и развитие правового регулирования участия третьих лиц / М.В. Шапкин // Пробелы в рос. законодательстве. – 2012. – № 1. – С. 91–94.
10. Мильков, М.А. К вопросу о системе обязательств с участием третьих лиц / М.А. Мильков // «Черные дыры» в рос. законодательстве. – 2010. – № 1. – С. 62–63.
11. Шабайлов, Д.В. Оптимизация соотношения источников финансирования социально-экономических услуг (благ) / Д.В. Шабайлов // Проблемы управления. – 2008. – № 4. – С. 99–104.
12. Сапрыгина, О.В. Реформа Гражданского кодекса в части кооперации в сфере жилищных отношений: что нового покажет нам она? / О.В. Сапрыгина // Правовые вопросы недвижимости: науч.-практ. и информ. изд. / Юрист. – 2012. – № 2. – С. 9–15.
13. Лебедева, О.В. Правовое регулирование кооперации в сфере жилищных отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / О.В. Лебедева; Моск. гос. юрид. акад. – М., 2007. – 28 с.
14. Селиванова, Е.С. Жилищные и жилищно-строительные кооперативы как форма решения жилищной проблемы в Российской Федерации: перспективы развития / Е.С. Селиванова, А.Е. Тарасова // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2012. – № 8. – С. 83–87.
15. Пушкина, А.В. Развитие кооперативного движения и жилищной кооперации в России / А.В. Пушкина // Гос-во и право. – 2013. – № 1. – С. 91–101.
16. Быстров, Г.Е. Совершенствование кооперативного законодательства: международный и российский правовой опыт / Г.Е. Быстров // Проблемы совершенствования гражданского законодательства: материалы IV ежегодн. науч. чтений памяти проф. С.Н. Братуся, Москва, 28 окт. 2009 г. – М.: Юриспруденция, 2010. – С. 112–123.
17. Свит, Ю.П. Проблемы правового статуса товариществ собственников жилья и обществ взаимного страхования / Ю.П. Свит // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2010. – № 2. – С. 24–32.
18. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации: одобрена решением Совета при Президенте Рос. Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, 7 окт. 2009 г. // Вестн. ВАС РФ. – 2009. – № 11. – С. 3–10.
19. Мощук, С.В. Виды и специфика деятельности организаций-застройщиков (по состоянию на 9 окт. 2010 г.) / С.В. Мощук // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2013.
20. Белова, И.А. Система строительных жилищных сбережений: правовые аспекты / И.А. Белова // Вестн. Гродзенск. дзярж. ун-та імя Я. Купалы. Сер. 4, Правазнаўства. – 2010. – № 4. – С. 35–40.
21. Шупегина, Е.М. Правовое обеспечение улучшения гражданами жилищных условий. Часть 4. Иные источники финансирования улучшения гражданами жилищных условий (по состоянию на 10 авг. 2010 г.) / Е.М. Шупегина // Консультант Плюс: Беларусь [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2013.

Дата поступления статьи в редакцию 18.07.2013

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ УЧАСТНИКОВ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

АНТОНОВА О.А.,

заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Белорусского государственного экономического университета, кандидат юридических наук, доцент

В статье автор проводит сравнительное исследование административного законодательства Республики Беларусь и некоторых зарубежных стран в части привлечения к административной ответственности за нарушение избирательных прав граждан. На основе анализа сформулированы предложения по совершенствованию законодательства о выборах в Республике Беларусь.

In the article the author conducts a comparative study of administrative legislation of the Republic of Belarus and some other countries in terms of bringing to administrative responsibility for violation of electoral rights of citizens. Based on the analysis he makes proposals to improve legislation on elections in the Republic of Belarus.

Введение

Административная ответственность за нарушение избирательного законодательства является одним из видов, традиционно выделяемых в юридической ответственности в данной области. Соответствующие составы административных правонарушений закрепляются в законодательстве практически всех стран СНГ, а также большинства европейских государств. Тем не менее юридическая техника их формулирования, число этих составов имеют достаточно обширный разброс. Следует отметить, что в Республике Беларусь административные нарушения, в которых объектом выступают избирательные права, а также права на референдум, отзыв депутата, содержатся в Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – КоАП). Однако их количество, исходя из практики проведения избирательных кампаний, явно не соответствует потребностям. Кроме того, требует совершенствования и порядок привлечения виновных лиц к такой административной ответственности.

В Беларуси разработкой проблем избирательного права и избирательного процесса занимаются такие ученые, как Г.А.Василевич, С.А.Альфер, Н.П.Денисюк, М.И.Пастухов, М.Ф.Чудаков, проблем административного права и его отдельных институтов – Л.М.Рябцев,

Т.В.Телятицкая, А.Н.Крамник, Д.А.Плетенев, В.А.Круглов и др.

Исследованию проблем административной ответственности в Российской Федерации посвятили свои труды Н.Ю.Хаманева, И.Л.Бачило, М.С.Студеникина, Н.Г.Салищева, М.И.Никулин, Г.А.Кузьмичева, Л.А.Калинина, В.Н.Савин, Л.Л.Попов, Ю.Ю.Колесниченко, Е.В.Овчарова, М.Я.Масленников, А.К.Соловьева, А.В.Поморжанский, А.А.Глисков, В.Г.Гаршин, В.В.Полянский и др. Объектом изучения И.В.Игнатенко, С.Д.Князева, А.В.Иванченко, А.А.Вешнякова, А.А.Кондратьева, Ю.А.Веденеева стали правоотношения, возникающие в связи и по поводу выборов, проведения избирательных кампаний в России. Заслуживают внимания и взгляды на процесс развития избирательного права в Украине (В.Загуменник, А.Гуреев, Ю.Барабаш, О.Богашов, А.Гаврилова, Д.Лукьянов, Г.Пономарева, Л.Гудзь, А.Дашковская), в Казахстане (К.Турганкулов, Э.Б.Мухамеджанов, М.М.Аренов, С.Гмыри, Л.Т.Жанузаква, С.Калмыков) с целью разработки более эффективного механизма обеспечения избирательных прав, права на участие в референдуме, отзыве депутата в Республике Беларусь, в том числе и путем совершенствования административно-деликтного и административно-процессуального права.

Общие положения об административной ответственности за нарушение избирательных прав граждан

Среди самостоятельных видов юридической ответственности, наступающей за нарушение избирательного законодательства, большинство ученых выделяют административную ответственность. Однако в юридической литературе отсутствует единый подход к определению этого понятия. По мнению Р.В.Третьякова, «административная ответственность за нарушение законодательства о выборах и референдумах – вид юридической ответственности, которая выражается в применении судебным органом административного взыскания к лицу, совершившему правонарушение, посягающее на избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, в целях защиты правопорядка и воспитания граждан на основе и в порядке, установленном действующим законодательством» [1, с. 136]. А.В.Протченко не выделяет в качестве сущностного признака ответственности ее цель, полагая, что административная ответственность за нарушение избирательного законодательства – «вид юридической ответственности, которая выражается в применении уполномоченным органом или должностным лицом административного взыскания к лицу, совершившему правонарушение, посягающее на права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также права участия во всех избирательных действиях, установленных законодательством РФ в период подготовки и проведения избирательных кампаний» [2, с. 8–9].

Некоторые авторы выделяют формы, а не виды юридической ответственности. Так, например, О.Н.Дзюба определяет административную ответственность в рассматриваемой области как «форму юридической ответственности граждан, должностных и юридических лиц за совершенное ими административное правонарушение, состоящую в применении, реализации административных наказаний за административные правонарушения субъектами функциональной (судебной) власти на основе и в порядке, установленном административным законодательством» [3, с. 203]. При этом, несмотря на указание основания для применения административной ответственности – административного правонарушения, автор предлагает привлекать участников к конституционной ответственности при совершении ими «неоднократных систематических административных правонарушений законодательства о выборах и референдумах» [4, с. 13].

Только через процессуальный аспект определяет административную ответственность А.Н.Жда-

нова. «Административная ответственность – это установленная законом форма реагирования государства (в лице судей, уполномоченных органов и (или) должностных лиц) на факт противоправного поведения, выражающаяся в реализации судьей, компетентным органом (должностным лицом) предоставленных законом прав при наличии поводов и оснований к возбуждению дела об административном правонарушении истребовать объяснение от лица, в отношении которого ведется производство по делу, на основе собранных доказательств подвергнуть противоправное деяние и данную личность официальной оценке, в случае установления оснований ответственности назначить виновному административное наказание и исполнить его» [5, с. 7]. Однако такое понимание отождествляет административную ответственность с административным процессом (административным производством), что, по нашему мнению, является необоснованным.

И материально-правовую, и процессуальную стороны административной ответственности одновременно выделяет П.П.Серков, по мнению которого «административная ответственность есть комплексный правовой механизм реагирования государства на проявление административной противоправности, содержащий материально-правовые основания и процессуальный порядок производства по делам об административных правонарушениях. Основу (основания) административной ответственности составляют дифференцированная административная противоправность, состав административного правонарушения, административное наказание (материально-правовой аспект) и процессуальная форма» [6, с. 12].

Выделяет две стороны в материально-правовом значении административной ответственности А.И.Миколенко, что в большей степени распространено при рассмотрении сущностных признаков уголовной ответственности. Так, автор полагает, что «административная ответственность – это особый вид юридической ответственности, предусмотренный действующим административным законодательством, наступающий за совершение административного проступка и заключающийся в наложении в особом процессуальном порядке на виновных лиц административных взысканий и мер воздействия, применяемых к несовершеннолетним, органами административной юрисдикции (органами государственной исполнительной власти, местного самоуправления, судами общей юрисдикции и их должностными лицами), посредством чего реализуется обязанность лица, виновного в совершении административного проступка, претерпеть предусмотренные действующим законодательством лишения материального, морального и организационного характера» [7, с. 19].

По нашему мнению, под административной ответственностью за нарушение избирательного законодательства как самостоятельным видом юридической ответственности можно понимать применение мер государственного принуждения уполномоченными органами и должностными лицами к субъекту, виновному в совершении административного правонарушения, посягающего на избирательные права, в порядке, предусмотренном Процессуально-исполнительным кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – ПИК_{оАП}).

Большинством авторов в качестве одного из признаков административной ответственности, в том числе и за нарушение избирательных прав, называется основание ее наступления – административное правонарушение (административный деликт). Интересно отметить, что в КоАП закреплены только три специальные статьи, предусматривающие административную ответственность за совершение избирательных нарушений, однако фактически в ст. 9.10 «Нарушение законодательства о выборах, референдуме, об отзыве депутата и о реализации права законодательной инициативы граждан» [8] содержится несколько составов. При этом, по нашему мнению, не вполне удачным является закрепление основания ответственности в виде «других нарушений законодательства», так как подобная формулировка приводит к неопределенности, а с учетом ст. 49 Избирательного кодекса Республики Беларусь (далее – ИК) [9], предусматривающей отсылку к «иным актам законодательства Республики Беларусь о выборах», получается замкнутый круг.

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП Российской Федерации) закреплено 37 специальных составов избирательных нарушений в главе 5 «Административные правонарушения, посягающие на права граждан» (ст.ст. 5.1, 5.3–5.25, 5.45–5.57) [10], объективная сторона которых раскрывается достаточно полно и конкретно. В ряде стран СНГ составы таких правонарушений закреплены в самостоятельной главе законодательного акта. В Кодексе Украины об административных правонарушениях (далее – КоАП Украины) глава 15-А, состоящая из 14 статей, посвящена правонарушениям, посягающим на «осуществление народного волеизъявления и установленный порядок его обеспечения» [11]. В Республике Казахстан также административные правонарушения, посягающие на избирательные права граждан, закреплены в специальной главе 11 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях (далее – КоАП Республики Казахстан), в которой насчитывается 20 статей [12].

Основания для привлечения к административной ответственности участников избирательного процесса в Республике Беларусь

Основанием для привлечения к административной ответственности выступает совершение лицом административного правонарушения. Согласно ст. 2.1 КоАП административным правонарушением признается противоправное виновное, а также характеризующееся иными признаками, предусмотренными КоАП, деяние (действие или бездействие), за которое установлена административная ответственность [8].

Исходя из анализа ст.ст. 9.10, 9.11 КоАП, субъектом административного нарушения избирательных прав могут выступать любые физические лица, субъектом нарушения установленного порядка подсчета голосов – только специальные лица: члены избирательной комиссии (включая ее председателя). Привлечь к административной ответственности за уничтожение или повреждение печатных материалов, относящихся к выборам, можно как гражданина (иностранного гражданина, лицо без гражданства), достигшего 16 лет на день его совершения, так и лиц, непосредственно реализующих пассивное избирательное право (их представителей, доверенных лиц). Печатные материалы должны быть размещены в ходе избирательной кампании. Согласно ст. 155 ИК избирательная кампания – период со дня официального опубликования решения Президента Республики Беларусь или уполномоченного Конституцией Республики Беларусь, ИК государственного органа о назначении выборов до дня официального опубликования результатов выборов. При этом информационные печатные материалы размещаются, согласно ИК, раньше, чем агитационные. Агитационные материалы – печатные и иные материалы, содержащие признаки предвыборной агитации и предназначенные для массового распространения при проведении выборов. Например, органы, образовавшие участки для голосования, обязаны не позднее чем в 10-дневный срок оповестить избирателей о границах каждого участка для голосования с указанием места нахождения участковой комиссии и помещения для голосования (часть седьмая ст. 18 ИК) [9]. Участки для голосования образуются не позднее чем за 2 месяца до выборов. Предвыборная агитация возможна только со дня регистрации лица в качестве кандидата, а выдвижение лица в качестве кандидата в депутаты заканчивается не позднее 40 дней до выборов. Следовательно, например, член инициативной группы по выдвижению лица в качестве кандидата может уничтожить только информационные печатные материалы, тогда как доверенное лицо кандидата –

в основном агитационные материалы. Подобное обстоятельство имеет значение для последующего привлечения лиц, выдвигаемых в качестве кандидатов, кандидатов к конституционной ответственности.

Определенная сложность существует с выделением субъекта правонарушения, предусмотренного ст. 9.10 КоАП. Фактически, например, невыполнение решений избирательной комиссии или агитацию в день выборов может совершить как кандидат, доверенное лицо кандидата (то есть физическое лицо), так и политическая партия, орган местного самоуправления (юридическое лицо). Однако согласно ст. 4.8 КоАП юридическое лицо несет административную ответственность, если это предусмотрено санкцией статьи Особенной части КоАП [8]. В силу отсутствия соответствующего указания в санкции ст. 9.10 можно констатировать, что субъектом может быть только физическое лицо, что, по нашему мнению, не соответствует требованиям практики. Кроме того, и в законодательстве ряда стран за аналогичные нарушения административную ответственность может нести и юридическое лицо. Например, согласно ст. 5.10 КоАП Российской Федерации за такое нарушение, как предвыборная агитация вне агитационного периода, наступает ответственность в виде штрафа для гражданина, должностного лица и юридического лица [10]. Административную ответственность за проведение агитации в период ее запрещения для юридического лица предусматривает и ст. 99 КоАП Республики Казахстан [12].

Кроме того, например, согласно части одиннадцатой ст. 37 ИК лица, входящие в состав комиссии, не имеют права принимать участия в агитации за или против кандидата в Президенты Республики Беларусь, в депутаты [9], следовательно, если член избирательной комиссии занимается агитацией, он может понести административную ответственность в соответствии со ст. 9.10 КоАП. Более удачным, на наш взгляд, является закрепление административных правонарушений, совершаемых членами избирательных комиссий, самими комиссиями в самостоятельной статье с перечислением всех возможных действий (бездействия), а не только нарушения в области порядка подсчета голосов (как это существует в настоящее время).

Сложным представляется и определение субъективной стороны рассматриваемых правонарушений. Подобное обстоятельство объясняется тем, что в ст. 9.10 КоАП закреплены разные по своей природе деяния: некоторые из них могут совершаться как в форме умысла, так и по неосторожности, другие — только умышленно или только по неосторожности. Кроме того, требуют разграничения деяния, влекущие административную и уголовную ответственность. Исходя из анализа норм КоАП и ИК, можно отме-

тить, что большинство административных правонарушений избирательных прав могут совершаться как умышленно, так и по неосторожности. Согласно ст. 3.2 КоАП административным правонарушением, совершенным умышленно, признается противоправное деяние, совершенное с прямым или косвенным умыслом. Административное правонарушение признается совершенным с прямым умыслом, если физическое лицо, его совершившее, сознавало противоправность своего деяния, предвидело его вредные последствия и желало их наступления. Административное правонарушение признается совершенным с косвенным умыслом, если физическое лицо, его совершившее, сознавало противоправность своего деяния, предвидело его вредные последствия, не желало, но сознательно допускало наступление этих последствий либо относилось к ним безразлично [8]. Именно с умыслом может быть совершено правонарушение, предусмотренное ст. 9.11 КоАП, — уничтожение или повреждение печатных материалов.

Административным правонарушением, совершенным по неосторожности, признается противоправное деяние, совершенное по легкомыслию или небрежности.

Административное правонарушение признается совершенным по легкомыслию, если физическое лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего деяния, но без достаточных оснований рассчитывало на их предотвращение.

Административное правонарушение признается совершенным по небрежности, если физическое лицо, его совершившее, не предвидело возможности наступления вредных последствий своего деяния, хотя при необходимой внимательности и предусмотрительности должно было и могло их предвидеть (ст. 3.3 КоАП) [8]. Только по неосторожности может быть совершено административное правонарушение в виде нарушения порядка подсчета голосов, в противном случае такое деяние должно влечь уголовную ответственность по ст. 192 Уголовного кодекса Республики Беларусь (далее — УК) [13].

Общим объектом рассматриваемых административных правонарушений являются общественные отношения, регулируемые нормами избирательного права.

Следует отметить, что объективная сторона административных правонарушений в сфере избирательных прав сформулирована законодателем не логично. Так, как указывалось выше, ст. 9.10 КоАП закрепляет в том числе и «другие нарушения законодательства о выборах» [8]. К законодательству о выборах относится и ИК, в части четырнадцатой ст. 45 которого предусматривается запрет: «не допускаются снятие, заклеивание, замазывание, повреждение плакатов, если эти плакаты изготовлены и размещены

с соблюдением требований законодательства Республики Беларусь» [9]. Следовательно, данные деяния должны повлечь административную ответственность в соответствии со ст. 9.10 КоАП, однако в КоАП имеется ст. 9.11, в которой содержится состав правонарушения в виде умышленного уничтожения печатных материалов, относящихся к выборам (в том числе агитационных в виде плакатов). При этом ни общественная опасность, ни противоправность, ни иные признаки административного правонарушения, предусмотренного ст. 9.11 КоАП, не являются достаточным поводом для выделения его в качестве самостоятельного состава.

Наряду с субъективной стороной объективная сторона административного правонарушения также является основанием для разграничения административной и уголовной ответственности в сфере избирательных прав. Например, непредставление Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, избирательной комиссии необходимых документов является частным случаем воспрепятствования работе комиссий, которое в случае его совершения «с применением насилия, угрозы, обмана, подкупа или иным способом» [13] влечет уголовную ответственность. К сожалению, в УК отсутствует положение, что понимать под «иным способом», что приводит к конкуренции ст. 9.10 КоАП и ст. 191 УК.

Заключение

На основании проведенного анализа административного и избирательного законодательства,

теоретических источников можно сформулировать ряд обобщенных выводов и предложений.

1. Под административной ответственностью за нарушение избирательного законодательства как самостоятельным видом юридической ответственности можно понимать применение мер государственного принуждения уполномоченными органами и должностными лицами к субъекту, виновному в совершении административного правонарушения, посягающего на избирательные права, в порядке, предусмотренном ПИК КоАП.

2. Субъектом административного правонарушения избирательного законодательства в настоящее время выступают как общий (физическое вменяемое лицо, достигшее 16 лет), так и специальный (кандидат, член избирательной комиссии). При этом в связи с тем, что активным избирательным правом обладает лицо, достигшее 18 лет ко дню или в день выборов, то можно констатировать, что указанное правонарушение может совершить как участник избирательного процесса, так и физическое лицо, не являющееся таковым. Кроме того, полагаем необходимым закрепить в ст.ст. 9.10–9.12 КоАП в качестве субъекта административного правонарушения избирательных прав и юридическое лицо, индивидуального предпринимателя.

3. Целесообразным представляется внесение изменений и дополнений в КоАП путем закрепления конкретных административных проступков в сфере избирательного законодательства без отсылки на «другие нарушения законодательства», а также с указанием на формы вины, содержание объективной стороны для разграничения административной и уголовной ответственности.

Список цитируемых источников

1. Третьяков, Р.В. Административная ответственность за нарушение законодательства о выборах и референдумах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.02.14 / Р.В. Третьяков. – Хабаровск, 2001. – 179 л.
2. Протченко, А.В. Административно-правовая ответственность за нарушение избирательных прав граждан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.02.14 / А.В. Протченко; Тихоокеан. гос. ун-т. – Хабаровск, 2009. – 22 с.
3. Дзюба, О.Н. Административная ответственность за нарушения законодательства о выборах и референдуме: дис. ... канд. юрид. наук: 12.02.14 / О.Н. Дзюба. – Екатеринбург, 2004. – 244 л.
4. Дзюба, О.Н. Административная ответственность за нарушения законодательства о выборах и референдуме: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.02.14 / О.Н. Дзюба; Урал. гос. юрид. акад. – Екатеринбург, 2004. – 27 с.
5. Жданова, А.Н. Индивидуализация административной ответственности граждан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.02.14 / А.Н. Жданова; Омск. гос. ун-т им. Ф.М. Достоевского. – Омск, 2010. – 23 с.
6. Серков, П.П. Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.02.14 / П.П. Серков; Моск. гос. юрид. акад. им. О.Е. Кутафина. – М., 2010. – 45 с.

7. Миколенко, А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: учеб. пособие / А.И. Миколенко. – Харьков: Одиссей, 2004. – 272 с.
8. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: принят Палатой представителей 17 дек. 2002 г.: одобрен Советом Респ. 2 апр. 2003 г.: текст Кодекса по состоянию на 12 июля 2013 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
9. Избирательный кодекс Республики Беларусь: принят Палатой представителей 24 янв. 2000 г.: одобрен Советом Респ. 31 янв. 2000 г.: текст Кодекса по состоянию на 8 нояб. 2011 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон Рос. Федерации, 30 дек. 2001 г., № 195-ФЗ // КонсультантПлюс: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2013.
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс Украины, 7 дек. 1984 г., № 8073-X // Законодавство України [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>. – Дата доступа: 29.08.2013.
12. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях: Кодекс Респ. Казахстан, 30 янв. 2001 г., № 155-II [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021682. – Дата доступа: 29.08.2013.
13. Уголовный кодекс Республики Беларусь: принят Палатой представителей 2 июня 1999 г.: одобрен Советом Респ. 24 июня 1999 г.: текст Кодекса по состоянию на 26 окт. 2012 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.

Дата поступления статьи в редакцию 02.09.2013

УДК 342.9:35

ОБ ОТДЕЛЬНЫХ АСПЕКТАХ ПОЛНОМОЧИЙ КОНТРОЛЬНЫХ И НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

МАХ И.И.,

заместитель руководителя Института правовых исследований – начальник отделения исследований в области государственного строительства и международного права Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, кандидат юридических наук, доцент

Статья посвящена полномочиям государственных контрольных и надзорных органов в области осуществления ими проверок и наблюдений.

В рамках проведенного исследования автором рассмотрены теоретические проблемы, связанные с этими полномочиями, их содержанием и структурой. На основе анализа контрольных и надзорных полномочий органов государственного контроля и надзора, изучения законодательства Республики Беларусь и некоторых зарубежных стран высказан ряд предложений, направленных на совершенствование контрольной деятельности в Республике Беларусь.

The article deals with competences of public control and supervision bodies in the sphere of examination and supervision.

Within the research author analyses theoretical problems concerned with these competences, their content and structure. Based on the analysis of control and supervision competences of bodies of public control and supervision and legislation of the Republic of Belarus and some other countries the author gives a number of proposals aimed at improvement of public control activities in the Republic of Belarus.

Как показывает анализ практики и законодательства, основу деятельности государственных контрольных и надзорных органов составляет работа, связанная с проверками и наблюдением, то есть с контрольными и надзорными полномочиями. Изучение этих полномочий свидетельствует об их многообразии и различном соотношении.

Наиболее широким объемом контрольных и, по сути, отсутствием надзорных полномочий обладает Комитет государственного контроля Республики Беларусь. Об этом можно судить исходя из содержания Закона Республики Беларусь от 1 июля 2010 года «О Комитете государственного контроля Республики Беларусь и его территориальных органах», в частности ст. 14 «Полномочия Комитета государственного контроля и его территориальных органов, обязанности и права их работников» [1], Положения о Комитете государственного контроля Республики Беларусь, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 27 ноября 2008 г. № 647 «О некоторых вопросах деятельности органов Комитета государственного контроля Республи-

ки Беларусь», Положения о Департаменте финансового мониторинга Комитета государственного контроля Республики Беларусь, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 14 сентября 2003 г. № 408 «Об образовании Департамента финансового мониторинга Комитета государственного контроля Республики Беларусь», в редакции Указа Президента Республики Беларусь от 19 апреля 2006 г. № 259.

В числе надзорных органов приоритет принадлежит органам внутренних дел, и в частности милиции. Надзор органов милиции является основным видом ее деятельности и направлен на достижение их главных задач, обеспечение общественного порядка и общественной безопасности. Контрольные же полномочия носят вспомогательный, как правило, внутренний характер. Их основной целью является повышение уровня организации деятельности органов милиции, например, в рамках систем вышестоящих и нижестоящих органов и подразделений, а также начальников и подчиненных.

Заметное место в области реализации надзорных полномочий отводится милиции общест-

венной безопасности, и в частности дорожно-патрульной службе. Это следует из содержания их задач, закрепленных в ст. 16 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2007 года «Об органах внутренних дел Республики Беларусь», в числе которых: обеспечение личной и имущественной безопасности граждан; охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности; профилактика, выявление, пресечение преступлений и административных правонарушений и др.

Выполнение этих непростых задач требует особых полномочий, которыми должны быть наделены органы внутренних дел. Основу этих полномочий составляют предоставляемые сотрудникам милиции широкие права. Согласно ст. 25 названного Закона они имеют право требовать от граждан соблюдения общественного порядка; проверять у граждан при подозрении в совершении ими преступлений, административных правонарушений документы, удостоверяющие их личность, а также документы, необходимые для проверки соблюдения ими правил, надзор и контроль за выполнением которых возложены на органы внутренних дел, и др.

Сотрудникам государственной автомобильной инспекции предоставлено право останавливать транспортные средства и отстранять от управления ими лиц, находящихся в состоянии алкогольного опьянения или в состоянии, вызванном потреблением наркотических средств, психотропных, токсических или других одурманивающих веществ, а равно не имеющих права управления транспортными средствами; запрещать участие в дорожном движении транспортных средств, если их конструкция или техническое состояние не отвечают требованиям технических нормативных правовых актов; требовать от соответствующих организаций устранения неисправностей дорог; приостанавливать или запрещать проведение ремонтных и других работ на дороге, выполняемых с нарушением технических требований по обеспечению безопасности дорожного движения, и др.

Надзорные полномочия органов внутренних дел распространяются и на иные объекты. В частности, органы милиции имеют право участвовать в осуществлении предполетного досмотра членов экипажа воздушного судна, пассажиров, багажа, в том числе вещей, находящихся при пассажирах, а также грузов и почтовых отправок, перевозимых на воздушном судне, бортовых запасов воздушного судна; требовать от граждан соблюдения пропускного и внутриобъектового режимов, установленных на охраняемых объектах; проверять на охраняемых объектах у граждан документы, удостоверяющие их личность, а также документы, дающие право на вход (выход) граждан, въезд (выезд) транспортных средств, внос (вывоз) имущества на охраняе-

мые объекты и вынос (вывоз) имущества с охраняемых объектов, принимать меры по поиску и задержанию на территории охраняемых объектов лиц, незаконно проникших на охраняемые объекты, и др. К полномочиям органов внутренних дел относятся и возложенные на них обязанности, закрепленные в ст. 22 вышеуказанного Закона [2].

Надзорными и контрольными полномочиями обладают органы, осуществляющие санитарный надзор. В сравнении с надзором органов внутренних дел их надзорные полномочия носят более узкий характер. Суть этих полномочий может быть определена как деятельность санитарных органов (их должностных лиц) по реализации властных прав, предоставленных им государством в сфере охраны требований санитарных норм и правил. Правовой основой служит Закон Республики Беларусь от 7 января 2012 года «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». О надзорном характере полномочий должностных лиц, осуществляющих санитарный надзор, можно судить и исходя из постановления Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 14 марта 2007 г. № 22 «Об определении перечня иных должностных лиц органов и учреждений, осуществляющих государственный санитарный надзор, и их компетенции» [3].

В рамках реализации надзорных полномочий работникам Департамента по надзору за безопасным ведением работ в промышленности Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь предоставлено право в пределах своей компетенции в установленном порядке проводить обследование потенциально опасных объектов, мероприятий технического (технологического, поверочного) характера, производств и связанных с ними видов деятельности, подлежащих государственному надзору в области промышленной безопасности, в соответствии с перечнем потенциально опасных объектов, производств и связанных с ними видов деятельности, подлежащих государственному надзору в области промышленной безопасности, утвержденным Советом Министров Республики Беларусь, контроль за ходом их строительства (сооружения, изготовления, модернизации, реконструкции), изготовлением, эксплуатацией технических устройств, применяемых на потенциально опасных объектах.

При осуществлении проверки, мониторинга, мероприятий технического (технологического, поверочного) характера государственные инспекторы должны иметь при себе: служебное удостоверение установленного образца, форма которого утверждается соответствующим республиканским органом государственного управления, и предписание на проведение проверки; иные документы, предусмотренные законода-

тельством для допуска на объекты, – при осуществлении проверки объектов, допуск на которые ограничен в соответствии с законодательством.

Схожие надзорные полномочия осуществляются Департаментом по ядерной и радиационной безопасности Министерства по чрезвычайным ситуациям. В частности, при осуществлении государственного надзора Госатомнадзор проводит обследование: выполнения субъектами надзора требований нормативных правовых актов в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности, в том числе технических нормативных правовых актов; организации аварийной готовности и аварийного реагирования; готовности подразделений по ликвидации радиологических чрезвычайных ситуаций республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, местных исполнительных и распорядительных органов; анализ: ядерной и радиационной безопасности при функционировании субъектов надзора; учета и контроля источников ионизирующего излучения, радиоактивных отходов, ядерных материалов субъектами надзора; обеспечения физической защиты опасных радиационных объектов; причин радиационных аварий; осуществляет учет радиационных аварий и радиационных инцидентов; осуществляет выработку рекомендаций по противоаварийной устойчивости субъектов надзора; участвует в работе комиссий по приемке в эксплуатацию опасных радиационных объектов и др. [4].

Надзор осуществляют входящие в структуру Государственного комитета по стандартизации Республики Беларусь Департамент по энергоэффективности и Департамент контроля и надзора за строительством, которым предоставлено право принимать в соответствии с законодательством и в пределах своей компетенции решения ненормативного характера, в том числе выносить предписания по устранению нарушений в определенных сферах ведения, отнесенных к компетенции Госстандарта, обязательные для исполнения республиканскими органами государственного управления и иными государственными организациями, подчиненными Правительству Республики Беларусь, местными исполнительными и распорядительными органами, иными организациями, индивидуальными предпринимателями, другими физическими лицами; организовывать и контролировать деятельность государственных организаций и др. [5; 6].

Изучение законодательства, а также деятельности органов строительного надзора позволяет высказать некоторые положения, которые, по нашему мнению, могли бы повысить эффективность реализации ими своих контрольных и надзорных полномочий, а также уровень объективности принимаемых ими решений.

В частности, согласно Указу Президента Республики Беларусь от 5 октября 1999 г. № 581 «Об упорядочении структуры органов государственного строительного надзора» начальники инспекций Департамента контроля и надзора за строительством Государственного комитета по стандартизации – главные государственные инспекторы по областям и г. Минску назначаются на должности и освобождаются от должностей директором Департамента по согласованию с Председателем Государственного комитета по стандартизации и соответствующими исполнительными комитетами [7].

То есть назначение главных государственных строительных инспекторов по областям и г. Минску связано с согласием соответствующих исполнительных комитетов – органов, надзор за объектами которых они обязаны осуществлять. Не отрицая положительных аспектов подобного порядка формирования инспекторского состава органов строительного надзора, хотелось бы отметить и некоторые негативные, на наш взгляд, факторы. Речь идет о том, что имеет место заинтересованность областных исполнительных комитетов в том, чтобы подведомственные им объекты строительства были сданы в срок. В случаях, когда их сдача «затягивается», эти органы имеют возможность использовать принадлежащий им административный ресурс по отношению к инспектору, осуществляющему строительный надзор.

Решением этой проблемы мог бы стать уведомительный по отношению к соответствующим исполнительным комитетам порядок назначения и освобождения главных государственных инспекторов по областям и г. Минску.

Анализ осуществления надзорной деятельности органов строительного надзора позволяет указать в качестве резерва повышения ее качества и необходимости более строгого отношения к уровню квалификации как инспекторского состава, так и специалистов-строителей, в том числе и служб заказчика. В связи с этим подерживаем мнение Департамента Госстройнадзора, что одним из важнейших критериев оценки профессионализма лиц, осуществляющих проектно-строительные работы, является степень соблюдения ими строительных норм и правил. Считаем целесообразным разработку рекомендаций по внедрению единых требований к правилам осуществления строительства, квалификации строительных предприятий и специалистов.

Необходимо дальнейшее законодательное и нормативное закрепление возросшей роли и ответственности заказчика. В первую очередь, это касается необходимости доработки соответствующих статей в Законе Республики Беларусь от 5 июля 2007 года «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в

Республике Беларусь». Представляется целесообразным принятие в будущем специального нормативного правового акта, Закона Республики Беларусь «О контроле и надзоре за строительством и эксплуатацией зданий и сооружений».

Надзорными полномочиями в области технического нормирования, стандартизации, обеспечения единства измерений, оценки соответствия обладает Государственный комитет по стандартизации Республики Беларусь. В частности, им осуществляется: надзор за соблюдением требований технических регламентов; определение и реализация приоритетных направлений развития в республике технического нормирования, стандартизации, обеспечения единства измерений, оценки соответствия; обеспечение создания, эффективного функционирования и развития системы технического нормирования и стандартизации, в том числе в интересах обороны страны, ее гармонизация с международными системами и др. [8].

Изучение контрольных и надзорных полномочий, реализуемых различными государственными контрольными и надзорными органами, может быть продолжено, однако проведенный нами анализ позволяет высказать некоторые предложения по поводу совершенствования государственной контрольной и надзорной деятельности в Республике Беларусь. К ним в первую очередь необходимо отнести установление основных принципов, на основе которых должна осуществляться эта деятельность. Как нам представляется, это: системность и планирование надзорной деятельности; комплексный подход к осуществлению нормативного регулирования надзорной и разрешительной деятельности; рациональность, гибкость и надежность организационной структуры системы государственного регулирования в области государственного контроля и надзора; четкое распределение задач, прав и обязанностей руководителей и работников контрольных и надзорных органов; единая методология контроля и надзора; своевременное обращение необходимой информации, ее анализа и использования на всех уровнях системы надзорных органов; поддержание функционирования системы государственного контроля и надзора; непрерывность совершенствования организации и методологии системы государственного контроля и надзора; гласность и открытость надзорной деятельности; обеспечение соблюдения законодательства Республики Беларусь и норм международного права при осуществлении государственного контроля и надзора.

Анализ законодательства и практики контрольных и надзорных органов позволяет высказать положения, реализация которых может повысить эффективность их деятельности.

1. Представляется интересным и возможным использование практики деятельности контрольных и надзорных органов некоторых зарубежных стран. Например, связанной с переводом работы этих органов на хозрасчет. Примером может служить Республика Польша, где такой опыт существует. Об этом свидетельствуют *Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. «O dozorce technicznym»*, *Ustawa z dnia 18 wrze nia 2001 r. «O podpisie elektronicznym»*. В частности, согласно пункту 1 ст. 23 *Ustawa «O dozorce technicznym»* в качестве финансовых источников получения прибыли органов, осуществляющих надзор, называются оплата за проверку знаний лиц, работающих с техническим оборудованием, в случае повышения их квалификации (оплата составляет 20 % минимума, установленного Министром по делам труда); проведение инспекторских проверок (ст. 34). Ст. 55 указывает и на наличие других источников прибыли инспекций, получаемых не из бюджета. Интересным представляется и положение пункта 2 ст. 60, согласно которому снижение доходов инспекций не отражается на выплате в бюджет [9; 10].

По сути, некоторая практика применения института аутсорсинга в области передачи государственных надзорных полномочий в Республике Беларусь уже имеется. В частности, это касается передачи полномочий проведения технических осмотров автотранспортных средств от государственной автомобильной инспекции Министерства внутренних дел Республики Беларусь к иным учреждениям и предприятиям.

Широко используется за рубежом и аудиторская форма контрольной и надзорной деятельности, в частности, пожарный аудит пожарной безопасности, речь о котором идет в ст. 144 Федерального закона Российской Федерации от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», а также экологический аудит [11].

2. Реализация контрольных полномочий количества проводимых государственными контрольными органами проверок должна строиться на основе рационального использования ресурсов государства, его затрат.

Контроль должен ограничиваться разумным минимумом, необходимым для достижения его основных целей, и осуществляться на основе выборочности при максимально возможном применении форм и методов института управления рисками. В качестве критериев отнесения контрольных и надзорных органов к тем или иным группам риска, кроме существующих сегодня, можно, по нашему мнению, отнести: имидж, финансовое состояние и социальную значимость подконтрольного либо поднадзорного объекта, гибкость организации в решении производственных вопросов; профессиональный уровень

сотрудников, работников подконтрольного либо поднадзорного объекта; степень общественной безопасности последствий несоблюдения подконтрольным либо поднадзорным объектом установленных государственных норм и правил, в рамках которых он осуществляет свою деятельность.

Совершенствованию контрольных и надзорных полномочий будет также служить повышение эффективности их нормативно-правового регулирования. Оно должно осуществляться в следующих направлениях: а) анализ действующей нормативной документации в области деятельности органов, осуществляющих контрольные и надзорные функции; б) разработка новых, основанных на результатах практики и науки, а также положительного опыта зарубежных стран правовых актов; в) пересмотр устаревших нормативных правовых актов.

В настоящее время в условиях экономической трансформации, внедрения новых организационно-управленческих подходов при возрастающем потоке новых материалов и технологий необходимым условием является непрерывное образование инспекторского состава, а также лиц, ответственных за соблюдение норм и правил, контроль и надзор за которыми осуществляется государственными органами. В связи с этим считаем целесообразным разработку и внедрение соответствующих отраслевых программ обучения лиц, осуществляющих контрольные и надзорные полномочия.

Кроме того, анализ вышеуказанных положений о контрольных и надзорных органах, кон-

трольной и надзорной деятельности в Республике Беларусь позволяет сделать вывод об отсутствии упоминания в них об обеспечении необходимых, в том числе и безопасных, условий для проведения контролирующим и инспекторским составом работы, связанной с выполнением возложенных на него обязанностей.

В связи с этим считаем необходимым дополнить положения, а также законы Республики Беларусь «О техническом нормировании и стандартизации» и «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» нормами следующего содержания: «руководитель предприятия, учреждения, организации обязан: гарантировать безопасность работы инспектора на объекте; обеспечить необходимые условия для эффективного осуществления инспекторами своих функций; предоставить инспектору по его требованию необходимые документы и сообщить необходимую ему информацию; инспектор имеет право отказаться от проведения проверки в случаях наличия несоответствующих условий для проведения надзора: неготовности объекта к проверке; неподходящих условий осуществления проверки; при наличии угрожающих здоровью факторов; лица, препятствующие проведению надзора, подлежат ответственности согласно законодательству».

При этом в Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях необходимо ввести соответствующую статью, предусматривающую ответственность руководителя предприятия, учреждения, организации за невыполнение данных норм и правил.

Список цитируемых источников

1. О Комитете государственного контроля Республики Беларусь и его территориальных органах: Закон Респ. Беларусь, 1 июля 2010 г., № 142-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 10 июля 2012 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
2. Об органах внутренних дел Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 17 июля 2007 г., № 263-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 4 мая 2012 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
3. Об определении перечня иных должностных лиц органов и учреждений, осуществляющих государственный санитарный надзор, и их компетенции: постановление М-ва здравоохранения Респ. Беларусь, 14 марта 2007 г., № 22 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
4. О некоторых вопросах осуществления государственного надзора в области промышленной безопасности, безопасности перевозки опасных грузов, обеспечения ядерной и радиационной безопасности: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 31 дек. 2008 г., № 2056 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
5. Положение о Департаменте по энергоэффективности государственного комитета по стандартизации Республики Беларусь: утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 31 июля 2006 г., № 981: в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь, 8 июня 2011 г., № 729 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.

лон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.

6. Положение о Департаменте контроля и надзора за строительством Государственного комитета по стандартизации Республики Беларусь: утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 31 июля 2006 г., № 981: в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь, 12 мая 2010 г. № 702 // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.

7. Об упорядочении структуры органов государственного строительного надзора: Указ Президента Респ. Беларусь, 5 окт. 1999 г., № 581: в ред. Указа Президента Респ. Беларусь, 21 июня 2012 г., № 284 // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.

8. Положение о Государственном комитете по стандартизации Республики Беларусь: утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 31 июля 2006 г. № 981: в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь, 3 янв. 2012 г., № 6 // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.

9. O dozorce technicznym: Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. (Dz.U. Nr 122, poz. 1321): ze zm.: opubl. w Dz. U. z 2002 r., Nr 74, poz. 676; Dz. U. z 2004 r., Nr 96, poz. 959 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.ciop.pl/5401.html>. – Date of access: 05.09.2013.

10. O podpisie elektronicznym: Ustawa z dnia 18 wrze nia 2001 r. (Dz.U. 01.130.1450 (Dz. U. z dnia 15 list. 2001 r.) // Biuletyn informacji publicznej [Electronic resource]. – Mode of access: <http://isip.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20011301450>. – Date of access: 05.09.2013.

11. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности: Федер. закон Рос. Федерации, 22 июля 2008 г., № 123 ФЗ: в ред. Федер. закона Рос. Федерации от 10 июля 2012 г. // Эталон–Россия [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

Дата поступления статьи в редакцию 05.09.2013

УДК 343.7

ПОСЯГАТЕЛЬСТВА НА ДОКУМЕНТЫ ИМУЩЕСТВЕННОГО ХАРАКТЕРА: ПРОБЛЕМЫ КВАЛИФИКАЦИИ

ХИЛЮТА В.В.,

заведующий кафедрой уголовного права и криминологии Гродненского государственного университета имени Я.Купалы, кандидат юридических наук, доцент

В статье рассматриваются проблемные вопросы уголовного права в части квалификации преступных действий, связанных с завладением документами имущественного характера, теоретические и практические аспекты уголовно-правовой оценки понятия «право на имущество», механизм уголовно-правового регулирования имущественных отношений. Предлагается криминализовать преступное приобретение имущественных благ как объектов гражданских прав.

The article deals with the problematic issues of criminal law in terms of qualifications of criminal activities related to gaining possession of documents of the character of the property. The theoretical and practical aspects of criminal and legal assessment of the concept of the «right to property», the mechanism of legal regulation of property relations. It is proposed to criminalize felonious acquisition of property wealth as the object of civil rights.

Продолжительное время являлось общепризнанным положение, согласно которому имущественное право, хотя бы внешне законное, путем хищения приобретено быть не может. Оно (имущественное право) может быть приобретено лишь путем обмана или вымогательства, однако такие действия до реализации преступником незаконно полученных прав не рассматриваются как хищение, а образуют или приготовление к хищению путем мошенничества, или специальный состав вымогательства [1, с. 50]. В принципе, данный постулат остается непоколебимым, и сегодня имущественное право является также предметом только двух преступлений – мошенничества и вымогательства [2, с. 43–44; 3, с. 9].

Ряд ученых в этом контексте право на имущество (имущественное право в их суждении) отождествляет с различными документами имущественного характера (сберкнижки, доверенности, квитанции, жетоны, пластиковые кредитные карточки, товарные чеки, документы на получение имущества и т.п.) [4, с. 20]. Считается, что право на имущество само по себе существовать не может и обязательно закреплено в конкретных материальных носителях, которые и являются предметом преступлений против собственности. Так, Н.А.Лопашенко прямо заявляет, что право на имущество – это права собственника или законного владельца имущества в

отношении этого имущества, имеющие какую-либо форму выражения вовне: форму документа или предмета материального мира [5, с. 200].

Вместе с тем, принимая данные теоретические суждения, судебная практика несколько по иному подходила к разрешению данного вопроса, впрочем, без особых изменений продолжает это делать и сегодня.

Так, например, в соответствии с пунктом 5 постановления Пленума Верховного Суда РСФСР от 23 декабря 1980 г. № 6 «О практике применения судами РСФСР законодательства при рассмотрении дел о хищениях на транспорте» говорилось, что «действия лиц, совершивших хищение талонов на горючие и смазочные материалы, которые непосредственно дают право на получение имущества, а равно хищение абонементных книжек, проездных и единых билетов на право проезда в метро и на других видах городского транспорта, находящихся в обращении как документы, удостоверяющие оплату транспортных услуг, независимо от использования похищенных знаков по назначению или сбыта их другим лицам, должны квалифицироваться как оконченное преступление» [6, с. 230–231].

О том, что данное разъяснение не потеряло свою актуальность, может свидетельствовать

пункт 33 постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 21 декабря 2001 г. № 15 «О применении судами уголовного законодательства по делам о хищениях имущества» (далее – постановление № 15), в котором сказано, что «завладение документами, выполняющими роль денежного эквивалента (ценными бумагами, знаками почтовой оплаты, талонами на проезд на транспорте и т.п.), которые непосредственно дают право на получение материальных ценностей или услуг, следует квалифицировать как оконченное хищение» [21, с. 95].

В теории гражданского права имущественные права рассматриваются как субъективные права участников правоотношений, связанные с владением, пользованием и распоряжением имуществом, а также с теми материальными (имущественными) требованиями, которые возникают между участниками экономического оборота по поводу распределения этого имущества и обмена (товарами, услугами, выполняемыми работами, деньгами, ценными бумагами и др.).

Таким образом, из приведенных постановлений судебных инстанций следует, что как такое имущественное право не может быть признано предметом хищения, но если оно закреплено в документарном носителе, то в данном случае хищение следует признать оконченным с момента завладения таким носителем. Причем завладение не любым носителем, удостоверяющим имущественное право, дает основание прийти к такой квалификации, а лишь документом, дающим непосредственное право на получение имущества или услуг в будущем.

Довольно продолжительное время доктрина уголовного права исходила из того, что нередко документы, предоставляющие право на имущество, отождествлялись с обладанием самим имуществом [6, с. 28]. В таком случае к имуществу относились документы, характеризующиеся эквивалентно-обменными свойствами. Именно в связи с тем, что обычным проявлением стоимости вещи является ее денежная оценка, предметом преступлений против собственности, состоящих в изъятии имущества из владения другого лица, признавались и продолжают признаваться документы, выполняющие роль денежного эквивалента и предоставляющие имущественные права без какого-либо дополнительного оформления [7, с. 476].

Таким образом, ввиду того, что подобного рода документы могут непосредственно обмениваться на деньги по номиналу или в иной пропорции либо на материальные предметы или иные имущественные блага по их стоимости (при условии, что такого рода обменные операции имеет право производить любое неперсонифицированное лицо [8, с. 31]), предлагается расценивать действия по завладению (изъятию) такими документами как оконченное хищение.

К числу данного рода предъявительских документов, выполняющих роль денежного эквивалента при расчетах за определенные товары, работы или услуги, относят следующие: единые проездные билеты и проездные талоны на различные виды транспорта, жетоны для оплаты проезда в метро, талоны на горюче-смазочные материалы, билеты различных лотерей, абонементы на посещение зрелищных и спортивных мероприятий, выставок и т.д. [9, с. 48].

Зачастую подобные предметы в уголовном праве называют суррогатами ценных бумаг, хотя в гражданском праве они никакого отношения к ценным бумагам не имеют. То есть доктринальным образом признается, что рассматриваемые предметы (документы), по существу являясь суррогатом валюты, выполняют в строго ограниченных пределах функцию средства платежа, имеющего номинальную стоимость, равную цене соответствующего имущества, услуги или работы [10, с. 184].

Но в случае незаконного завладения иными документами имущественного характера, не являющимися эквивалентами материальных ценностей, но дающими право на получение имущества [11, с. 16] (например, жетоном на сданную в гардероб одежду, накладной на получение товара, доверенностью на получение каких-либо материальных ценностей и т.п.), отсутствуют все признаки оконченного хищения, поскольку завладение указанными предметами не причиняет ущерба собственнику имущества. Соответственно сам факт завладения (изъятия) подобными предметами надлежит расценивать как приготовление к дальнейшему хищению имущества, так как в данном случае эти документы выступают в качестве средства совершения преступления.

По сути, в настоящее время отнесение того или иного документа, содержащего в себе имущественное право, к предмету хищения проводится путем разделения этих документов на: а) обладающие эквивалентно-обменными свойствами и дающие право на получение материальных ценностей или удовлетворения материальных или духовных потребностей; б) дающие право на получение имущества.

Таким образом, в теории уголовного права признается, что документ может выступать в качестве заменителя денег, эквивалента стоимости. Завладение такого рода документами расценивается как оконченное хищение. Если же документ выступает в роли средства совершения преступления (дает лишь возможность получить чужое имущество), то лицо, похитившее такой документ, должно привлекаться к уголовной ответственности при наличии всех условий как за приготовление к хищению [12, с. 195].

Однако если посмотреть на данную проблему иначе, то в первую очередь необходимо отметить следующее. Сегодня теория уголовного

права фактически все сводит к тому, что имущество – это совокупность вещей, а имущественное право – это право на вещь. Действительно, гражданское право при перечислении объектов гражданских прав указывает на имущественные права, которые наряду с деньгами и ценными бумагами относятся к имуществу. В то же время нельзя не видеть того, что имущественное право имеет двойственную сущность – как структурный элемент содержания правоотношения и как объект правоотношения.

С этих позиций зачастую имущественное право рассматривается как разновидность бестелесных вещей или имущества. И вполне понятно, что в этой ситуации деньги и ценные бумаги, не отвечающие критерию материальности, рассматриваются в качестве вещей в силу их особой категории. Поэтому можно было бы допустить, что вещь могут выступать и имущественные права, способные существовать как бы в отрыве от основания своего возникновения, вне рамок первоначального обязательства.

И несмотря на то, что различные документы, о которых шла речь выше, имеют определенный материальный носитель, их экономическая ценность сама по себе не представляет для участников имущественных отношений той ценности, ради обладания которой они вступают в гражданско-правовые отношения. Безусловную ценность для лица представляет именно право, выраженное в определенной форме, а не носитель этого права.

Однако в случае, когда преступник приобретает имущественное право, выраженное на материальном носителе, его умысел при совершении посягательства как раз таки направлен не на завладение имущественным правом как документом, бумажным носителем, а на незаконное приобретение прав, удостоверяемых этим материальным носителем. И в этом плане виновный должен привлекаться к ответственности не за совершение преступления в отношении хищения материального носителя как такового (листа бумаги, пластика и тому подобного с нанесенными на них графическими символами), а за противоправное приобретение права на вещь.

По этой причине, если рассматривать имущественное право в системе объектов преступлений против собственности, и в частности хищений, безусловно, оно не будет обладать всеми свойственными признаками предмета преступления. Ведь документ как бумажный (или иной) носитель никаких конкретных человеческих потребностей не удостоверяет и в большинстве случаев не имеет потребительскую стоимость [13, с. 6–9]. Имеют же потребительскую стоимость права, которые удостоверяются этим документом как материальным носителем.

Не станем отрицать, что преступник в ряде случаев может завладеть определенными документами, дающими право на получение того или иного имущества, однако состава хищения такие действия образовывать не должны, так как для извлечения материальной выгоды злоумышленнику еще необходимо получить имущество по указанному (похищенным) документам или реализовать заложенное в них право [1, с. 50; 14, с. 23]. Сама по себе утрата документов, содержащих имущественное право, не может причинить материального ущерба собственнику, который всегда может восстановить свое законное право.

Не документы как таковые могут послужить незаконному обогащению преступника, а материальные ценности, полученные в результате использования этих документов или пользования теми благами, которые закреплены в них. А в данной ситуации именно права, содержащиеся на материальном носителе, удовлетворяют те или иные потребности человека, то есть в принципе они и должны обладать совокупностью признаков предмета хищения. С такой позиции вполне логичным и последовательным шагом было бы признание прав имущественного характера предметом хищения, но с доктрины сегодняшнего дня данная концепция не вписывается в общее определение понятия хищения и его предмета, поскольку имущество – это всегда вещь, а имущественное право – это условно право на вещь.

В то же время нельзя не видеть и того, что сегодня документы, удостоверяющие имущественные права, но не являющиеся ценными бумагами (талоны на горюче-смазочные материалы, знаки почтовой оплаты, билеты денежно-вещевой лотереи, расчетные карты и т.п.), не признаются гражданским законодательством в качестве самостоятельных объектов гражданских прав, вследствие чего и не должны признаваться предметом хищения. В этой части применяемые разъяснения высших судебных инстанций не вполне соответствуют буквальному положению дел, так как завладение документами имущественного характера является подготовительной стадией к последующему хищению имущества и документ здесь используется в качестве средства совершения последующего преступления.

Как видно, правоприменитель готов вести речь в данных случаях о хищении. Причем данный тезис полностью подтверждается частью третьей пункта 33 постановления № 15, где сказано, что завладение документами, которые непосредственно дают право на получение материальных ценностей или услуг, следует квалифицировать как оконченное хищение. Однако услуга как таковая никогда не будет являться предметом хищения с позиций сегодняшнего законодательства (скорее причинения имущественного ущерба путем обмана или злоупотреб-

ления доверием). Очевидно, что в данном случае правоприменитель имущественное право рассматривает в контексте широкого понятия имущества, но дальше этого при разрешении иных казусов судебная практика пока не идет.

С точки зрения поставленной проблемы определенным образом становится понятной и требующей внимания идея В.И.Плохой, которая предлагает признавать предметом хищения все носители (закрепители) права на получение по ним имущества, удостоверяющие оплату услуг, как непосредственные заменители материальных ценностей. Утверждая, что предметом преступления в рассматриваемых случаях выступает носитель, закрепитель прав на имущество, автор исходит из положений, согласно которым: а) именно носитель, закрепитель прав на имущество подвергается воздействию со стороны виновного; б) документ (титул) и заложенные в нем реальные правомочия удовлетворяют потребности людей, по поводу которых складываются общественные отношения; в) воздействуя на документ (изымая его, склоняя к передаче), виновным причиняется вред собственнику (если документ олицетворяет имущество) или создается угроза причинения вреда (если виновному необходимо совершить ряд действий для осуществления правомочий) [15, с. 154]. Однако сегодня предмет не позволяет в полной мере реализовать указанную идею и выход из создавшейся ситуации необходимо искать в другой плоскости.

Безусловно, носители имущественных прав по-разному связаны с теми материальными благами, право на которые они закрепляют, и это не может не повлиять на момент окончания преступления. Ярким примером тому служат многочисленные факты хищения денежных средств по похищенным банковским пластиковым карточкам, когда злоумышленники, заведомо зная ПИН-код владельца, похищают пластиковую карточку и используют ее для снятия денежных средств со счета владельца.

В судебно-следственной практике неоднозначно решается данный вопрос. А именно проблема заключается в том, как квалифицировать действия лиц по незаконному завладению банковской пластиковой карточкой: как окончанный состав преступления или как покушение? Доктрина уголовного права также пытается разрешить обозначенную проблему, однако используемые подходы различны:

1) факт хищения банковской пластиковой кредитной карточки не может признаваться окончанным преступлением; противоправное завладение пластиковой карточкой необходимо расценивать при наличии соответствующего умысла как приготовление к хищению, так как сама банковская пластиковая карта не обладает конкретной стоимостью (затраты на ее изготов-

ление в расчет не берутся в силу их относительной незначительности) [16, с. 55; 17, с. 217];

2) пластиковые карточки являются обезличенным расчетным средством платежа и эквивалентом определенной денежной суммы, вследствие чего похищение банковских пластиковых карточек следует расценивать как оконченное хищение [18, с. 67; 19, с. 52]. Такая квалификация нашла свое закрепление, например, в письме Министерства внутренних дел Республики Беларусь от 28 декабря 2006 г. № 27306вн «О вопросах квалификации хищений денежных средств из банкоматов при помощи банковских пластиковых карточек», в котором сказано, что действия лица, совершившего хищение путем грабежа, разбоя или вымогательства, предметом которого явилась банковская пластиковая карточка, и последующее хищение денежных средств с ее использованием следует квалифицировать, независимо от того, преследовалась ли цель завладеть только банковской пластиковой карточкой либо банковская пластиковая карточка была обнаружена им в похищаемом имуществе, как оконченный грабеж, разбой или вымогательство и хищение путем использования компьютерной техники.

Однако, как бы там ни было, следует признать то обстоятельство, что банковская пластиковая карточка – это лишь средство для совершения хищения. Она может являться предметом преступления, когда не будет связана со способом посягательства и непосредственно подвергается противоправному воздействию со стороны преступника. Воздействуя определенным способом на предмет преступления, «субъект тем самым нарушает объект правовой охраны» [8, с. 31]. Но в нашей ситуации, когда мы ведем речь о хищении банковских пластиковых карточек (как, впрочем, и иных документов имущественного характера), такого не происходит. В данном случае цель преступника – не завладеть банковской пластиковой картой, а противоправным образом получить те средства, которые находятся на счете потерпевшего.

Аналогию здесь можно провести с ключами от замков, запоров, сейфов и тому подобного, при помощи которых владелец защищает свое имущество. Само по себе завладение ключами еще не есть похищение имущества. Как писал в свое время В.А.Владимиров, чтобы реализовать корыстную цель, виновный (помимо изъятия ключей) должен совершить еще ряд действий (проникнуть в квартиру или иное помещение и завладеть хранящимися там материальными ценностями) [20, с. 26]. Полагаем, в данном случае никто не станет отрицать того, что похищение ключей надлежит расценивать как приготовление к последующему хищению имущества. Ведь до тех пор, пока по похищенным карточкам (банковским, расчетным, дебетовым) не получе-

ны деньги или не предоставлены услуги, по похищенным талонам — не получен бензин или не предоставлено питание и так далее, нельзя вести речь о причинении реального ущерба собственнику. Но не стоит ждать и того, чтобы преступник воспользовался незаконно приобретенными правами. Занимать позицию, которая больше соответствует интересам виновного, чем интересам борьбы с преступностью, тоже неоправданно.

Итак, эффективность уголовной политики государства в области защиты общественных отношений по поводу имущества определяется полнотой такой защиты. Традиционно перечень противоправных деяний, описываемых в соответствующих разделах и главах уголовных законов, представлен преступлениями против собственности, однако многие посягательства на имущественные отношения сегодня не нашли своего нормативного закрепления или просто «выпадают» из общей массы системы уголовно-правовой охраны. Если в контексте изложенного исходить из того, что имущественные права являются разновидностью имущества наряду с вещами, деньгами, ценными бумагами и иным имуществом, то тогда необходимо будет признать, что имущественные права — это самостоятельный объект оборота, который не пересекается с вещами и не является разновидностью вещей. А раз так, то такой объект должен подлежать самостоятельной уголовно-правовой охране.

В этой части, ведя речь о похищении документов, содержащих некие права, можно заключить следующее:

1) сами документы не являются имуществом, на которое происходит преступное посягатель-

ство, потому как наибольшую ценность и значение имеют те права, которые содержатся в этих документах. Такие права могут иметь различный характер, и здесь теория завладения (изъятия, похищения) документом не может ответить на главный вопрос: что является предметом преступления?;

2) принимая во внимание, что одно и то же хищение (например, мошенничество) не может иметь два момента окончания преступления, необходимо отказаться от используемого термина в понятии хищения — «право на имущество», которое не является сегодня как по существу, так и по содержанию тем элементом, который бы следовало рассматривать в уголовном праве как «имущественное право». Оно больше не может выступать той конструкцией, в соответствии с которой деяние можно расценить как оконченное хищение по признаку «приобретение права на имущество», так как можно противоправно приобрести имущественные блага без посягательства на саму материальную вещь;

3) подход к вопросу о противоправном завладении документами имущественного характера может быть различен: а) деяние образует приготовление к дальнейшему совершению хищения, если лицо собирается получить по документу имущество (здесь документ выступает в качестве средства совершения преступления); б) деяние образует противоправное приобретение объектов гражданских прав — имущественных благ, так как виновное лицо может противоправным образом пользоваться, получать доход, экономить свой имущественный фонд или извлекать выгоду из реализации (использования) тех документов, которые содержат те или иные имущественные права, блага.

Список цитируемых источников

1. Кригер, Г.А. Квалификация хищений социалистического имущества / Г.А. Кригер. — М., 1974. — 336 с.
2. Лопашенко, Н.А. Преступления против собственности: теоретико-прикладное исследование / Н.А. Лопашенко. — М., 2005. — 408 с.
3. Бакрадзе, А.А. Присвоение и растрата как формы хищения имущества / А.А. Бакрадзе // Рос. следователь. — 2004. — № 8. — С. 8–10.
4. Кабулов, Р. Уголовно-правовые меры борьбы с хищениями: теория и практика: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08 / Р. Кабулов. — Ташкент, 1997. — 42 с.
5. Лопашенко, Н.А. Посягательства на собственность / Н.А. Лопашенко. — М., 2012. — 528 с.
6. Гаухман, Л.Д. Ответственность за преступления против собственности / Л.Д. Гаухман, С.В. Максимов. — М., 1997. — 320 с.
7. Научно-практический комментарий Уголовного кодекса Украины от 5 апреля 2001 года / под ред. Н.И. Мельника, Н.И. Хавронюка. — Киев, 2002. — 1216 с.
8. Ляпунов, Ю. Ценные бумаги как предмет хищения / Ю. Ляпунов // Социалист. законность. — 1982. — № 9. — С. 30–32.

9. Лопашенко, Н.А. Преступления в сфере экономики: авторский комментарий к Уголовному закону (раздел VIII УК РФ) / Н.А. Лопашенко. – М., 2006. – 720 с.
10. Бойцов, А.И. Преступления против собственности / А.И. Бойцов. – СПб., 2002. – 775 с.
11. Тишкевич, И.С. Квалификация хищений имущества / И.С. Тишкевич, С.И. Тишкевич. – Минск, 1996. – 144 с.
12. Сабитов, Р.А. Уголовно-правовая оценка обманов и действий, совершенных с документами / Р.А. Сабитов, Е.Ю. Сабитова. – М., 2012. – 344 с.
13. Ветошкина, М.М. Ценные бумаги как предмет хищений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / М.М. Ветошкина. – Екатеринбург, 2001. – 26 с.
14. Устинов, В.С. Признаки хищений и их оценка аппаратами БХСС / В.С. Устинов. – Горький, 1979. – 78 с.
15. Плохова, В.И. Ненасильственные преступления против собственности: криминологическая и правовая обоснованность / В.И. Плохова. – СПб., 2003. – 295 с.
16. Гамза, В.А. Безопасность коммерческого банка / В.А. Гамза, И.Б. Ткачук. – М., 2000. – 216 с.
17. Уголовное право Республики Беларусь. Особенная часть / под общ. ред. А.И. Лукашова. – Минск, 2001. – 808 с.
18. Грунтов, И.О. Хищение: признаки состава преступления / И.О. Грунтов // Право Беларуси. – 2002. – № 1. – С. 64–70.
19. Исмагилов, Р. Объект и предмет кражи / Р. Исмагилов // Законность. – 2001. – № 9. – С. 50–53.
20. Владимиров, В.А. Квалификация похищений личного имущества / В.А. Владимиров. – М., 1974. – 228 с.
21. Судебная практика по уголовным делам: вопросы уголовного и уголовно-процессуального права: сб. действующих постановлений Пленума Верховного Суда Республики Беларусь / сост. Н.А. Бабий. – Минск, 2010. – 903 с.

Дата поступления статьи в редакцию 24.06.2013

ПРЕСТУПНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК ОБЪЕКТ ПОЗНАНИЯ В КРИМИНАЛИСТИКЕ

ДАНЬШИН М.В.,

заместитель декана по научной работе юридического факультета Харьковского национального университета имени В.Н.Каразина, кандидат юридических наук, доцент (Украина, г. Харьков)

Сформулировано основное предназначение криминалистики как науки о раскрытии преступлений и с ее позиций осуществлен историко-логический анализ такого объекта познания, как преступная деятельность. Указаны отдельные проблемы, задачи и тенденции развития криминалистической науки в современных условиях. Автор обращает внимание на недопустимость криминалистических разработок, которые не имеют ни теоретического, ни практического обоснования.

The article defines the main purpose of criminalistics as a science of solving crimes and from its position historical and logical analysis of tendencies such object of cognition as criminal activity is carried out. Some contemporary issues, tasks and in the development of forensic science are indicated. In particular, the author focuses on the fallibility of pointless theorizing in science and inadmissibility of forensic developments that haven't theoretical or practical justification.

Мнение о том, что преступная деятельность представляет объект криминалистики, на сегодняшний день является общепризнанным и достаточно убедительно выражено профессором Р.С.Белкиным: «Криминалистика возникла и развивается как наука, способствующая своими положениями деятельности правоприменительных органов по установлению истины в судопроизводстве, отправлению правосудия и предупреждению преступлений. Разработка этих положений – результат изучения двух видов человеческой деятельности: преступной деятельности по подготовке, совершению и сокрытию преступлений и ее антипода – деятельности по выявлению, раскрытию, расследованию преступлений и судебному разбирательству уголовных дел. Соответственно криминалистика изучает специфические закономерности деятельности, разрабатывая практические рекомендации по борьбе с преступностью, под которой понимается вся работа органов дознания, следствия, суда, экспертных учреждений по установлению истины в судопроизводстве. Итак, объекты криминалистики – преступление, с одной стороны, и предварительное расследование – с другой» [1, с. 32].

Исторически зарождение криминалистики обусловлено тем, что исследователи в области уголовного процесса, анализируя такой объект

познания, как преступная деятельность, выявили определенный комплекс знаний, которые уже не являлись уголовно-процессуальными [2, с. 32]. В результате эти разрозненные сведения были обобщены австрийским ученым Гансом Гроссом, а новая отрасль научных знаний получила название «криминалистика». Г.Гросс, обосновывая систему криминалистической науки, значительное внимание уделил преступникам и преступлениям. Целые главы его известной работы посвящены различным приемам, используемым преступниками, их воровскому языку, а также таким вопросам, как «изменение наружности, ложное показание о звании и имени, симуляция болезней и физических недугов, тайные знаки в среде преступников, словарь воровского языка, суеверия в отношении предметов, оставляемых на месте преступления, суеверия относительно вещей, носимых при себе» и др. [3, с. 346–514]. В дальнейшем осуществлялись обобщение и систематизация вновь полученной информации на уровне логически организованной системы знаний, способной объяснить многочисленные явления, связанные с механизмом слепообразования, при подготовке, совершении и сокрытии преступления, а затем и с криминалистической деятельностью участников уголовного процесса. Неоценимый вклад в понимание и

исследование проблематики внесли труды Э.Анушата, А.Вейнгарта, В.И.Громова, Ю.Г.Маннса, С.М.Потапова, П.С.Семеновского, С.Н.Трегубова, И.Н.Якимова, а также других видных ученых периода становления криминалистики как науки.

Однако в 20–30-е годы прошлого столетия установление криминалистических аспектов, связанных с деятельностью преступника, отходит на второй план, уступая место криминалистической деятельности по раскрытию и расследованию преступлений. Подтверждением этому является первый советский учебник по криминалистике, изданный в 1935–1936 годах [4]. При этом отметим, что в современных учебниках структура излагаемого материала принципиально не изменилась. Большинство из них состоит, как правило, из четырех разделов: общие теоретические положения криминалистики, криминалистические техника, тактика и методика.

По мнению целого ряда исследователей, для того чтобы правильно определить предмет криминалистики в таком объекте познания, как преступная деятельность, необходимо вычлениить те аспекты, которые не являются предметом исследования других наук и дисциплин, а его изучение может быть обеспечено лишь методами криминалистики [5–9].

Рассматривая теоретические вопросы, некоторые ученые отмечают, что сугубо криминалистическим объектом познания является механизм преступления [1, с. 32; 10, с. 116–117], механизм совершения преступления [11, с. 24–25], механизм преступной деятельности [12, с. 104–105; 13, с. 97]. Нам видится наиболее точным термин «механизм преступной деятельности».

Исследуя закономерные связи между элементами механизма преступной деятельности, многие ученые подчеркивают значимость следов в структуре этого механизма [9; 12–15].

Механизм преступной деятельности – это система взаимодействующих элементов. В результате этого взаимодействия образуется следовая картина, которую следователь познает в ходе расследования конкретного преступления.

В ходе исследования конкретной следовой картины в механизме преступной деятельности выделяются криминалистически значимые признаки, которые в последующем обобщаются учеными в выводное (итоговое) знание – криминалистическую характеристику (модель) преступления [9, с. 25–26; 16, с. 73–78; 17, с. 46–50].

Обобщение практики позволяет сформировать криминалистическую характеристику (модель) того или иного преступления, а затем опять же адаптировать, внедрить полученный научный результат в практику (обратная связь).

Очевидно, что внедрение научного результата в практическую деятельность правоохранительных органов – это другой вид деятельности, который можно назвать, например, инновационным [18, с. 144].

В современных условиях противодействия преступности от правоохранителя требуется все большая концентрация всех своих сил, знаний и умений, для того чтобы эффективно противостоять всем вызовам сегодняшней действительности. В этой связи особое место занимают профессиональные знания о механизме преступной деятельности, способах преступления, личности преступника, его психотипах, типичном поведении в суде, приемах противодействия расследованию и судебному рассмотрению дела и т.д. Довольно часто в этой области сотруднику не хватает познаний и практического опыта. Восполнить этот пробел возможно более предметным криминалистическим изучением «различных приемов преступников» с учетом их преступной специализации и внедрением полученных данных в практическую деятельность. Однако здесь нам видятся определенные современные проблемы криминалистики, с которыми связано некоторое «отставание» науки от потребностей практики.

Во-первых, большинство современных учебников по учебной дисциплине «Криминалистика» страдают неполнотой изложения криминалистически значимых сведений о преступной деятельности. В них содержится неоправданно большой массив информации статистического характера и описания уголовно-правовых, уголовно-процессуальных аспектов.

Во-вторых, отдельные ученые-криминалисты предоставляют для нужд практики лишь фрагментарные сведения о личности преступника. При этом информация о чертах его личности как элемент криминалистической характеристики преступления носит предельно общий, даже не криминологический, а больше социологический характер [19, с. 16–25].

В-третьих, несмотря на значительный вклад уже проведенных исследований в области изучения преступной деятельности, до сих пор остается открытым вопрос о том, что же необходимо практике противодействия преступности сегодня в первую очередь. В этой связи мы разделяем мнение Е.В.Смахтина, который пишет, что «в настоящее время раздел криминалистики, посвященный методикам расследования отдельных видов и групп преступлений, самый объемный. А добились ли мы улучшения в борьбе с преступностью благодаря криминалистическим научным исследованиям? К сожалению, существенных положительных изменений в динамике борьбы с преступностью не наблюдает-

ся. По многим показателям можно смело утверждать, что преступность «торжествует», несмотря на победные реляции руководителей правоохранительных органов. Очевидно, одной из причин подобного положения дел является поверхностное исследование, в том числе и криминалистически значимых признаков преступной деятельности. Содержащиеся в методиках предельно общие криминалистические черты преступной деятельности практикой остаются не востребованы. Несмотря на то что отдельные фундаментальные научные исследования в этом направлении проводятся, в учебной литературе они отражения не находят» [18, с. 145].

В-четвертых, следует с сожалением констатировать, что на сегодня, несмотря на очевидную значимость результатов проводимых криминалистами научных исследований о преступной деятельности, они по различным объективным и субъективным причинам, связанным с социальной, экономической и политической нестабильностью в украинском обществе, до «конечного потребителя» (конкретного оперативно-сотрудника, следователя и др.) практически не доходят.

В-пятых, последний период развития криминалистики свидетельствует о том, что она ушла в саморазвитие и беспредметное теоретизирование. Примерами этого могут служить теория «распознавания», теория существования двух криминалистик: «обвинения» и «защиты», «криминалистическая эйдология, феноменология» и др. Об этом в свое время писали В.П.Бахин [20], В.Я.Колдин [21], В.Ф.Статкус [22], В.Ю.Шепитько [23], Н.П.Яблоков [24] и другие авторы, критикующие отдельные из этих «учений». Так, Р.С.Белкин отмечал, что наряду с отсутствием ответа на вопрос: «Почему некоторые явно актуальные и значимые для практики достижения и рекомендации криминалистики не привлекают внимания практиков и не используются ими в своей деятельности?» – существует еще проблема того, что «в криминалистической науке к настоящему времени накопилось значительное число различных умозрительных конструкций и «открытий», которые не имеют ни теоретических, ни практических обоснований» [25, с. 7]. В.Я.Колдин также подметил, что сейчас предложены многочисленные теоретические конструкции и структурные модели криминалистики, не подкрепленные обоснованием их практической необходимости и вносящие разнобой и путаницу в систему подготовки кадров [21, с. 10].

Увлечение ученых-криминалистов в последнее время теоретическими изысканиями отчасти можно объяснить более коротким путем к публикациям, поскольку здесь не требуется вложения трудоемких затрат на экспериментальные исследования, изучение обширных массивов уголовных дел и т.д. В некоторых слу-

чаях имеет место просто спекулирование элементарным уровнем науки криминалистики – объявляются теоретическими вопросы, которые в силу своей очевидности ни в одной области научного знания не воспринимаются как теоретические проблемы (например, теория разрушающих методов, теория нетрадиционных методов и др.) [26, с. 7].

В этой связи не следует забывать, что криминалистика с момента своего зарождения предназначалась для решения главной задачи – обеспечения деятельности следователя и дознавателя, а в конечном итоге и суда самым современным научно-техническим, а также тактико-методическим арсеналом средств, позволяющим наиболее эффективно раскрывать, расследовать преступления и устанавливать истину при их судебном исследовании. Именно этим была определена конкретная социальная задача криминалистики. И поэтому подменять другой задачей, например «защитной», с выделением из криминалистики так называемой «криминалистической адвокатологии» [27, с. 17] органически противоестественно сущности криминалистики, что ведет к значительному изменению предметной области и негативным последствиям для ее дальнейшего развития. В этой связи мы полностью разделяем мнение Н.П.Яблокова, который по этому поводу заметил, что «нравственно никак не оправдана одновременная разработка в криминалистике приемов и методов, которые могут затруднить расследование и даже служить средством противодействия в установлении истины по делу» [28, с. 14–17].

Таким образом, мы убеждены, что сегодня, не зная преступника с его сложным психологическим миром и мотивацией поведения, практически невозможно решать главную задачу криминалистики – содействие правоохранительным органам в противодействии преступности. Необходимы конкретные знания, прежде всего с учетом преступной специализации. В противном случае криминалистика может существенно отстать от потребностей практики.

Совершенно очевидно, что поведение и преступные навыки лица, совершившего карманную кражу, будут значительно отличаться от поведения и преступных навыков, например, наемника-террориста. Соответственно совершенно разной будет и информация в виде следов-последствий. Следовательно, работая над составлением криминалистической характеристики, необходимо выявлять именно то особенное, закономерное, что определяется как криминалистически значимый признак. В этом отношении мы разделяем мнение отдельных современных исследователей, считающих, что фактически на уровне уточнения и разработки частных крими-

налистических методик необходимо вернуться во времена И.Н.Якимова, изучая свойства личности преступника, его привычки, линию поведения, психологические особенности и тому подобное с учетом его преступной специализации. Такое изучение необходимо не для повышения уровня эрудиции ученых и практиков, а для последующего формулирования рекомендаций по обнаружению следов-последствий преступной деятельности. Это будет не шаг назад, «в хорошо забытое старое», а движение вперед на более высоком эмпирическом и теоретическом уровнях [18, с. 146].

Список цитируемых источников

1. Аверьянова, Т.В. Криминалистика: учеб. для вузов / Т.В. Аверьянова, Р.С. Белкин, Ю.Г. Корухов; под ред. Р.С. Белкина. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – 990 с.
2. Баршев, Я.И. Основания уголовного судопроизводства с применением к российскому уголовному судопроизводству / Я.И. Баршев. – М.: ЛексЭст, 2001. – 240 с.
3. Гросс, Г. Руководство для судебных следователей как система криминалистики / Г. Гросс. – Новое изд., перепеч. с изд. 1908 г. – М.: ЛексЭст, 2002. – 1088 с.
4. Криминалистика: техника и тактика расследования преступлений. – Кн. 1. – М., 1935. – 264 с.
5. Криминалистика: учеб. для вузов / под общ. ред. Е.П. Ищенко, А.Г. Филиппова; под ред. В.Д. Зеленского, Г.М. Меретукова. – М.: Высш. образование, 2006. – 544 с.
6. Корухов, Ю.Г. Криминалистическая диагностика при расследовании преступлений: науч.-практ. пособие / Ю.Г. Корухов. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998. – 534 с.
7. Основы борьбы с организованной преступностью: моногр. / под ред. В.С. Овчинского, В.Е. Эминова, Н.П. Яблокова. – М.: ИНФРА-М, 1996. – 786 с.
8. Криминалистика: учеб. / отв. ред. Н.П. Яблоков. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1999. – 762 с.
9. Криминалистика: учеб. / отв. ред. Н.П. Яблоков. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2005. – 864 с.
10. Белкин, Р.С. Курс криминалистики: в 3 т. / Р.С. Белкин. – М.: Юристъ, 1997. – Т. 1: Общая теория криминалистики. – 464 с.
11. Шурухнов, Н.Г. Криминалистика: учеб. / Н.Г. Шурухнов. – М.: Эксмо, 2005. – 562 с.
12. Гармаев, Ю.П. Теоретические основы формирования криминалистических методик расследования преступлений / Ю.П. Гармаев. – Иркутск: ИЮИ ГП РФ, 2003. – 439 с.
13. Гармаев, Ю.П. Проблемы создания криминалистических методик расследования преступлений: теория и практика / Ю.П. Гармаев, А.Ф. Лубин. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2006. – 543 с.
14. Криминалистика: учеб. / Л.Я. Драпкин, В.Н. Карагодин. – М.: ТК Велби, Проспект, 2007. – 769 с.
15. Криминалистика: учеб. пособие / под ред. Н.И. Порубова. – Минск: Выш. шк., 1997. – 675 с.
16. Криминалистика: учеб. / под ред. Т.А. Седовой, А.А. Эксархопуло. – СПб.: Лань, 2001. – 854 с.
17. Дулов, А.В. Место системного подхода в методологических основах криминалистики / А.В. Дулов // Проблемы системных исследований в криминалистике и судебной экспертизе: сб. тез., Москва, МГУ им. М.В. Ломоносова, 4–5 дек. 2006 г. – М.: МАКС Пресс, 2006. – С. 46–50.
18. Смахтин, Е.В. Криминалистика: соотношение с уголовным и уголовно-процессуальным правом: моногр. / Е.В. Смахтин / под общ. ред. А.С. Подшибякина. – М.: Юрлитинформ, 2009. – 232 с.
19. Винницкий, Л.В. Криминалистическая виктимология: моногр. / Л.В. Винницкий, Н.Е. Шинкевич. – Челябинск: Полиграф-Мастер, 2005. – 564 с.
20. Бахин, В.П. Криминалистика для криминалистики или для практики? / В.П. Бахин // Актуальные проблемы современной криминалистики: материалы междунар. науч.-практ. конф. Ч. 1, 19–21 верес. 2002 р. – Симферополь: ДОЛЯ, 2002. – С. 12–20.
21. Колдин, В.Я. Служебная роль криминалистики / В.Я. Колдин // Криминалистика XXI века: материалы науч.-практ. конф., Москва, 26–28 февр. 2001 г. – М., 2001. – Т. I. – С. 20–23.
22. Статкус, В.Ф. Новые условия требуют новых решений / В.Ф. Статкус // Уголовный процесс и криминалистика на рубеже веков. – М., 2000. – С. 130–132.
23. Шепитько, В.Ю. Криминалистика XXI века: предмет познания, задачи и тенденции в новых условиях / В.Ю. Шепитько // Совр. состояние и развитие криминалистики: сб. науч. тр. / под ред. Н.П. Яблокова, В.Ю. Шепитько. – Харьков: Апостиль, 2012. – С. 41–54.
24. Яблоков, Н.П. Некоторые взгляды на криминалистику как науку и учебную дисциплину XXI века / Н.П. Яблоков // Криминалистика XXI століття: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 25–26 листоп. 2010 р. – Харків: Право, 2010 – С. 68–73.

25. Белкин, Р.С. Криминалистика: проблемы сегодняшнего дня. Злободневные вопросы российской криминалистики / Р.С. Белкин. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2001 – 240 с.

26. Седова, Т.А. Новый УПК и задачи криминалистики как науки о приемах собирания допустимых доказательств / Т.А. Седова // Актуальные проблемы криминалистики на современном этапе: материалы всерос. науч.-практ. конф., Краснодар, 23–24 мая 2002 г. – Краснодар, 2002. – С. 11–14.

27. Баев, О.Я. Криминалистическая адвокатология как подсистема науки криминалистики / О.Я. Баев // Профессиональная деятельность адвоката как объект криминалистического исследования. – Екатеринбург, 2002. – 150 с.

28. Яблоков, Н.П. Нужно ли менять предметную область и систему современной криминалистики? / Н.П. Яблоков // Актуальні проблеми криміналістики: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., Харків, 25–26 верес. 2003 р. – Харків: Гриф, 2003. – С. 14–17.

Дата поступления статьи в редакцию 27.05.2013

ПРОТИВОПРАВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОТИВ ПОГРАНИЧНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В АСПЕКТЕ РЕАЛИЗАЦИИ ОРГАНАМИ ПОГРАНИЧНОЙ СЛУЖБЫ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ФУНКЦИЙ

АСАЁНОК Б.В.,

профессор кафедры правового обеспечения деятельности органов пограничной службы
Института пограничной службы Республики Беларусь, кандидат юридических наук, доцент

БУДЬКО В.Н.,

заместитель начальника отдела организации научной работы и подготовки научных работников
высшей квалификации управления научной работы Института пограничной службы
Республики Беларусь, магистр военных наук

В статье проводится анализ полномочий органов пограничной службы Республики Беларусь при реализации ими правоохранительных функций. Дается классификация этих функций и основные направления их применения. Предлагается тезис о том, что основным критерием отнесения борьбы с определенным видом противоправной деятельности к предмету ведения органов пограничной службы является угроза пограничной безопасности.

The border service authorities of the Republic of Belarus powers by realizing them law-enforcement functions are analyzed. Classification of these functions and the main directions of their application is given. The thesis is given that the main criterion for relation the fighting against definite kind of illegal activity to the Border service authorities area of responsibility is the threat for border safety.

Правовая основа осуществления органами пограничной службы правоохранительных функций закреплена на законодательном уровне. Так, в соответствии со ст. 6 Закона Республики Беларусь от 21 июля 2008 года «О Государственной границе Республики Беларусь» (в редакции Закона Республики Беларусь от 25 ноября 2011 года) (далее – Закон «О Государственной границе Республики Беларусь») Государственный пограничный комитет Республики Беларусь (далее – ГПК):

- выявляет причины и условия, способствующие совершению правонарушений, создающих угрозу пограничной безопасности, принимает меры по их устранению;
- осуществляет в пределах своей компетенции комплекс мер по борьбе с незаконной миграцией, организованной преступностью, терроризмом, контрабандой и административными таможенными правонарушениями;

- организует и осуществляет в пределах своей компетенции оперативно-разыскную деятельность по обеспечению пограничной безопасности [8].

Указанные полномочия корреспондируют с отдельными задачами органов пограничной службы, возложенными на них в соответствии с Законом Республики Беларусь от 11 ноября 2008 года «Об органах пограничной службы Республики Беларусь» (далее – Закон «Об органах пограничной службы Республики Беларусь»). Так, в ст. 2 данного Закона указано, что органы пограничной службы осуществляют предупреждение, выявление и пресечение преступлений и административных правонарушений, создающих угрозу пограничной безопасности, в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь. На реализацию этой задачи направлены следующие обязанности органов пограничной службы (ст. 16):

- осуществлять меры общей и индивидуальной профилактики правонарушений, предусмотренные законодательными актами Республики Беларусь;
- осуществлять в пределах своей компетенции меры по борьбе с незаконной миграцией, организованной преступностью, терроризмом, контрабандой и административными таможенными правонарушениями;
- осуществлять производство по материалам и уголовным делам, вести административный процесс;
- осуществлять в пределах своих полномочий государственный контроль за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров [10].

Конечно, указаны далеко не все полномочия органов пограничной службы, а лишь те, которые наиболее соответствуют осуществлению правоохранительных функций. Причем как законодательная регламентация полномочий, так и результаты их реализации демонстрируют чрезвычайное разнообразие видов преступлений и административных правонарушений, с которыми органы пограничной службы осуществляют борьбу. Это разнообразие, как представляется, может являться причиной пересечения полномочий при осуществлении правоохранительных функций органами внутренних дел, органами государственной безопасности, таможенными органами, органами финансовых расследований. Отсутствие четких критериев определения собственных полномочий может быть и причиной «распыления» сил и средств органов пограничной службы и, как следствие, снижения эффективности работы по приоритетным направлениям, в меньшей степени затрагиваемым взаимодействующими структурами.

В силу сказанного нам представляется необходимым более четко определить сферу участия органов пограничной службы в борьбе с административными правонарушениями и преступлениями. Это возможно, на наш взгляд, посредством системного научно-правового осмысления той сферы противоправной деятельности, с которой органы пограничной службы призваны и имеют возможности бороться. Таким образом, основной целью работы является четкое определение перечня тех противоправных деяний, борьба с которыми должна быть указана в качестве обязанности органов пограничной службы.

Анализ Закона «О Государственной границе Республики Беларусь» позволяет с полным на то основанием судить, что ГПК и органы пограничной службы являются основным субъектом обеспечения пограничной безопасности нашего государства (ст. 6). Вторым субъектом, обеспечивающим пограничную безопасность в воздушном пространстве, является Министерство обороны Республики Беларусь (ст. 8). Все осталь-

ные государственные органы, указанные в этом нормативном правовом акте, уполномочены лишь на осуществление содействия ГПК и Министерству обороны Республики Беларусь в сфере обеспечения пограничной безопасности. Именно в этом распределении функций мы видим основу для дальнейшего, более точного определения истоков компетенции органов пограничной службы в сфере реализации их правоохранительных функций [8].

Этой основой, на наш взгляд, является именно осуществление правоохранительных функций в сфере обеспечения пограничной безопасности. Нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность Министерства обороны Республики Беларусь, не содержат указаний на исполнение им правоохранительных функций. В силу этого единственным государственным органом, который обеспечивает пограничную безопасность посредством осуществления правоохранительных функций, является ГПК (что следует распространить и на органы пограничной службы в целом в пределах их компетенции).

К сожалению, действующее законодательство не содержит определения, что относится к правоохранительным функциям. В силу этого для его толкования следует, применяя метод аналогии, обратиться к иным, близким по значению правовым понятиям. Так, в пункте 3 ст. 1 Закона Республики Беларусь от 13 декабря 1999 года «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, сотрудников органа государственной охраны» (в редакции Закона Республики Беларусь от 15 июля 2009 года) дается определение должностным лицам правоохранительных органов, в силу которого правоохранительными функциями является производство дознания, предварительного следствия и оперативно-разыскной деятельности. Это нормативное определение следует считать несколько суженным, поскольку иные законодательные акты предусматривают другие сферы осуществления правоохранительных функций [7].

Так, в ст. 1 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2007 года «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» (в редакции Закона Республики Беларусь от 4 мая 2012 года) говорится о том, что органы внутренних дел – государственные правоохранительные органы, осуществляющие борьбу с преступностью, охрану общественного порядка и обеспечивающие общественную безопасность в соответствии с задачами, возложенными на них этим Законом и иными законодательными актами Республики Беларусь. Основные же задачи органов внутренних дел (ст. 2 указанного Закона) предусматривают защиту интересов общества и государства не только от преступлений, но и от иных противоправных посягательств [9].

О том, что Государственный таможенный комитет Республики Беларусь (далее – ГТК) является правоохранительным органом, напрямую указано в пункте 1 Положения о Государственном таможенном комитете Республики Беларусь, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 21 апреля 2008 г. № 228 «О некоторых вопросах таможенных органов» (в редакции Указа Президента Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 319). При этом в основных задачах ГТК (пункт 6) указана и борьба с административными правонарушениями в сфере таможенного дела [11].

Кроме того, правовая теория настаивает на более широком понимании правоохранительной деятельности, указывая, что она представляет собой деятельность правоохранительных органов, осуществляемую путем принятия правоприменительных актов, направленных на защиту прав и законных интересов граждан, юридических лиц, государства и общества в целом [1, с. 107]. Права и законные интересы, очевидно, могут нарушаться не только преступлениями, но и административными правонарушениями. Таким образом, правоохранительная деятельность, а значит, и правоохранительные функции включают в себя не только борьбу с преступлениями, но и с административными правонарушениями. Борьба же, учитывая формулировки вышеуказанных законодательных актов, может осуществляться путем предупреждения, выявления и пресечения соответствующих противоправных деяний.

Таким образом, подытоживая сказанное, правоохранительные функции органов пограничной службы следует определить как:

- выявление, пресечение и предупреждение преступлений, а также производство по ним дознания;
- выявление, пресечение и предупреждение административных правонарушений, а также ведение по ним административного процесса.

В этой связи важным является, прежде всего, определиться с некоторыми правовыми дефинициями, которые дают законы «О Государственной границе Республики Беларусь» и «Об органах пограничной службы Республики Беларусь».

Закон «О Государственной границе Республики Беларусь» достаточно часто оперирует таким понятием, как правонарушение (ст.ст. 1, 6, 43, 44 и др.). При этом в нем не указано, что под этим понятием подразумевается. Это не может не вносить разночтение в определение функций органов пограничной службы и ГПК, поскольку наряду с указанным понятием используется и понятие «административное таможенное правонарушение» [8]. Исходя из положений общей теории права, правонарушение является соби-

рательным понятием. К его видам относятся преступление, административное правонарушение, гражданско-правовой деликт, дисциплинарный проступок и материальный проступок в области трудовых отношений [1, с. 412–413]. Анализ содержания указанного нормативного правового акта, а также рассмотрение его в контексте правоохранительных функций органов пограничной службы позволяют предположить, что в данном случае не должна идти речь о столь широком толковании термина «правонарушение». Более корректный подход к правовой терминологии имеет место в Законе «Об органах пограничной службы Республики Беларусь», в абзаце шестом части первой ст. 2 которого указано, что к правонарушениям относятся лишь преступления и административные правонарушения. Однако и эта интерпретация не позволяет в полной мере выявить приоритеты, на которые должна быть прежде всего направлена реализация правоохранительных функций органов пограничной службы [10].

Выявление, пресечение и предупреждение правонарушений являются важными элементами обеспечения пограничной безопасности. Вместе с тем следует обратить внимание на то, все ли они представляют действительную, реальную и системную угрозу пограничной безопасности. Представляется, что неосторожные правонарушения в силу своего спорадического, неорганизованного характера должны привлекать значительно меньше внимания со стороны органов пограничной службы по сравнению с умышленными. По нашему стойкому убеждению, выявление, пресечение и предупреждение неосторожных правонарушений в достаточной мере обеспечиваются нормальным функционированием системы охраны Государственной границы Республики Беларусь, в силу чего нет необходимости предпринимать какие-либо особые меры по борьбе с ними. Иной же подход должен иметь место по отношению к умышленным правонарушениям. Их совершение зачастую предполагает учет правонарушителями деятельности органов пограничной службы и содействующих правоохранительных органов по обеспечению пограничной безопасности, систему мер по подготовке и сокрытию правонарушений, реализации их результатов в легальном или нелегальном обороте товарно-материальных ценностей.

Кроме того, оперирование термином «правонарушения» (как и «преступления», «административные правонарушения»), на наш взгляд, малоэффективно в организационном и тактическом аспекте, поскольку концентрирует внимание правоприменителя на статичных аспектах его содержания (состав правонарушения, количество правонарушений на участке ответственности, уровень преступности и др.). Это, в свою

очередь, дает мало информации о реальной оперативной ситуации и комплексных мерах по воздействию на нее. Совершение же правонарушений в той либо иной сфере или на том либо ином участке – это постоянно изменяющаяся, динамичная система, имеющая внутренние и внешние взаимные связи. Рассматривая же правонарушения по отдельности, нельзя с полным на то основанием говорить об их реальных причинах, масштабах их совершения и достигаемых целях.

Анализ результатов деятельности органов пограничной службы и содействующих правоохранительных органов по обеспечению пограничной безопасности указывает на чрезвычайно разнообразие выявляемых и пресекаемых преступлений и административных правонарушений. Каждое из них, взятое по отдельности, дает лишь констатацию совершения деяния, запрещенного законодательством, но не дает целостного понимания ситуации обеспечения пограничной безопасности. И речь здесь, прежде всего, должна идти о том, что абсолютное большинство умышленных преступлений и многие административные правонарушения являются элементами (или этапами) систематической деятельности конкретных лиц или групп лиц. Рассмотрение этих элементов отдельно, вне их связи с другими, означает утерю информации обо всех или хотя бы большинстве актов незаконной деятельности на границе. В силу этого следует в полной мере согласиться с точкой зрения отдельных криминалистов о том, что «анализ свойств системы, даже в самом общем виде, показывает, насколько многообразны типы взаимодействия, лежащие в основе механизма преступной деятельности» [5, с. 49].

Так, например, осуществление незаконного перемещения товарно-материальных ценностей через границу вне пунктов пропуска (квалифицируемое, например, по ст. 228 Уголовного кодекса Республики Беларусь (далее – УК) в некоторых случаях не может быть осуществлено без совершения незаконного пересечения Государственной границы Республики Беларусь [14]. Таким образом, совершение административного правонарушения является элементом механизма (и способа) преступления. И, наоборот, совершение незаконного пересечения Государственной границы Республики Беларусь в пункте пропуска с использованием поддельного документа говорит о том, что совершение преступления (ст. 380 УК) является способом совершения административного правонарушения (ст. 23.29 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – КоАП) [3]. Как точно отметил В.Ф.Ермолович, «в механизме конкретного преступления может быть не один, а два и более способа совершения преступления, обусловленные конкретными условиями (факторами) совершения и сокрытия преступле-

ния. При этом способы могут быть направлены не на один, а на несколько объектов преступления» [2, с. 66].

Указанные правонарушения, как и многие аналогичные им, не планируются отдельно. Их осуществление чаще всего преследует единую цель, происходит поэтапно или параллельно друг другу. Поэтому и рассматривать их следует не как отдельные действия, а в совокупности – как деятельность. Именно направленность на осуществление единой цели серии отдельных актов, то есть целесообразная активность человека, определяется психологией в качестве одного из главных признаков деятельности [4, с. 172]. Соглашаются с этим и ученые-криминалисты. Так, А.М.Кустов определяет, что «деятельность – это процесс, побуждаемый потребностью (мотивом) и направляемый осознанной целью. Деятельность может осуществляться различными действиями, а способ осуществления этих действий зависит от условий и средств достижения цели» [6, с. 28].

Говоря же непосредственно о главном признаке деятельности, направленной на совершение тех либо иных видов правонарушений, представляется считать таковым противоправность. Этот признак является единым как для преступления (ст. 11 УК), так и для административного правонарушения (ст. 2.1 КоАП).

Учитывая вышеизложенное, считаем правильным говорить о том, что основным направлением приложения усилий органов пограничной службы при реализации правоохранительных функций является борьба с противоправной деятельностью. Однако не все виды противоправной деятельности являются предметом внимания органов пограничной службы. По нашему мнению, в сфере компетенции органов пограничной службы лежат лишь некоторые из них, определяемые двумя критериями: предметным и территориальным.

Предметный критерий может быть определен через задачи органов пограничной службы (ст. 2 Закона «Об органах пограничной службы Республики Беларусь»). Применительно к реализации правоохранительных функций наиболее подходящей к предметному критерию следует считать задачу обеспечения пограничной безопасности.

Согласно абзацу седьмому ст. 1 Закона «О Государственной границе Республики Беларусь» пограничная безопасность – составная часть национальной безопасности Республики Беларусь, представляющая собой состояние защищенности политических, экономических, информационных, гуманитарных и иных интересов личности, общества и государства на Государственной границе и в пограничном пространстве, обеспечиваемое в соответствии с настоящим Законом и иными актами законодательства Республики

Беларусь, в том числе путем осуществления охраны Государственной границы, функционирования пунктов пропуска через Государственную границу, предупреждения и пресечения правонарушений на приграничной территории [8].

Пограничную безопасность следует рассматривать как видовой объект, на который посягает противоправная деятельность, который объединяет все преступления и административные правонарушения, ставящие под угрозу пограничную безопасность. В силу этого предметом деятельности органов пограничной службы не должны являться, например, общеуголовные преступления и большинство административных правонарушений. Но если такое деяние в качестве основного или дополнительного объекта посягает на пограничную безопасность, то органы пограничной службы должны предпринимать меры к его выявлению и пресечению. Очевидно, что к указанным видам противоправной деятельности против пограничной безопасности относятся противоправные деяния, предусмотренные ст.ст. 371, 371¹, 371² УК, ст.ст. 23.29, 23.30, 23.32 КоАП и др.

В указанных преступлениях и административных правонарушениях пограничная безопасность является основным объектом, на который посягает конкретное противоправное деяние. Однако угрозу пограничной безопасности представляют и иные противоправные деяния, основным объектом которых являются иные общественные отношения. К ним могут относиться деяния, запрещенные ст.ст. 181, 187, 228 УК, некоторые другие преступления, а также отдельные административные таможенные правонарушения, предусмотренные главой 14 КоАП. Без сомнения, незаконное перемещение лиц и товарно-материальных ценностей через Государственную границу Республики Беларусь посягает кроме прочих основных объектов и на пограничную безопасность. В случае его выявления сотрудниками органов пограничной службы выглядит достаточно логичным то, чтобы именно ими осуществлялись меры по первоначальному закреплению доказательственной информации,

производству неотложных следственных действий или ведению административного процесса. Все это представляется достаточно закономерным и обоснованным с точки зрения комплексной системы противодействия противоправной деятельности, посягающей на пограничную безопасность. Вместе с тем действующая регламентация процессуальной деятельности не предоставляет органам пограничной службы полного объема таких полномочий. Так, Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь дает полномочия ГПК, территориальным органам пограничной службы и органу пограничной службы специального назначения вести дознание по делам о преступлениях, выявленных при выполнении возложенных на органы пограничной службы задач, что в полной мере позволяет выявлять и пресекать преступления, ставящие под угрозу пограничную безопасность (пункт 5 части 1 ст. 37) [13].

В рамках же административного процесса имеет место несколько иная ситуация. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях не наделяет органы пограничной службы полномочиями составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных главой 14 КоАП (пункт 52 части 1 ст. 3.30) [12]. Хотя более правильным было бы при выявлении вне пунктов пропуска административно-таможенных пунктов уполномочить органы пограничной службы на самостоятельное ведение административного процесса.

Кроме предметного критерия уместным представляется также определить и критерий территориальный. На наш взгляд, следует определить полномочия территориальных органов пограничной службы на участке их ответственности, которые будут распространяться в пределах приграничной территории, поскольку обеспечение пограничной безопасности путем предупреждения и пресечения правонарушений осуществляется согласно Закону «О Государственной границе Республики Беларусь» именно в рамках данной территории.

Список цитируемых источников

1. Вишневский, А.Ф. Общая теория государства и права: учеб. / А.Ф. Вишневский, Н.А. Горбатов, В.А. Кучинский; под общ. ред. В.А. Кучинского. – Минск: Интегралполиграф, 2009. – 552 с.
2. Ермолович, В.Ф. Способы и механизм преступления / В.Ф. Ермолович. – Минск: ИСПИ, 2000. – 100 с.

3. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, 21 апр. 2003 г., № 194-З: принят Палатой представителей 17 дек. 2002 г.: одобрен Советом Респ. 2 апр. 2003 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
4. Кондаков, И.М. Психология. Иллюстрированный словарь / И.М. Кондаков. – 2-е изд., доп. и перераб. – СПб.: Прайм-Еврознак, 2007. – 783 с.
5. Курс криминалистики. Общая часть / отв. ред. В.Е. Корноухов. – М.: Юристъ, 2000. – 784 с.
6. Кустов, А.М. Криминалистика и механизм преступления. Цикл лекций / А.М. Кустов. – М.: Изд-во Моск. психолог.-соц. ин-та; Воронеж: МОДЭК, 2002. – 304 с.
7. О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, сотрудников органа государственной охраны: Закон Респ. Беларусь, 13 дек. 1999 г., № 340-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 15 июля 2009 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
8. О Государственной границе Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 21 июля 2008 г. № 419-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 25 нояб. 2011 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
9. Об органах внутренних дел Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 17 июля 2007 г., № 263-З // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
10. Об органах пограничной службы Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 11 нояб. 2008 г., № 454-З // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
11. Положение о Государственном таможенном комитете Республики Беларусь: утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 21 апр. 2008 г., № 228: в ред. Указа Президента Респ. Беларусь, 19 янв. 2012 г., № 43 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
12. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, 20 дек. 2006 г., № 194-З: принят Палатой представителей 9 нояб. 2006 г.: одобрен Советом Респ. 1 дек. 2006 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
13. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь, 16 июля 1999 г., № 295-З: принят Палатой представителей 24 июня 1999 г.: одобрен Советом Респ. 30 июня 1999 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
14. Уголовный кодекс Республики Беларусь, 9 июля 1999 г., № 275-З: принят Палатой представителей 2 июня 1999 г.: одобрен Советом Респ. 24 июня 1999 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.

Дата поступления статьи в редакцию 20.06.2013

ИНФОРМАЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ В КОНТЕКСТЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ «ИНФОРМАЦИОННЫЙ РЕСУРС»

ШАЛАЕВА Т.З.,

доцент юридического факультета Брестского государственного университета имени А.С.Пушкина, кандидат юридических наук

Статья содержит обзор и анализ информационного законодательства стран – участниц Содружества Независимых Государств в контексте легального закрепления понятия «информационный ресурс». В большинстве государств – членов СНГ законодатели практически не занимались терминологическим определением понятия «информационный ресурс», которое отражает противоречивость системы категориальных понятий информационного законодательства, нарушает конструктивные связи процесса нормотворчества и правоприменения, ведет к малопродуктивным дискуссиям в теории и на практике. В этой связи необходимо теоретико-правовое определение и законодательное закрепление понятия «информационный ресурс».

The article provides an overview and analysis of information legislation of the countries participating in the Commonwealth of Independent States in the context of legal securing of the concept of «Information Resource». In a majority of member – states of the CIS legislators were scarcely engaged in terminological definition of the «Information Resource». Terminological legislation; violates the process of law making and law enforcement; leads to low productive debates in theory and in practice. In this connection it is necessary to give theoretical and legal definition and to strengthen legislatively the concept of «Information Resource».

Введение

Отраслевая юридическая наука информационного права в своем арсенале имеет одну из важнейших задач: системно и комплексно исследовать объекты правоотношений, не дублируя теорию государства и права и руководствуясь принципиальными положениями, сформулированными этой общей юридической наукой, выявлять характерные, отличительные черты, свойственные объектам информационных правоотношений.

В этой связи незаменимы общеправовые теоретические подходы для глубокого анализа такого объекта информационных правоотношений, как информационный ресурс (ИР), не вызывающий в настоящее время сомнений у большинства ученых-правоведов в своем объективном существовании.

Обзор и анализ информационного законодательства стран постсоветского пространства в контексте определения ИР

Для глубокого комплексного обзора и анализа нормативной основы закрепления понятия ИР, опираясь на методику сравнительного анализа законодательства Ю.А.Тихомирова [1], проведем исследование и оценку определений ИР из нормативных источников соседних стран, не касаясь специально белорусского законодательства по данному вопросу. Лишь отметим, что нормативное понятие ИР, представленное белорусским законодателем, обозначает организованную совокупность документированной информации, включающую базы данных, другие совокупности взаимосвязанной информации в информационных системах [2]. В ст. 1 Закона Республики Беларусь от 5 мая 1999 года «О на-

учно-технической информации» есть определение ресурсов научно-технической информации как документированной научно-технической информации, организованной в справочно-информационные фонды и базы научно-технических данных [3]. Этот вопрос частично затронут в белорусском законодательстве в связи с рассмотрением проблемы интеллектуальной собственности и исключительных прав создателей продукта информационно-коммуникационных технологий.

В ст. 13 Модельного информационного кодекса для государств – участников СНГ предложено следующее содержание понятия ИР: «информационные ресурсы – любая совокупность информации, включая документы, независимо от содержания, времени и места создания» [4].

Российская Федерация находится на пути формирования информационного законодательства. В целях представления тенденций развития российского законодательства, направленного на регулирование информационной сферы, автор проводит сплошной обзор и сравнительный анализ действующих нормативных правовых актов данной области исследования.

В последней редакции Федерального закона Российской Федерации от 27 июля 2006 года «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» отсутствует, по сравнению с предыдущими вариантами, определение понятия ИР, но закрепляются термины «информация» и «документированная информация»: «информация – сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления»; «документированная информация – зафиксированная на материальном носителе путем документирования информация с реквизитами, позволяющими определить такую информацию или в установленных законодательством Российской Федерации случаях ее материальный носитель» [5].

В целях упорядочения и оптимизации деятельности по ведению государственных информационных ресурсов, используемых при межведомственном информационном взаимодействии в целях оказания государственных и муниципальных услуг, принято постановление Правительства Российской Федерации от 14 сентября 2012 г. № 928 «О базовых государственных информационных ресурсах», где дано следующее определение: «базовым государственным информационным ресурсом является государственный информационный ресурс, содержащий сведения, используемые при межведомственном информационном взаимодействии в целях исполнения государственных функций» [5].

Украина имеет в качестве источников информационного права нормативные правовые акты: Закон от 2 октября 1992 года «Об инфор-

мации»; Закон от 16 ноября 1992 года «О печатных средствах массовой информации (печати) в Украине»; Закон от 25 июня 1993 года «О научно-технической информации»; Закон от 5 июля 1994 года «О защите информации в информационно-телекоммуникационных системах»; Закон от 28 февраля 1995 года «Об информационных агентствах» и др. [6].

В ст. 1 Закона от 4 февраля 1998 года «О Национальной программе информатизации» законодатель достаточно лаконично определяет, что «информационный ресурс – совокупность документов в информационных системах (библиотеках, архивах, банках данных и т.п.)». Согласно нормам Закона «О научно-технической информации» «информационные ресурсы научно-технической информации – это систематизированное собрание научно-технической литературы и документации» [6].

Республика Молдова прилагает достаточно серьезные усилия по разработке современного информационного законодательства, о чем свидетельствуют принимаемые Парламентом законодательные акты: Закон от 11 мая 2000 года «О доступе к информации»; Закон от 21 ноября 2003 года «Об информатизации и государственных информационных ресурсах»; Закон от 26 декабря 2012 года «О повторном использовании информации публичного сектора», Закон от 15 июля 2004 года «Об электронном документе и цифровой подписи» и др. [7].

В Законе «Об информатизации и государственных информационных ресурсах», регулирующем отношения по обороту информации, молдавские законодатели ввели определение ИР следующего содержания: «информационный ресурс – совокупность документированной информации в автоматизированных информационных системах, организованная в соответствии с установленными требованиями и действующим законодательством» [7].

В странах Балтийского региона в части нормотворчества в основу разработки актов законодательства положены директивы и правила Европейского союза, направленные на построение информационного общества, создание единого европейского пространства с возможностью интеграции национальных ИР в систему европейских и общемировых ИР. В законодательстве этих стран не прописаны терминологические рамки понятия ИР, устанавливаются лишь различные виды информации и формы ее представления.

Латвийская Республика имеет в своем арсенале достаточно развитое информационное законодательство, к специальным законам которого следует отнести законы «О гласности информации», «Об электронной связи», «Об услугах информационного общества», «Об информа-

ционной системе обремененных территорий», «О государственной тайне», «О Регистре жителей», «Об охране данных физических лиц», «О государственных информационных системах» и др. [8]. Понятийные категории, определяющие в целях правового регулирования термин «информация», нашли свое установление в Законе от 6 ноября 1998 года «О гласности информации», в котором указано, что «информация – сведения или совокупность сведений в любом технически возможном виде фиксирования, хранения или передачи» [8].

Литовская Республика. Закон от 2 июля 1996 года «Об общественной информации» определяет «деятельность, посредством которой преследуется цель представить для всеобщего сведения имеющуюся у любого члена общества информацию о нем самом, его окружении и жизни, национальные и мировые известия о прошлом, настоящем и будущем» [9]. В то же время, определяя отдельные категории информации, такие как государственная, служебная, коммерческая, медицинская тайны, придает им смысл, входящий в термин «сведения». В Законе от 11 января 2000 года «О праве на получение информации от государственных учреждений и учреждений самоуправления» информация – это открытая и частная информация, которой распоряжаются государственные учреждения или учреждения самоуправления и которую в установленном этим Законом порядке лицо имеет право получить, что вызывает, безусловно, противоречия в применении норм.

Эстонская Республика. Директивы и права Европейского союза являются основой эстонского законодательства. Наиболее важными ныне действующими законодательными актами Эстонии в сфере обращения информации можно назвать Закон «О публичной информации», в котором приводится определение понятия «информация», Программу развития информационного общества Эстонии, законы «О цифровой подписи», «Об электронной связи» и др. [10].

Состояние национальных законодательств в информационной сфере *Центрально-азиатских стран* свидетельствует о стремлении государств к нормативному регулированию отношений, связанных с движением информации, информационных ресурсов.

Республика Казахстан определяет понятие ИР в Законе от 1 января 2007 года «Об информатизации» через интернет-ресурс. Закрепление ИР как электронного информационного ресурса, технологии его ведения и (или) использования, функционирующего в открытой информационно-коммуникационной сети, а также его организа-

ционной структуры, обеспечивающей информационное взаимодействие [11], позволит с учетом прогноза казахстанского разработчика о дальнейшем развитии интернет-технологий сохранить актуальность данного понятия в течение 5–10 лет.

Следует отметить активное развитие в последнее десятилетие законотворческой деятельности *Кыргызстана* в сфере регулирования информатизации и доступа граждан к информации. Закон Кыргызской Республики от 8 октября 1999 года «Об информатизации» включил в понятие ИР не только непосредственно сами документы (документированная информация), но и программные средства как самостоятельный ИР. «Информационные ресурсы – пригодные для использования программные средства и документы на любом носителе, отдельные либо в составе информационных систем» [12].

Законодатель *Республики Таджикистан* в специальном Законе от 10 мая 2002 года «Об информации» не только установил понятие ИР, но попытался в первой главе представить определения различных видов информации. И если «информационные ресурсы – это отдельные материалы, частичный объем материалов и объем материалов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, хранилищах сведений и других информационных системах)», то области информации представлены в виде «совокупности оглашенных сведений об относительно самостоятельных сферах жизни и деятельности общества и государства» [13]. В то же время в Законе Республики Таджикистан от 6 августа 2001 года «Об информатизации» понятие ИР несколько иное, что снижает, безусловно, эффективность правового воздействия на отношения, возникающие в сфере обращения ИР.

Перечень законодательных актов в области информатизации, действующих в *Туркменистане*, состоит из законов «О лицензировании отдельных видов деятельности», «Об электронном документе» и других, но ни в одном из них нет определения ИР, тем более правового режима ИР. Туркменский Меджлис в Законе от 12 марта 2010 года «О связи» ввел понятие информации: «информация – сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления» [14].

Закон *Республики Узбекистан* от 12 декабря 2002 года «О принципах и гарантиях свободы информации» установил следующее понятие ИР: «информационные ресурсы – отдельные документы, отдельные массивы документов, документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах,

банках данных и других)» [15]. Также постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 26 марта 1999 г. № 137 «Об утверждении Положения о порядке подготовки и распространения информационных ресурсов Республики Узбекистан на сети передачи данных, включая Интернет» кроме понятия ИР установлены и разграничены определения информационных продуктов, а также информационных услуг [16]. Данный факт является прогрессивным шагом в развитии нормативно закрепленных понятийных категорий в структуре информационных отношений.

Республики Кавказа. Азербайджан. Азербайджанские разработчики в Законе «О получении информации» дали ее определение: «информация – созданная в результате любой деятельности вне зависимости от истории создания, формы подачи и классификации, или же полученные факты, отзывы, знания, новости или сведения иного характера». Данное определение значительно отличается от определения, закрепленного Законом Азербайджанской Республики от 3 апреля 1998 года «Об информации, информатизации и защите информации», где в ст. 2 информация представляется как «сведения о лицах, предметах, фактах, событиях и процессах независимо от формы их представления» [17].

Республика Армения в Законе от 23 сентября 2003 года «О свободе информации» ввела следующее понятие: «сведения – полученные и оформленные в установленном законодательством порядке данные о личности, предмете, факте, обстоятельстве, событии, происшествии, явлении независимо от формы их владения или материального носителя (текстовые, электронные документы, звукозаписи, видеозаписи, фотопленки, чертежи, схемы, ноты, карты)» [18]. При этом понятие ИР не нашло своего отражения в армянском законодательстве.

Республика Грузия. В грузинском законодательстве содержатся положения, регулирующие обращение информации, однако общее определение терминов «информация», «информационный ресурс» не приводится. В Общем административном кодексе в главе 3 «Свобода информации» установлены развернутые определения и даны разъяснения таких категорий, как общественная информация, коммерческая, личная, государственная и профессиональная тайна [19]. В то же время следует отметить, что «Грузия по совершенству законодательства о свободе информации занимает 35-е место среди 89 стран мира. Согласно исследованию, которое провела международная исследовательская группа RTI, по данному показателю Грузия опережает

США, Швейцарию, Германию, Данию, Норвегию и другие страны Запада, но уступает Армении и Азербайджану» [20].

Заключение

В информационном законодательстве пока еще имеется достаточно большой массив не урегулированных правом отношений [21]. Анализ зарубежного опыта в информационной сфере, а также проведенные исследования в этом направлении лишней раз подтверждают, что информационное законодательство – комплексная отрасль, включающая как некоторые отрасли законодательства целиком и специальные нормативные акты, полностью посвященные проблемам информационной сферы, так и отдельные информационно-правовые нормы в актах других отраслей законодательства, в которых используются понятия «информация» и «ИР» [22].

Полнота правового регулирования отношений в информационной сфере может быть достигнута только в том случае, если совокупность информационно-правовых норм актов информационного и иного законодательства «перекроет» все множество отношений применительно ко всем возможным объектам информационных правоотношений и субъектам, действующим в информационной сфере. Исходя из анализа законодательства, регулирующего отношения в информационной сфере государств – членов СНГ, приходим к выводу о недостаточной системности и комплексности, целостности и научной обоснованности развития информационного законодательства, его определенной хаотичности и недостаточности, отсутствию четко определенных терминологических понятий объектов правового регулирования, в том числе и ИР.

По формально-юридическому критерию следует отметить, что в большинстве государств – членов СНГ законодатели практически не занимались терминологическим определением понятия ИР, что порождает противоречивость самой системы категориальных понятий информационной сферы, нарушает конструктивные связи процесса нормотворчества и правоприменения, ведет к малопродуктивным дискуссиям в теории и на практике. В основном представляется общее понятие ИР как документированной информации, циркулирующей в информационных системах различного рода на достаточно разнообразных носителях. В данной статье автор не ставила задачу сформулировать научно-правовое понятие ИР, решение этой проблемы будет посвящено в последующих публикациях.

Список цитируемых источников

1. Тихомиров, Ю.А. Курс сравнительного правоведения / Ю.А. Тихомиров. – М.: НОРМА, 1996. – 432 с.
2. Об информации, информатизации и защите информации: Закон Респ. Беларусь, 10 нояб. 2008 г., № 455-З // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=h10800455&p2={NRPA}>. – Дата доступа: 25.09.2012.
3. О научно-технической информации: Закон Респ. Беларусь, 5 мая 1999 г., № 250-З // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=h10800250&p2={NRPA}>. – Дата доступа: 25.09.2012.
4. Модельный информационный кодекс для государств – участников СНГ: постановление Межпарламент. Ассамбл. государств – участников СНГ № 30-6, принято в г. Санкт-Петербурге 3 апр. 2008 г. // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2013.
5. Законы России / Законодательство СНГ // Web-версия [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа: <http://base.spininform.ru/spisdocform.fwx#>. – Дата доступа: 25.02.2013.
6. Законы Украины / Законодательство СНГ // Web-версия [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа: <http://base.spininform.ru/spisdocform.fwx>. – Дата доступа: 25.02.2013.
7. Законы Молдовы / Законодательство СНГ // Web-версия [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа: <http://base.spininform.ru/spisdocform.fwx>. – Дата доступа: 25.02.2013.
8. Электронная база данных законодательства Латвии на русском языке «Кодекс +» / Информационно-консультационная система «Кодекс +» // Biznesa informācijas birojs [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа: <http://www.pravo.lv/kodeks.html>. – Дата доступа: 01.03.2013.
9. Об общественной информации: Закон Литовской Респ., 2 июля 1996 г. / Гражданские коммуникации [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа: http://www.dzvalosh.ru/02-dostup/zakon/rub-03/Litva_1.htm: 01.03.2013. – Дата доступа: 01.04.2013.
10. Конституция Эстонской Республики, 28 июня 1998 г. [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/const/estonia/estoni-r.htm. – Дата доступа: 01.03.2013.
11. Об информатизации: Закон Респ. Казахстан, 1 янв. 2007 г., № 217-III [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=03355&all=all>. – Дата доступа: 25.09.2012.
12. Инфосистема при Министерстве финансов Кыргызской Республики [Электронный ресурс]. – Бишкек, 2013. – Режим доступа: <http://www.infosystema.kg/index.php/2013-01-19-05-29-41/2013-01-19-06-06-29/2013-01-19-06-07-44>. – Дата доступа: 25.03.2013.
13. Об информации: Закон Респ. Таджикистан, 10 мая 2002 г., № 55 / Законодательство о СМИ стран Центральной Азии [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа: <http://medialawca.org/document/44-45>. – Дата доступа: 25.03.2013.
14. Система законодательства Таджикистана: Анализ медийного законодательства стран ЦА // Таджикистан [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа: <http://medialawca.org/document/7514-7517>. – Дата доступа: 25.01.2013.
15. О принципах и гарантиях свободы информации: Закон Респ. Узбекистан, 12 дек. 2002 г., № 439-II / Центр правовой информатизации при Министерстве юстиции Респ. Узбекистан // LexUz [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: <http://www.lex.uz/ru/main>. – Дата доступа: 25.10.2012.
16. Об утверждении Положения о порядке подготовки и распространения информационных ресурсов Респ. Узбекистан на сети передачи данных, включая Интернет: постановление Каб. Министров Респ. Узбекистан, 26 марта 1999 г., № 137 / Центр правовой информатизации при Министерстве юстиции Респ. Узбекистан // LexUz [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: <http://medialawca.org/document/-1210>. – Дата доступа: 25.10.2012.
17. Информационная база по законодательству Азербайджана / MiniMax Company [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: <http://new.zakon.az/Content/>. – Дата доступа: 25.10.2012.

18. О свободе информации: Закон Респ. Армения, 23 сент. 2003 г. [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: http://www.rcc.org.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=678:zakony-am&catid=285&Itemid=1415. – Дата доступа: 25.09.2012.

19. Общий административный кодекс Республики Грузия, 25 июня 1999 г. [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа: http://old.eurasia-media.ru/law/ge_o_adminkod.shtml. – Дата доступа: 25.09.2012.

20. Законодательство о свободе информации в Грузии [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: <http://www.media.ge/ru/portal/news/42972/>. – Дата доступа: 25.09.2012.

21. Василевич, Г.А. Белорусский путь развития: понятие, субъекты информационных технологий / Г.А. Василевич // Проблемы управления – 2006. – № 1 (18). – С. 12–20.

22. Шалаева, Т.З. Проблемы становления информационного права: сб. науч. ст. БГУ / Т.З. Шалаева. – Минск: Веды, 2008. – С. 167–170.

Дата поступления статьи в редакцию 26.07.2013

ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В РАМКАХ СОЗДАВАЕМОГО ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

БУДАРИНА Н.А.,

заведующий сектором «Правовое обеспечение инновационной деятельности»
ГНУ «Центр системного анализа и стратегических исследований
Национальной академии наук Беларуси»

Статья посвящена исследованию вопросов правового регулирования научно-технического сотрудничества в рамках Евразийского экономического сообщества с учетом создания Евразийского экономического союза. Рассматривается комплекс вопросов, связанных с формированием правовой базы научно-технического сотрудничества данного интеграционного объединения. Анализируются положения Договора о создании Евразийского экономического союза в отношении реализации научно-технического сотрудничества.

The article deals with the issues of legal regulation of scientific and technical cooperation in the framework of the Eurasian Economic Community with the creation of the Eurasian Economic Union. Considered a range of issues related to the legal framework of scientific and technical cooperation of the integration alliance. Analyzes the provisions of the Treaty on the establishment of the Eurasian Economic Union on the implementation of scientific and technical cooperation.

Конец XX – начало XXI века характеризуются ускоренным развитием интеграционных процессов во всем мире. Не стало исключением и постсоветское пространство. За короткий период времени на его территории появилось сразу несколько интеграционных объединений: Содружество Независимых Государств, Союзное государство, Евразийское экономическое сообщество.

Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества (далее – ЕврАзЭС) вступил в силу 30 мая 2001 г. [1]. ЕврАзЭС обладает полномочиями, добровольно передаваемыми ему государствами – членами ЕврАзЭС. Согласно Консультативному заключению Экономического суда СНГ от 10 марта 2006 г. № 01-1/3-05 в сфере ведения этой организации государствами-членами переданы полномочия в решении задач, определенных в Соглашениях о Таможенном союзе от 6 января 1995 г. и 20 января 1995 г. и Договоре об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 г. [2].

Договор между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об углублении инте-

грации в экономической и гуманитарной областях в качестве основной цели предусматривает поэтапное углубление интеграции его участников в экономике, образовании, культуре, социальной сфере и науке [3]. Изучение проблемы правового регулирования научно-технического сотрудничества ЕврАзЭС, в частности в рамках работы над проектом Договора о создании Евразийского экономического союза, явилось той задачей, которую ставит перед собой автор в проводимом исследовании.

На сегодняшний день в рамках ЕврАзЭС и стран Таможенного союза принято более 150 международных договоров и соглашений, однако только несколько из них в той или иной степени касаются вопросов научно-технического сотрудничества (например, Соглашение между правительствами государств – участников Договора о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве о совместном освоении космического пространства в мирных целях [4]; Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации о взаимном признании и эквивалентности докумен-

тов об образовании, ученых степенях и званиях [5] и др.). Наряду с этим в правовой базе ЕврАзЭС представлено решение Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества о проекте Положения о порядке разработки и реализации межгосударственных целевых программ ЕврАзЭС [6]. Но следует иметь в виду, что программы являются только одной из многочисленных форм осуществления научно-технического сотрудничества.

Основываясь на анализе существующей правовой базы ЕврАзЭС в сфере научно-технического сотрудничества, можно сделать вывод, что она, по сути, находится на стадии своего формирования. Действующие в этой сфере соглашения немногочисленны и разрозненны и напрямую не регламентируют обозначенную сферу сотрудничества. Отсутствует отдельное соглашение, определяющее приоритетные направления развития научно-технического сотрудничества, основные дефиниции, а также принципы, формы и виды его реализации. Таким образом, на сегодняшний день международное научно-техническое сотрудничество практически выпадает из сферы правового регулирования ЕврАзЭС.

В настоящее время началось существенное структурное и системное преобразование ЕврАзЭС в Евразийский экономический союз (далее – Союз). На данном этапе ведется работа над проектом Договора о создании Евразийского экономического союза (далее – проект Договора), который призван обобщить и кодифицировать уже имеющуюся правовую базу, выявить и устранить ее недостатки и пробелы. Проанализируем проблему правового регулирования научно-технического сотрудничества в рамках проекта Договора.

Проект Договора был разработан во исполнение поручения Совета Министров Республики Беларусь от 5 декабря 2012 г. № 35/556-918 и представляет собой объемный документ, состоящий из 5 частей, 21 раздела, 114 статей и 35 приложений.

Проект Договора является документом комплексного характера, направленным на регулирование взаимоотношений его государств-членов в различных областях, включая осуществление международного сотрудничества. Так, важнейшим доводом, объясняющим необходимость принятия проекта Договора, является изложенное в его преамбуле положение о стремлении государств – членов Союза к дальнейшему укреплению всестороннего взаимовыгодного и равноправного сотрудничества с другими странами, а также международными интеграционными объединениями и международными организациями.

Среди основных задач Союза наряду с обеспечением свободного движения товаров, услуг, капиталов и трудовых ресурсов на таможенной

территории Союза, формированием единого экономического пространства, гармонизацией и (или) унификацией законодательства государств-членов в отдельных сферах в целях эффективного функционирования и развития Союза и так далее разработчиками верно была определена следующая: «всемерное развитие сотрудничества в сфере культуры, социальной политики, науки и техники». Однако, исходя из того обстоятельства, что в качестве правовой основы будущего Союза выступают систематизация и кодификация существующих договоров ЕврАзЭС, Таможенного союза и Единого экономического пространства, в настоящее время, на наш взгляд, эта задача невыполнима. Выше мы уже упоминали о недостатках правовой базы в данной сфере. Обращает на себя внимание и тот факт, что сфера научно-технического сотрудничества не нашла отражения в положениях Декларации о Евразийской экономической интеграции от 18 ноября 2011 г. [7]. Согласно данному документу содержанием дальнейшей интеграции будет полная реализация потенциала Таможенного союза и Единого экономического пространства, совершенствование договорно-правовой базы, институтов и практического взаимодействия по ряду направлений, включая формирование согласованной промышленной политики. О такой политике и перспективах развития сферы научно-технической деятельности в условиях интеграции (в частности, возможность создания единого научно-технологического пространства, которое действует, к примеру, в рамках СНГ) в документе речи не идет.

Таким образом, ввиду того обстоятельства, что существующей правовой базы в сфере научно-технического сотрудничества для кодификации недостаточно, а также отсутствия научно-технического сотрудничества среди приоритетных направлений интеграционного развития возникает опасность того, что указанная сфера так и не найдет надлежащего правового закрепления в рамках Союза. Следовательно, возникнут препятствия в последующей разработке соответствующих внутренних законодательных актов Союза и в процессе заключения международных договоров. Проанализируем проблему более детально и рассмотрим, насколько проект Договора учитывает существующие недостатки и пробелы в сфере научно-технического сотрудничества.

В проекте Договора отдельно выделяются международные договоры с третьей стороной и международные договоры Союза. Союз получает право заключать международные договоры от своего имени с третьими государствами и международными организациями, но при условии, что реализация прав и исполнение обязательств по ним относится к компетенции Союза.

Эффективная реализация компетенции Союза будет напрямую связана с наличием системы

органов, действующих в рамках отведенных им полномочий. Согласно проекту Договора можно выделить пять основных органов Союза: 1) Высший Евразийский экономический совет; 2) Совет Евразийского экономического союза; 3) Евразийскую экономическую комиссию; 4) Суд Евразийского экономического союза; 5) Евразийскую Межпарламентскую Ассамблею.

Высший Евразийский экономический совет (далее – Высший совет) является высшим органом Союза, состоит из глав государств-членов и рассматривает принципиальные вопросы деятельности Союза, связанные с общими интересами государств-членов, то есть определяет стратегию дальнейшего развития Союза. К числу его функций отнесены определение политики во всех сферах, предусмотренных проектом Договора, включая сферу научно-технического сотрудничества, а также формулирование принципов и норм, обеспечивающих деятельность и развитие Союза. В рамках своей деятельности Высший совет в том числе: 1) утверждает основные направления интеграции в рамках Союза; 2) принимает решения о гармонизации и унификации законодательства государств-членов в отдельных сферах; 3) рассматривает подготавливаемые Евразийской Межпарламентской Ассамблеей (далее – Ассамблея) проекты основ законодательства.

Совет Евразийского экономического союза (далее – Совет Союза) осуществляет следующие функции: 1) принимает меры, направленные на обеспечение развития интеграционных процессов в экономической сфере; 2) осуществляет меры, направленные на обеспечение и углубление сотрудничества государств-членов в социальной сфере и иных сферах, включая научно-техническое сотрудничество, определенных проектом Договора; 3) определяет меры, направленные на обеспечение сближения и сбалансированного развития экономик государств-членов. Совет Союза обладает широким кругом полномочий, в частности: 1) принимает меры, направленные на гармонизацию и унификацию законодательства государств-членов; 2) принимает решение о начале переговоров о заключении международных договоров Союза с третьей стороной по вопросам, входящим в компетенцию Союза; 3) обращается с запросами и рекомендациями к Ассамблее и с запросами в Суд Евразийского экономического союза.

Евразийская экономическая комиссия (далее – Комиссия) в пределах своих полномочий осуществляет деятельность более чем по двадцати направлениям. Ее основными задачами являются обеспечение условий функционирования и развития Союза, выработка предложений по дальнейшему развитию интеграции в его рамках. Проектом Договора также предусмотрены проведение консультаций и обмен информацией меж-

ду Комиссией и государствами-членами по приоритетам структурной политики – промышленной, аграрной, транспортной, энергетической и инновационной, но не научно-технической. Однако следует учитывать, что эффективное сотрудничество в сфере промышленной и инновационной политики предполагает взаимодействие государств в рамках научно-технической деятельности. Данное обстоятельство не было принято во внимание разработчиками в пунктах относительно компетенции Комиссии, так как направление научно-технического сотрудничества пока не нашло своего закрепления в приоритетах структурной политики.

К компетенции Суда Евразийского экономического союза отнесено рассмотрение споров экономического характера, дел в сфере исключительной компетенции Союза, а также толкование положений будущего Договора и иных международных договоров. Таким образом, к сфере международного научно-технического сотрудничества данный орган не имеет прямого отношения.

Ассамблея является органом парламентского сотрудничества в рамках Союза и рассматривает вопросы гармонизации (сближения, унификации) законодательств государств – членов Союза, в том числе с целью приведения их в соответствие с законодательством Союза. Ее первоочередная задача заключается в формировании единой правовой политики Союза. Однако в перспективе эта задача в рамках деятельности Ассамблеи не может быть реализована в отношении сферы научно-технического сотрудничества ввиду отсутствия соответствующей правовой базы.

Таким образом, основываясь на анализе компетенции органов Союза, можно сделать вывод, что к сфере реализации научно-технического сотрудничества непосредственное отношение будут иметь Высший совет, Совет Союза и Комиссия и пока опосредованное (ввиду отсутствия необходимой правовой базы) – Ассамблея. Вместе с тем проект Договора нуждается в доработке, в частности в отношении уточнения приоритетов структурной политики в части научно-технического сотрудничества и полномочий Комиссии.

Правовое регулирование научно-технического сотрудничества, именуемого в проекте Договора сотрудничеством в области науки и в технической сфере, осуществляется на основании ст. 104 (часть 4 проекта Договора «Сотрудничество и взаимодействие государств-членов в других областях») и отдельного Протокола о сотрудничестве государств-членов в области науки и технической сфере (далее – Протокол). Указанная статья содержит нормы декларативного характера (государства-члены развивают сотрудничество, органы Союза содействуют его

осуществлению и т.д.), поэтому основное внимание мы акцентируем на рассмотрении Протокола, определяющего порядок осуществления государствами – членами Союза сотрудничества в области науки и в технической сфере.

Протокол состоит из 6 частей и включает в себя 4 основных блока: 1) определение; 2) общую характеристику межгосударственного научно-технического сотрудничества; 3) области исследования и использования космического пространства; 4) формы сотрудничества в области исследования и использования космического пространства.

Основываясь на анализе положений Протокола, можно выявить ряд его существенных недостатков. Во-первых, в нем используется только одно определение («техническая сфера»), что не позволяет в полной мере раскрыть предмет правового регулирования обозначенной области.

Кроме того, законодательства государств – участников ЕврАзЭС, как правило, не разделяют понятия «наука» и «техническая сфера», а содержат определения «научно-техническая сфера», «научно-техническая деятельность» либо отдельные понятия «наука» и «научно-техническая сфера» (деятельность), но не «техническая сфера». Подход посредством разделения сфер сотрудничества на «сотрудничество в области науки» и «сотрудничество в технической (технологической) сфере» (технологическое развитие) характерен для стран Европейского союза (раздел XIX Договора о функционировании Европейского союза) [8]. Следовательно, в данной редакции пункт вступает в противоречие с существующими положениями национальных законодательств государств – участников ЕврАзЭС, регламентирующими обозначенную область.

Во-вторых, в Протоколе отсутствует четкая градация на виды и формы международного научно-технического сотрудничества. Нормы, касающиеся форм, посредством которых осуществляется сотрудничество, подробно изложены только в положениях, посвященных сотрудничеству в отдельно взятой его сфере – космической. Данные формы сотрудничества были позаимствованы из текста действующего Соглашения между правительствами государств – участников Договора о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 года о совместном освоении космического пространства в мирных целях [4]. Но при подобном подходе, реализуемом в рамках рассматриваемого Протокола, получается, что нормы, регламентирующие международное научно-техническое сотрудничество в целом, уступают правовой регламентации отдельного направления сотрудничества.

В-третьих, необходимо также остановиться на вопросе относительно принципов сотрудничества в области науки и в технической сфере.

Из принципов правовое закрепление получает лишь принцип «взаимной выгоды». Следует отметить, что сфера международного научно-технического сотрудничества включает в себя и ряд специальных принципов (принцип свободы научных исследований, принцип научно-технического содействия, принцип эквивалентности при обмене научно-техническими достижениями, включая международный книгообмен, и др.).

То есть в Протоколе не получили должного правового закрепления ни основные понятия международного научно-технического сотрудничества, ни принципы его реализации. Остались вне правового поля виды и формы международного научно-технического сотрудничества. Следовательно, нельзя однозначно утверждать, что после вступления в силу проекта Договора и Протокола будет устранен основной пробел правовой базы ЕврАзЭС в части реализации научно-технического сотрудничества – отсутствие отдельного соглашения о научно-техническом сотрудничестве.

Таким образом, в качестве серьезного препятствия к дальнейшему развитию правовой базы, регулирующей реализацию научно-технического сотрудничества в рамках Союза, выступает отсутствие отдельного соглашения о сотрудничестве государств – участников ЕврАзЭС в научно-технической сфере либо иных основополагающих правовых актов в данной области.

Изучение правовой базы научно-технического сотрудничества в рамках ЕврАзЭС и проекта Договора дает основание для следующих выводов и предложений.

В рамках ЕврАзЭС (в будущем – Союз) правовая база, регулирующая реализацию научно-технического сотрудничества, находится на стадии формирования. Серьезным препятствием к ее дальнейшему развитию является отсутствие отдельного соглашения о сотрудничестве государств-участников в научно-технической сфере либо иных основополагающих правовых актов в данной области, которые могли бы быть кодифицированы в ходе работы над правовой базой Союза. Видится два варианта дальнейшего развития ситуации в данной области.

Первый вариант заключается в следующем. Принимая во внимание необходимость кодификации договорно-правовой базы Таможенного союза и Единого экономического пространства в связи с образованием Союза, целесообразно предусмотреть решение на стадии разработки договора вышеперечисленных проблем (отсутствие научно-технического сотрудничества среди приоритетов структурной политики, расхождения в положениях относительно компетенции Комиссии и др.). Следовало бы параллельно с процессом работы над проектом Договора разработать рамочное соглашение о научно-техниче-

ском сотрудничестве, содержащее соответствующие понятия, принципы, виды, формы и определяющее примерный перечень приоритетных направлений научно-технического сотрудничества государств – участников ЕврАзЭС.

Второй вариант развития ситуации – после вступления в силу Договора о создании Евразийского экономического союза разработать отдельный нормативный правовой акт, регламентирующий взаимодействие государств-членов в научно-технической сфере. С этой целью также будет необходимо устранить ряд имеющихся пробелов. В частности, научно-техническое сотрудничество как направление сотрудничества не получило правового закрепления в перечне основных направлений интеграционного развития, на законодательном уровне отсутствуют этапы развития

сотрудничества в рассматриваемой области. Включение данного направления сотрудничества в этот перечень и определение этапов его развития способствовали бы формированию целостной законодательной базы Союза и устранению существующих противоречий.

На наш взгляд, первый вариант более предпочтителен. Так как если не учесть имеющиеся изъяны на стадии разработки проекта Договора, то впоследствии объективная необходимость заставит использовать дополнительные процедуры, что потребует значительных временных и организационных затрат, а существующие правовые препятствия к развитию научно-технического сотрудничества, имеющие место в рамках ЕврАзЭС, автоматически перейдут в Союз.

Список цитируемых источников

1. Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества: Договор, 10 окт. 2000 г.: в ред. Протокола о внесении изм. в Договор, 6 окт. 2007 г. // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
2. О толковании Договора об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 года: Консультативное заключение Экономического Суда СНГ, 10 марта 2006 г., № 01-1/3-05 // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
3. Договор между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях: Договор, 29 марта 1996 г. // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
4. Соглашение между правительствами государств – участников Договора о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 года о совместном освоении космического пространства в мирных целях // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
5. Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан от 24 ноября 1998 года о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
6. О проекте Порядка разработки и реализации межгосударственных целевых программ ЕврАзЭС: Решение Межгос. Совета ЕврАзЭС, 6 окт. 2007 г., № 356 // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
7. Декларация о Евразийской экономической интеграции: Декларация, 18 нояб. 2011 г. // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
8. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. – 2008. – P. 47–199.

Дата поступления в редакцию 26.03.2013

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ СНГ В БОРЬБЕ С ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ

МУКАШЕВ С.И.,

советник Информационно-аналитического департамента Исполнительного комитета СНГ,
кандидат юридических наук

В статье анализируются историко-правовая характеристика понятия транснациональной организованной преступности, правовые и организационные институты СНГ в противодействии ее видам: незаконному обороту наркотических средств, незаконной миграции, торговле людьми. Вносятся предложения по их совершенствованию.

In the article there are analyzed the historical and legal description of the concept of transnational organized crime, legal and organizational CIS institutions in countering its forms: traffics in narcotics, illegal migration, human beings traffic. Suggestions for their improvement are made.

Распад СССР разрушил некогда единые правоохранительную систему и правовое пространство, чем не преминули воспользоваться преступные группировки с международными связями. В этих непростых геополитических условиях страны, образовавшие Содружество Независимых Государств (далее – СНГ, Содружество), выразили готовность и стремление к взаимной интеграции на постсоветском пространстве по всем приоритетным направлениям межгосударственного сотрудничества, включая противодействие транснациональной преступности. Это нашло отражение в базовом учредительном документе Содружества – Уставе СНГ, принятом 22 января 1993 г., в ст. 4 которого было закреплено, что к сферам совместной деятельности государств-участников относится борьба с организованной преступностью.

Более чем двадцатилетний опыт существования СНГ показывает, что противодействие транснациональной организованной преступности является наиболее приоритетным направлением сотрудничества в рамках этой международной региональной организации. Почти треть документов, принятых в Содружестве, относится к сотрудничеству и взаимодействию в сфере борьбы с преступностью.

Правовые и организационные основы противодействия организованной преступности в СНГ

подробно были освещены в работах В.С.Овчинского [12], Н.П.Патрушева [13], О.Евлановой [3], В.В.Меркушина [10], М.В.Жернового [7] и др.

Тем не менее представляется целесообразным продолжить комплексное исследование данной тематики в контексте дальнейшего развития разносторонней и разноуровневой интеграции на пространстве Содружества.

Транснациональная организованная преступность как социально опасное явление, посягающее на нормальное развитие межгосударственных отношений, возникла в период первой волны глобализации во второй половине XIX века, когда были созданы все предпосылки для трансформации национальных преступных формирований в международные преступные структуры.

Учитывая возросшие масштабы транснациональной организованной преступности, значительный акцент мировое сообщество сделало на разработке универсальных международных договоров, регулирующих сотрудничество в борьбе с конкретными видами преступлений (работорговля, фальшивомонетничество и др.). Наряду с правовыми механизмами противодействия организованной преступности получили развитие и организационные институты, в первую очередь к ним относится Международная организация уголовной полиции (Интерпол).

В то же время вопросам исследования понимания сущности транснациональной организованной преступности значительное внимание было уделено во второй половине XX столетия в рамках Организации Объединенных Наций (далее – ООН).

В документе, подготовленном Секретариатом ООН к VIII Конгрессу ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана, Куба, 27 августа – 7 сентября 1990 г.), отражено, что организованная преступность является сложным уголовным видом деятельности, осуществляемой в широких масштабах организациями и другими группами, имеющими внутреннюю структуру, получающими финансовую прибыль и приобретающими власть путем создания и эксплуатации рынков незаконных товаров и услуг [6].

На Всемирной конференции по организованной транснациональной преступности на уровне министров (Неаполь, Италия, 21–23 ноября 1994 г.) был дан подробный перечень факторов развития мировой экономики и политики, обусловивших возникновение транснациональной организованной преступности: увеличение взаимозависимости государств; формирование мирового рынка, для которого характерны тесные экономические связи, взаимные инвестиции; формирование международных финансовых сетей, систем международных расчетов, позволяющих быстро осуществлять сложные финансовые операции, с задействованием банковских учреждений нескольких государств; развитие мировых систем коммуникации; развитие международной торговли, чему особо способствовало введение системы свободной торговли в послевоенный период; широкое развитие технологии контейнерных перевозок; увеличение масштабов миграции, образование многонациональных мегаполисов; «прозрачность» границ между государствами, входящими в Европейский союз и СНГ [16].

Впервые развернутое определение понятия транснациональной организованной преступности было дано в Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, принятой резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 15 ноября 2000 г.

Преступление признается организованным и транснациональным, если оно:

- совершено более чем в одном государстве;
- совершено в одном государстве, но существенная часть его подготовки, планирования, руководства или контроля имеет место в другом государстве;
- совершено в одном государстве, но при участии организованной преступной группы, которая осуществляет преступную деятельность более чем в одном государстве;

- совершено в одном государстве, но его существенные последствия имеют место в другом государстве [7].

В Докладе Группы высокого уровня, представленном Генеральной Ассамблее ООН, государствам-членам рекомендовано в целях противодействия транснациональной организованной преступности создать центральный орган для содействия обмену доказательствами между национальными судебными властями, взаимной правовой помощи между прокурорскими органами и осуществлению просьб об экстрадиции*.

Следует подчеркнуть, что в основополагающем учредительном акте Содружества – Уставе СНГ (ст. 2) взаимная правовая помощь и сотрудничество в сферах правовых отношений вошли в перечень главных целей и задач этой международной организации. Ст. 20 Устава дает развернутую характеристику данного положения: «Государства-члены осуществляют сотрудничество в области права, в частности, путем заключения многосторонних и двусторонних договоров об оказании правовой помощи и способствуют сближению национального законодательства» [18].

Государства – участники Содружества проявили взаимную заинтересованность в систематизации правовых норм, регулирующих вопросы оказания правовой помощи и выдачи преступников, и сосредоточении их в одном кодификационном соглашении. В г. Минске 22 января 1993 г. была подписана Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (далее – Конвенция) [8], которая в отличие от двусторонних договоров по соответствующей тематике содержит четкий механизм взаимодействия нескольких государств в оказании правовой помощи по уголовным делам и выдаче преступников.

В Конвенции закреплены нормы, определяющие порядок оказания правовой помощи, сношений и исполнения поручений об оказании правовой помощи, а также порядок и условия выдачи (экстрадиции) лиц. Так, выдача не осуществляется, если лицо, в отношении которого поступил запрос, обвиняется в совершении политического преступления. Лицо также не может быть выдано, если запрашиваемая сторона имеет веские основания полагать, что запрос о выдаче в связи с обычным уголовным преступлением был подан в целях преследования или наказания лица по признакам расы, религии, национальности или по политическим убеждениям. Наряду с политическими из сферы применения Конвенции исключаются военные правонарушения.

Особый статус определен для финансовых правонарушений, связанных с налогами, пошли-

* Группа высокого уровня была создана в 2003 году по инициативе Генерального секретаря ООН Кофи Аннана. В 2005 году она представила Генеральной Ассамблее ООН Доклад по угрозам, вызовам и переменам.

нами, таможенными сборами и валютой. Выдача осуществляется, только если договаривающиеся стороны приняли об этом решение в отношении конкретного (любого) такого правонарушения или категории таких правонарушений.

Конвенция допускает возможность государству-участнику отказать в выдаче своих граждан. В то же время в случае отказа в выдаче запрашиваемой стороной своего гражданина по просьбе запрашивающей стороны против него должно быть возбуждено уголовное преследование. Другим не менее важным положением Конвенции является установление в ней «*правила конкретности*», означающего, что выданное лицо не будет подвергаться уголовному преследованию и не может быть осуждено или задержано за преступление, совершенное до выдачи и не являвшееся основанием экстрадиции. Исключение может быть сделано, если передавшее его государство дало свое согласие на это, и при условии, что второе преступление само является основанием для выдачи.

Конвенция закрепляет одно из основных прав человека, защищаемое международным правом и конституциями большинства демократических стран, – право на жизнь. Так, если преступление, в связи с которым поступил запрос о выдаче, наказуемо запрашивающей стороной смертной казнью, а запрашиваемой стороной этот вид наказания не предусмотрен или не приводится в исполнение, в выдаче может быть отказано. Однако существует возможность предоставления запрашивающей стороной гарантий того, что в случае вынесения смертного приговора он не будет приведен в исполнение. Впрочем, невыдача не означает безнаказанность лица, совершившего правонарушение: если запрашиваемая сторона не выдает своего гражданина, она по просьбе запрашивающей стороны предоставляет дело на рассмотрение своих компетентных органов, с тем чтобы можно было провести разбирательство (расследование, судебное рассмотрение), если это будет сочтено необходимым.

Конвенция достаточно подробно регламентирует требования, предъявляемые к запросу, а также процедуру передачи лица, подлежащего выдаче.

8 марта 1997 г. был принят Протокол с изменениями и дополнениями к Конвенции, который вступил в силу 17 сентября 1999 г. (далее – Протокол). Его участниками являются Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан и Украина [15]. Принятие Протокола и новой редакции Конвенции было вызвано рядом объективных причин, касающихся замены устаревших норм и устранения противоречий между отдельными нормами, необходимостью усиления интеграци-

онного взаимодействия в этом направлении сотрудничества, обусловленных практикой их реализации и т.д.

Протоколом внесены в Конвенцию существенные изменения и дополнения, касающиеся порядка сношений, объема правовой помощи, отказа в ее оказании, содержания требования о выдаче, розыска и взятия под стражу для выдачи. Конвенция была дополнена новыми статьями, регулирующими вопросы розыска лица до получения требования о выдаче, исчисления срока задержания под стражей; изменена редакция нормы относительно освобождения лица, задержанного или взятого по стражу, а также предусмотрен порядок повторного задержания или взятия под стражу.

В г. Кишиневе 7 октября 2002 г. была подписана новая Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (далее – Конвенция 2002 года) [9], исключая действие Конвенции и Протокола к ней в отношениях между государствами Содружества, подписавшими и ратифицировавшими Конвенцию 2002 года.

Тем не менее положения Конвенции и Протокола к ней продолжают применяться в отношениях между государствами, для которых Кишиневская Конвенция 2002 года не вступила в силу. Структура Конвенции 2002 года по сравнению с Конвенцией не претерпела существенных изменений.

Но ряд положений Конвенции 2002 года, касающихся раздела о правовой помощи и правовых отношениях по уголовным делам, был обновлен в значительной мере. В первую очередь, был упрощен порядок сношения по вопросам выдачи и уголовного преследования. В Конвенции 2002 года эти функции возложены как на центральные, так и на территориальные и другие органы, уполномоченные на осуществление непосредственных сношений (ст. 5). Значительно возрос объем правовой помощи (ст. 6). Новацией является норма, предусматривающая возможность применения видеосвязи и иных технических средств при предъявлении для опознания. Ст. 7 была дополнена пунктом, согласно которому в случаях, не терпящих отлагательств, поручение о правовой помощи может быть направлено по факсимильной связи, а также с использованием иных технических средств коммуникации. Также были закреплены нормы, предусматривающие осуществление оперативно-розыскных мероприятий в рамках расследуемого уголовного дела, розыск и арест (изъятие) денежных средств и имущества, полученных преступным путем, а также доходов от преступной деятельности.

Одним из важных положений Конвенции 2002 года является закрепление в ней нормы (ст. 108), допускающей использование метода контролируемой поставки в целях выявления

лиц, участвующих в совершении преступления, получения доказательств и обеспечения уголовного преследования.

Подписание Конвенции 2002 года является важным этапом на пути формирования межгосударственного правового пространства в рамках Содружества, вносящим реальный вклад в развитие сотрудничества в области оказания учреждениями юстиции правовой помощи по уголовным делам.

Мониторинг реализации вышеназванных конвенций свидетельствует о том, что государства Содружества активно сотрудничают в вопросах экстрадиции криминальных лиц и оказания правовой помощи по уголовным делам о транснациональных преступлениях. Наибольший объем такого сотрудничества в сфере экстрадиции приходится на Российскую Федерацию, Украину, Беларусь, Узбекистан. Так, Генеральной прокуратурой Российской Федерации за 2009 год рассмотрено свыше 5300 материалов по экстрадиции, принято около 1400 решений о выдаче лиц из России, а также иные решения о розыске, отсрочке в выдаче, о транзите, дополнительном согласии на привлечение к уголовной ответственности. В Российской Федерации организовано и взаимно исполнено 5800 запросов о правовой помощи по уголовным делам. Взаимно осуществлено уголовное преследование по 400 уголовным делам. Наибольшее количество рассматриваемых запросов о правовой помощи и уголовном преследовании приходится на Российскую Федерацию, Украину, Беларусь, Казахстан и Узбекистан [4].

В то же время концентрация и объединение усилий государств – участников СНГ в противодействии транснациональной организованной преступности в условиях продолжающихся интеграционных процессов на постсоветском пространстве не утрачивают своей актуальности.

В 2012 году в государствах – участниках Содружества зарегистрировано 23,3 тысячи преступлений, совершенных организованными преступными формированиями, в том числе 951 с участием граждан государств – участников СНГ. В их структуре преобладают противоправные деяния, связанные с незаконным оборотом наркотиков (6049), изготовлением и сбытом поддельных денежных знаков (1245). По сравнению с 2011 годом отмечается рост фактов бандитизма – на 16,4 % (с 183 до 213), умышленных убийств по заказу – на 23,1 % (с 13 до 16), актов терроризма – на 140 % (с 20 до 48), незаконного оборота оружия – на 76,3 % (с 329 до 580) [15].

Наиболее распространенными видами транснациональной организованной преступности в Содружестве являются незаконный оборот наркотических средств, незаконная миграция, торговля людьми. В этой связи представляется це-

лесообразным проанализировать действующие в СНГ правовые и организационные инструменты в борьбе с этими противоправными деяниями.

Общепризнанной является связь транснациональной организованной преступности с незаконным оборотом наркотических средств. Так, по данным Департамента общественной информации ООН, этот вид преступлений приносит прибыль, объем которой ежегодно составляет около 500 миллиардов долларов США, что эквивалентно общей сумме валового национального продукта двух третей государств – членов ООН [2]. Аналогичная тенденция отмечается и на территориях государств – участников Содружества. В последние годы стремительно увеличивается поток наркотиков с территории соседнего Афганистана, который остается главным производителем опия – 3600 тонн, или 74 % общемирового объема производства [1].

Учитывая глубокую озабоченность масштабами распространения наркотических средств, психотропных веществ и их немедицинского потребления, особенно женщинами и несовершеннолетними, 30 ноября 2000 г. главами правительств СНГ было подписано Соглашение о сотрудничестве в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров, в основу которого были заложены принципы и нормы международного права, регулирующие сотрудничество государств в этой области международных отношений. В документе определены основные принципы, направления и формы сотрудничества, названы компетентные органы, уполномоченные на осуществление прямых контактов, установлен порядок сотрудничества на основании запросов об оказании содействия.

Одним из важных положений этого Соглашения является принятие его сторонами необходимых мер, предусматривающих надлежащее использование на основе взаимоприемлемых договоренностей метода контролируемой поставки наркотиков и прекурсоров в целях выявления лиц, участвующих в их незаконном обороте, и их уголовного преследования. Следует отметить, что данная норма вошла в кодифицированный нормативный акт Содружества – Конвенцию 2002 года.

В октябре 2011 года было подписано Соглашение о порядке передачи образцов наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в котором закреплены правовые механизмы, обеспечивающие более эффективное сотрудничество и взаимодействие государств – участников СНГ и их компетентных органов в противодействии незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

Между тем, как показывает сравнительно-правовой анализ уголовного законодательства государств – участников СНГ об ответствен-

ности за незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ, пока еще не выработаны единые подходы в вопросах криминализации противоправного деяния, связанного с незаконным оборотом наркотических средств. Существующие различия в действующих национальных законодательствах препятствуют созданию эффективных правовых механизмов, регулирующих межгосударственное сотрудничество в борьбе с этим наиболее опасным преступлением.

Выход из создавшегося положения видится в дальнейшем сближении соответствующего национального законодательства государств – участников СНГ [11].

Неотъемлемым компонентом глобализации является миграция населения. Количество мигрантов выросло со 100 миллионов человек в 1980 году до 214 миллионов человек в 2010 году и к 2050 году может достигнуть 405 миллионов человек. Стремительный рост мигрантов, причем за более короткий срок, наблюдается в государствах Содружества, и прежде всего в Российской Федерации. По официальным данным Росстата, число прибывших в Российскую Федерацию мигрантов из стран СНГ за период с 2007 по 2010 год составило в среднем 95 % от их общего числа [20].

На этом фоне заметно прогрессирует нелегальная миграция, составляющая немалую часть транснациональной организованной преступности. Согласно экспертным оценкам в России насчитывается 10–15 миллионов незаконных мигрантов, причем за последние пять лет количество их задержаний на российской границе выросло многократно [17].

Проникновению незаконных мигрантов на территории государств – участников СНГ способствуют достаточно либеральный режим въезда и получения гражданами третьих стран въездных виз, отсутствие должного системного контроля за транзитом и пребыванием иностранных граждан, несовершенство иммиграционного законодательства, недостаточные правовые и материальные возможности миграционных, пограничных и иных компетентных служб.

По причине того, что незаконная миграция представляет угрозу общественной и национальной безопасности, экономической стабильности государств Содружества, 6 марта 1998 г. главы правительств СНГ подписали Соглашение о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией (далее – Соглашение).

Следует отметить, что заключение универсальных соглашений по соответствующей тематике было осуществлено гораздо позже.

Как следует из Соглашения, сотрудничество в борьбе с незаконной миграцией рассматрива-

ется как «одно из важнейших направлений регулирования миграционных процессов на территориях сторон».

Впервые в международной договорной практике в Соглашении (ст. 1) закреплено понятие «незаконные мигранты», под которыми понимаются «граждане третьих государств и лица без гражданства, нарушившие правила въезда, выезда, пребывания или транзитного проезда через территории сторон, а также граждане сторон, нарушившие правила пребывания на территории одной из сторон, установленные ее национальным законодательством».

Соглашение закрепляет порядок въезда на территории государств-участников: «Въезд граждан третьих государств, лиц без гражданства и граждан сторон на территорию одной из сторон возможен при условии выполнения ими требований ее национального законодательства о правилах въезда, выезда, пребывания и транзитного проезда, а также международных договоров, участницей которых она является». Ст. 5 Соглашения в качестве межгосударственных мер по борьбе с незаконной миграцией определяет депортацию и передачу незаконных мигрантов государству-участнику, с территории которого они прибыли [20].

Стороны обязались взаимодействовать по таким направлениям деятельности, как: миграционный контроль; учет лиц, незаконно пересекающих границы, а также лиц, которым запрещен въезд в государства, являющиеся участниками Соглашения; выработка механизмов депортации незаконных мигрантов, положений, определяющих ответственность незаконных мигрантов и их пособников; сотрудничество в области подготовки кадров и повышения квалификации сотрудников.

В рамках реализации Соглашения в 2000 году было принято Положение об общей базе данных о незаконных мигрантах и лицах, въезд которым в государства – участники Соглашения закрыт в соответствии с их действующим законодательством, и порядке обмена информацией о незаконной миграции. Согласно Положению создана общая база данных о незаконных мигрантах осуществляется на основе заключенных государствами – участниками СНГ международных договоров об информации, участниками которых они являются.

Не менее важным документом является Концепция сотрудничества государств – участников СНГ в противодействии незаконной миграции, принятая 16 сентября 2004 г., которая представляет собой систему основных принципов и направлений взаимодействия органов государственной власти государств – участников Содружества в обеспечении безопасности государств, общества и личности от угроз незаконной миграции.

В Концепции также закрепляется понятие «противодействие незаконной миграции», под которым понимается «комплекс мер контроля за въездом, выездом, транзитом и пребыванием граждан государств – участников СНГ, третьих государств и лиц без гражданства на территориях государств – участников СНГ и пресечения незаконной миграции на их территориях путем определения правового положения и соответствия целей въезда иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих или намеревающихся прибыть в государства – участники СНГ, в том числе на постоянное жительство, в поисках убежища, для занятия трудовой деятельностью, а также следующих транзитом в третьи государства».

Главами правительств СНГ 30 мая 2012 г. принято решение о внесении изменений и до-

полнений в документы, регламентирующие создание Единой системы учета граждан третьих государств и лиц без гражданства, въезжающих на территории государств – участников СНГ.

Внесенные изменения и дополнения расширяют задачи и функции Рабочей группы, на которую возлагаются функции по координации деятельности уполномоченных органов заинтересованных государств – участников СНГ, государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности и Евразийского экономического сообщества при организации теоретических и практических мероприятий по созданию ЕСУ СНГ.

Окончание следует

Список цитируемых источников

1. Всемирный доклад ООН о наркотиках 03.08.2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.warandpeace.ru/ru/reports/vprint/60448/>. – Дата доступа: 12.01.2013.
2. Встреча на высшем уровне в интересах социального развития. – Нью-Йорк, 1994. – С. 3.
3. Евланова, О. Взаимодействие правоохранительных органов стран СНГ в борьбе с транснациональной организованной преступностью / О. Евланова // Финансы и экономика. – 2006. – № 2–3.
4. Ермолаев, Л.В. Роль органов прокуратуры в совершенствовании взаимодействия государств – участников СНГ в противодействии организованной преступности и торговле людьми / Л.В. Ермолаев // Совершенствование взаимодействия органов отраслевого сотрудничества государств – участников СНГ в противодействии организованной преступности и торговле людьми: материалы междунар. семинара, Москва, 29–30 сент. 2010 г. – М., 2010. – С. 6–8.
5. Жерновой, М.В. Проблемы борьбы с организованной преступностью в СНГ / М.В. Жерновой, А.Н. Сухаренко // Рос. юстиция. – 2012. – № 6.
6. VIII Конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гаваи, Куба, 27 авг. – 7 сент. 1990 г. // Доклад, подготовленный Секретариатом ООН. – Нью-Йорк, 1991.
7. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности: принята резолюцией 55/25 Генер. Ассамбл. ООН, 15 нояб. 2000 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://daccess-ddsny.un.org/doc/>. – Дата доступа: 12.01.2013.
8. Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам: Конвенция, 22 янв. 1993 г. // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
9. Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам: Конвенция, 7 окт. 2002 г. // Содружество. – 2002. – № 2 (41).
10. Меркушин, В.В. Борьба с транснациональной организованной преступностью / В.В. Меркушин. – Минск: Амалфея, 2003. – 208 с.
11. Мукашев, С. Международно-правовые аспекты гармонизации национального законодательства государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств // Судовы весн. – 2008. – № 1. – С. 41–43.
12. Основы борьбы с организованной преступностью: моногр. / под ред. В.С. Овчинского, В.Е. Эминова, Н.П. Яблокова. – М.: ИНФРА–М, 1996. – 400 с.
13. Патрушев, Н.П. О проблеме правового обеспечения борьбы с организованной преступностью / Н.П. Патрушев // Вестн. Межпарламент. Ассамбл. СНГ. – 2000. – № 2.
14. Перечень статистических показателей результатов работы по борьбе с организованной преступностью на территориях государств – участников Содружества Независимых Государств за 2012 год / Архив Исполнит. ком. СНГ. – Дело № 07-03-13.

15. Протокол к Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам: Протокол, 22 янв. 1993 г. // Содружество. – 1997. – № 2. – С. 233–240.
16. Справочный документ к п. 4 повестки дня Всемирной конференции по организованной преступности на уровне министров (Неаполь, Италия, 21–23 нояб. 1994 г.). – С. 6.
17. Стрельцова, А. Интеграция иммигрантов в условиях экономического кризиса (европейский и российский опыт) / А. Стрельцова // Мировая экономика и междунар. отношения. – 2011. – № 1. – С. 55–68.
18. Устав СНГ // Бюл. междунар. договоров. – 1994. – № 1. – С. 4–14.
19. Якушева, А. Миграционные процессы в странах российского «пояса соседства» / А. Якушева // Мир перемен. – 2012. – № 3. – С. 140–141.
20. Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией: Соглашение, 6 марта 1998 г. // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.

Дата поступления статьи в редакцию 30.04.2013

КОНЦЕПЦИЯ ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ В ДОКТРИНЕ СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

ОХРИМЕНКО З.А.,

соискатель Белорусского государственного университета

В статье проводится анализ концептуальных подходов к определению понятия права на информацию, рассматривается его содержание, место в системе прав человека, а также анализируется его соотношение с другими фундаментальными правами человека.

The article deals with the analysis of the conceptual approaches to the notion of the information right, determination of its content, its place in the system of human rights, as well as its correlation with other fundamental human rights.

Информация и информационные технологии играют неопределимую роль в жизни человечества в XXI веке. Внедрение информационных технологий в право повлекло за собой не только позитивные перемены в виде появления новых отраслей (таких как информационное право, международное информационное право), но также и в какой-то мере негативно сказалось на развитии общества, спровоцировав появление киберпреступности, информационного терроризма и т.д.

Для распространения информационных технологий необходимо наличие соответствующих правовых условий, основу которых составляет обеспечение прав граждан на получение, хранение, распространение полной, достоверной и своевременной информации. Информация и информационные права не только удовлетворяют потребности человека в развитии, образовании, культуре и общении, но вместе с тем и являются гарантией реализации других общепризнанных прав и свобод.

Основой информационных прав и свобод человека и гражданина является право на информацию.

Под правом на информацию обычно понимается право на доступ к информации, имеющейся в распоряжении государственных органов. Оно также конкретизируется закреплением в международном праве таких правомочий, как право на получение экологической, медицинской, культурной, юридической и других видов информации. Реализация права на информацию, обеспечение свободного доступа к имеющей общественное значение информации, информационная открытость (транспарентность) государст-

венных органов являются важнейшими условиями функционирования правового государства. Однако стоит учитывать тот факт, что право на информацию должно существовать в соответствии с другими фундаментальными правами человека (например, тайной личной жизни), учитывать интересы государства в сфере безопасности, принимать во внимание аспекты коммерческой тайны и др.

Будучи признанным в Швеции более 200 лет назад, право на информацию получило всемирное признание в качестве фундаментального права человека только в последние два десятилетия. Это признание нашло свое отражение в актах международных организаций, включая различные агентства ООН, в региональных системах по правам человека, в решениях международных судебных и квазисудебных органов, а также в конституциях и специальных законах большинства государств.

Право на информацию получило признание в важнейших международно-правовых документах: ст. 19 Всеобщей декларации прав человека 1948 года, ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года (далее – МПГПП), резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН, Окинавской хартии глобального информационного общества 2000 года, Конвенции Европейской Экономической Комиссии ООН «О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (Орхусская конвенция) и др.

Более того, все три основные региональные системы прав человека – в Америке, Европе и

Африке – формально признали его самостоятельным правом человека, а также неопределимое значение права на информацию для реализации других прав и свобод.

Что же касается национального уровня, то на основании признания и развития информационных прав на международном уровне многие государства приняли законодательные акты о доступе к государственным информационным ресурсам. В других странах, имеющих соответствующий законодательный опыт в области информатизации, в действующие законы о доступе к информации были внесены поправки в связи с развитием новых информационных технологий.

Целью данной статьи является правовой анализ концептуальных подходов к определению сущности и содержания права на информацию в доктринальном контексте современного международного права.

Для детального изучения рассматриваемой проблемы необходимо проанализировать существующие концепции, обосновывающие возникновение и развитие права на информацию как одного из основополагающих прав человека.

В белорусской доктрине существует пока лишь небольшое количество публикаций по данной тематике. Так, среди авторов, затрагивающих в своих исследованиях вопросы правовой охраны и определения права на информацию, можно отметить работы Ю.А.Амельчани, в которых рассматривается право на информацию в контексте получения информации о деятельности государственных органов Республики Беларусь [1].

Юрист Е.В.Михеева рассматривает основные подходы к определению права на информацию в национальной и международной практике и исследует правовую природу права на информацию, его взаимосвязь с политическими и личными правами [2, с. 29–34].

Проблематика, связанная с правом на информацию, рассматривается в этих работах лишь применительно к национальному законодательству Республики Беларусь без учета международно-правового регулирования данного права как права человека.

Российская правовая доктрина выделяет по крайней мере два основных концептуальных направления по изучению права на информацию.

Первое направление рассматривает право на информацию, относя его к разряду конституционных прав, как комплексное субъективное право гражданина, которое состоит в возможности свободно осуществлять любые операции с информацией независимо от ее содержания и назначения [3, с. 58]. Данный подход выделяет в качестве направления признание возможности поглощения правом на информацию других субъективных прав граждан в сфере информационного обмена:

- свободы мысли, совести и убеждений;
- свободы слова;
- свободы массовой информации.

Для другого подхода характерно рассмотрение доступа к информации. Здесь право на информацию рассматривается как специальное, а не комплексное и соотносится исключительно с проблематикой гласности деятельности государственных органов [4, с. 46–53]. Целью в этом случае является обоснование правовых возможностей граждан на получение сведений от органов публичной власти в связи с реализацией этими органами своих полномочий. То есть все остальные правомочия – искать, производить, распространять – являются отражением свободы слова, свободы выражения мнения.

В зарубежной доктрине право на информацию рассматривается с позиции следующих концептуальных подходов:

1) концепция «свобода выражения мнений» – сопоставляет понятия прав и свобод в области информации, анализирует взаимосвязь между свободой выражения мнений и правом на информацию;

2) концепция «конфиденциальность информации» – рассматривает взаимосвязь данного права с правом на неприкосновенность частной жизни;

3) концепция «право на здоровую окружающую среду» – анализирует право на информацию в экологическом контексте, рассматривая его непосредственно с позиции права на доступ к экологической информации;

4) концепция «право знать правду» – рассматривает право на информацию в рамках правомочия доступа к информации о серьезных нарушениях прав человека, а также привлечении к ответственности всех виновных за такие нарушения;

5) концепция «право на здоровье» – рассматривает право на информацию как неотъемлемое звено, позволяющее человеку получать доступ к информации о состоянии своего здоровья и способах предотвращения и лечения заболеваний; и другие концепции.

Так, экс-судья Международного Суда С.Дж.Виранманти в своих трудах попытался наиболее комплексно рассмотреть и сопоставить названные выше подходы к трактовке права на информацию [5, с. 99–125]. По мнению автора, понятие «право на информацию» необходимо рассматривать с точки зрения его принадлежности к политическим правам в его тесной связи с правом на свободу выражения мнения. В основе рассматриваемых им концепций лежит гипотеза, согласно которой право на информацию является вспомогательным правом в отношении ряда других прав человека, которые можно найти на глобальном, национальном и индивидуальном уровнях.

На международном уровне С.Дж.Виранманти рассматривает право на информацию как вспомогательное право к праву человека на мир, которое представляется невозможным без реализации права «знать» (англ. «the right to know»). На национальном уровне концептуализация права на информацию сводится к праву на самоуправление, так как оно опирается на согласие граждан, владеющих информацией. На индивидуальном уровне автор анализирует право на информацию в качестве вспомогательного по отношению к таким правам, как право на здоровье и здоровую окружающую среду. Согласно четвертой концепции право на информацию является необходимой составляющей для возможности реализации всех других прав человека, так как именно оно позволяет гражданам получать доступ к информации о своих правах и обязывает государства и их органы предоставлять такую информацию. Пятый подход основывается на индивидуальном праве каждого человека на доступ к личной информации о нем, которая имеется в ведении государства.

Некоторые из концепций С.Дж.Виранманти были переняты и разработаны другими зарубежными учеными.

Так, юрист-международник Т.Мендел считает, что правительства обязаны способствовать реализации права на информацию. На основании анализа международных актов и решений международных судебных и квазисудебных учреждений автор приходит к выводу, что право на информацию черпает свои истоки из конституционного права на свободу слова [6, с. 8–10]. По его мнению, право на информацию может быть разбито на три различных, но связанных между собой права. Во-первых, как широкое по смыслу право доступа к информации, находящейся в ведении государственных органов. Во-вторых, как право на получение информации, представляющей общественный интерес, в частности – информации об экологической угрозе или касающейся нарушений прав человека. И третьим правом является право знать правду, которое помимо предоставления информации подразумевает собой проведение расследования правительством в отношении случаев серьезных нарушений прав человека с последующим обнародованием результатов такого расследования.

Экс-судья Верховного суда Австралии Э.Мэйсон считает, что отношение между свободой выражения мнений и правом на информацию вытекает из международных договоров о правах человека [7, с. 225–238]. При этом доступ к правительственной информации не может рассматриваться как право ввиду того, что ст. 19 МПГПП только предполагает право на получение общедоступной информации, но не налагает обязанность государства раскрывать такую информацию, если она касается индивида, кото-

рый требует ее раскрытия. Тем не менее Э.Мэйсон придерживается той точки зрения, что исключительная значимость свободы выражения мнений и права на информацию в конечном итоге могут привести к более сложному толкованию ст. 19 МПГПП, возлагая определенные обязательства на государства и их органы.

Судья Европейского суда по правам человека Л.Лукаидес считает, что право на информацию и свобода выражения мнений вытекают друг из друга и являются взаимодополняющими [8, с. 5–9]. По мнению автора, ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года (далее – Европейская конвенция) должна налагать на государства обязательства о предоставлении информации. Тем не менее, как видно из практики Европейского суда по правам человека, право на информацию в качестве самостоятельного права человека впервые было признано в его решениях в 2006 году.

Еще одной из концепций права на информацию является его рассмотрение относительно права на здоровье. По мнению С.Коливер, юриста-международника, продвигающего данную концепцию, государство должно предпринимать конкретные шаги по обеспечению адекватной и доступной информации, просвещению и консультированию по вопросам репродуктивного здоровья, особенно для подростков, женщин в сельских районах и других групп высокого риска [9, с. 10–15]. Такие обязательства вытекают непосредственно из комбинирования права на свободу выражения мнения и права на информацию, права на здоровье, неприкосновенность частной жизни и права на свободу от дискриминации.

Ряд ученых выдвигает концепцию о конфиденциальности информации, связанной с правом на неприкосновенность частной жизни, которая включает в себя право на получение личной информации о гражданине, имеющейся у государственных органов. По мнению Д.Банисара и С.Дэвиса, общее право на неприкосновенность частной жизни становится международной тенденцией: почти каждая страна в мире признает право на частную жизнь в своей конституции [10, с. 13–14]. Право на неприкосновенность частной жизни также признается в международных и региональных договорах по правам человека. Ввиду этого прослеживается тенденция признания права на доступ к персональной информации, находящейся в ведении государственных органов. То есть за гражданами стало признаваться право на обращение в государственные органы с целью истребования конфиденциальной информации об их личной жизни, которой обладают государственные органы.

В рамках концепции «права на здоровую окружающую среду» Р.Десганне рассматривает право на информацию в качестве процессуаль-

ного экологического право [11, с. 263–294]. На основании анализа Европейской конвенции автор приходит к выводу, что существуют три отдельных права на экологическую информацию: право доступа к информации в ведении государственных органов, право получать экологическую информацию (соответственно порождающее собой позитивное обязательство государств по обеспечению граждан такой экологической информацией), а также право участвовать в принятии решений по экологическим вопросам (подразумевающее собой позитивное обязательство государств по обеспечению возможностей для участия в принятии таких решений).

Проблематика конкретизации дефиниции права на информацию чрезвычайно важна в

плане его теоретической и практической реализации. Ввиду этого российские и зарубежные ученые продолжают вести дискуссии по поводу сущности, содержания и правовой природы права на информацию, поскольку единое понимание этого феномена пока отсутствует.

Каждая из представленных концепций имеет свои особенности и теоретическую основу. Несмотря на многообразие концептуальных подходов, можно отметить общую тенденцию, согласно которой представители правовой доктрины обращают внимание на тесную взаимосвязь между правом на информацию и гарантией развития и реализации других прав человека и гражданина и небезосновательно считают данное право основой развития демократического общества.

Список цитируемых источников

1. Амельчяна, Ю.А. Некоторые аспекты реализации права на информацию // Информационные технологии и право (правовая информатизация – 2012): материалы IV Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 1 нояб. 2012 г. [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь; редкол.: А.В. Бобцов, А.М. Браусов, А.Н. Гавриш, Н.Н. Радиванович (отв. ред.); рец. В.А. Шаршун. – Минск: Нац. центр правовой информации Респ. Беларусь, 2012.
2. Михеева, Е.В. Правовое регулирование реализации права граждан на информацию в Республике Беларусь / Е. В. Михеева // Право.by. – 2009. – № 1. – С. 29–34.
3. Бачило, И.Л. Право на информацию или только доступ к информации? / И.Л. Бачило // Информационное право: актуальные проблемы теории и практики: кол. моногр. / под общ. ред. И.Л. Бачило. – М.: Юрайт, 2009. – 530 с.
4. Терещенко, Л.К. Доступ к информации: правовые гарантии / Л.К. Терещенко // Журн. рос. права. – 2010. – № 10. – С. 46–53.
5. Weeranmanty, C.G. Access to information: A new human right. The right to know / C.G. Weeranmanty // Asian Yearbook of International Law. – 1994. – № 4. – P. 99–125.
6. Mendel, T. Freedom of Information: An Internationally Protected Human Right / T. Mendel. – 1 Comp. Media L.J., 2003. – P. 4–25.
7. Mason, A. The relationship between freedom of expression and freedom of information / A. Mason // Freedom of expression and freedom of information / J. Beatson, Y. Cripps. – Oxford: University Press, 2000. – P. 225–238.
8. Loucaides, L.G. Essays on the developing law of human rights / L.G. Loucaides. – Boston: M. Nijhoff Publishers, 1995. – 241 p.
9. Coliver, S. The Right to information necessary for reproductive health and choice under international law / S. Coliver // The right to know: human rights and access to reproductive health information. – Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1995. – P. 38–82.
10. Banisar, D. Global trends in privacy protection: An international survey of privacy, data protection, and surveillance law and developments / D. Banisar, S. Davies // 18 J. Marshall J. Computer & Info. L. – Vol. XVIII. – № 1. – 1999. – P. 13–14.
11. Desgangne, R. Integrating environmental values into the European convention on human rights / R. Desgangne // American Journal of International Law. – 1995. – № 89. – P. 263–294.

Дата поступления статьи в редакцию 30.08.2013

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ РЕСУРСЫ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ КАК ИНСТРУМЕНТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ МЕХАНИЗМА «ЕДИНОГО ОКНА» В РАМКАХ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА

РОМАНОВ А.А.,

начальник управления распространения правовой информации Национального центра правовой информации Республики Беларусь, аспирант Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь

В статье рассматривается вопрос использования государственных информационно-правовых ресурсов Республики Беларусь для решения актуальных задач, вытекающих из участия республики в региональных и глобальных интеграционных процессах. На основании анализа рекомендаций № 33 и 35 Центра Организации Объединенных Наций по упрощению торговых процедур и электронным деловым операциям, Концепции Интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли Таможенного союза, разработанных в ее развитие документов, основных задач и функций Национального центра правовой информации Республики Беларусь, функциональных возможностей формируемых и распространяемых (предоставляемых) им государственных информационно-правовых ресурсов глобальной компьютерной сети Интернет автор обосновывает использование данных ресурсов в качестве инструмента обеспечения реализации механизма «единого окна» в рамках Таможенного союза.

The article considers issue of using the state legal information resources of the Republic of Belarus for solution of urgent tasks subsequent upon participation of the republic in regional and global integration processes. On the basis of the analysis of 33th and 35th Recommendation of the UN Center for Trade Facilitation and Electronic Business, Concept of Integrated Informational system of foreign and mutual trade of the Customs Union, the documents worked out in elaboration thereof, main tasks and functions of the National Center of Legal Information of the Republic of Belarus, state legal information resources of the global computer network Internet, functionalities being generated and disseminated (submitted) by it. The author substantiates using given resources in the capacity of the instrument providing the implementation of «single window» mechanism within the frameworks of the Customs Union.

(Окончание. Начало в № 5/2013)

В соответствии с Положением о Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 16 декабря 2002 г. № 609 «О Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь и о внесении изменений и дополнения в Указ Президента Республики Беларусь от 30 октября 1998 г.

№ 524», целями создания и функционирования Национального правового Интернет-портала Республики Беларусь (далее – Портал) – основного государственного информационного ресурса глобальной компьютерной сети Интернет в области права и правовой информатизации являются:

- концентрация и систематизация информации и знаний по вопросам права и правовой информатизации;

- официальное опубликование правовых актов, включенных в Национальный реестр нормативных правовых актов Республики Беларусь (далее – НРПА);
- своевременное обеспечение граждан, государственных органов и иных организаций полной и достоверной правовой информацией, а также комментариями и другими правовыми аналитическими материалами;
- обеспечение эффективного взаимодействия работников государственных органов и иных организаций при использовании информационных, организационных и технологических возможностей Портала;
- повышение качества нормотворческой деятельности, результативности работы государственных органов и иных организаций;
- пропаганда правовых знаний и развитие правовой культуры граждан;
- содействие гражданам в осуществлении научной, учебной и других видов деятельности;
- интенсификация межгосударственного обмена правовой информацией;
- создание условий для повышения международного авторитета Республики Беларусь и привлечения инвестиций в национальную экономику [1].

Размещенная на Портале интернет-версия банка данных проектов законов Республики Беларусь, формирование и ведение которого осуществляет Национальный центр правовой информации Республики Беларусь (далее – НЦПИ) в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 24 февраля 2012 г. № 105 «О банке данных проектов законов Республики Беларусь», позволяет любому заинтересованному лицу ознакомиться с проектами законов и кодексов Республики Беларусь. Здесь же реализована возможность получить систематизированную информацию о стадии рассмотрения законопроекта.

В совокупности с размещенным на сайте Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь (далее – НЦЗПИ) планом подготовки законопроектов на текущий год (<http://www.center.gov.by/prerepare2013.html>), а также с обоснованием необходимости включения законопроектов (концепциями законопроектов) в проект плана подготовки законопроектов на этот же год (<http://www.center.gov.by/files/substantiation2013.doc>) данная информация позволяет получить заинтересованным лицам представление о планируемых основополагающих изменениях в законодательстве Республики Беларусь.

Желающие могут принять участие в обсуждении проектов законов, высказав свое мнение путем направления соответствующих предложений по электронной почте на электронный

адрес НЦЗПИ (center@pmb.gov.by) или государственного органа, разработавшего проект закона [2].

Информация о регистрации нормативных правовых актов в НРПА актуализируется на Портале ежедневно. Воспользовавшись сведениями, изложенными в размещаемых на Портале электронных карточках нормативных правовых актов, можно получить необходимую справочную информацию о данном документе. Ознакомиться с текстом зарегистрированного в НРПА документа можно с момента его официального опубликования в одноименном разделе Портала. В целях обеспечения аутентичности документов и исключения возможности изменения содержащейся в них информации официальное опубликование нормативных правовых актов осуществляется с использованием формата .pdf.

Необходимо отметить, что размещенные на Портале в рамках официального опубликования документы остаются неизменными в течение всего времени. В связи с этим для получения информации о том, действуют ли данные нормативные правовые акты или они уже утратили силу, а также вносились ли в них какие-либо изменения и дополнения, целесообразно использовать информационно-поисковую систему «ЭТАЛОН-ONLINE» (далее – ИПС «ЭТАЛОН-ONLINE»), обеспечивающую доступ более чем к 170 000 документов, включенных в состав эталонного банка данных правовой информации, банков данных «Судебная практика» и «Правоприменительная практика». Для удобства пользователей поисковое окно ИПС «ЭТАЛОН-ONLINE» размещено как на Портале, так и на сайте www.etalonline.by, где можно подробнее ознакомиться с возможностями данного ресурса и условиями получения с его помощью доступа к интересующим нормативным правовым актам и иным документам правового характера.

Все представленные в рамках содержащихся в ИПС «ЭТАЛОН-ONLINE» банков данных нормативные правовые акты постоянно поддерживаются в актуальном состоянии, а функция постановки документов на контроль позволяет пользователю быть в курсе всех изменений и дополнений, внесенных в них в установленном законодательством порядке. Благодаря использованию систем электронных платежей доступ к нормативным правовым актам посредством ИПС «ЭТАЛОН-ONLINE» можно получить в любой стране мира.

В то же время, учитывая социальную значимость отдельных нормативных правовых актов, бесплатный доступ к текстам, постоянно поддерживаемым в актуальном состоянии, можно получить на Портале. К таким документам относятся Конституция Республики Беларусь, кодексы Республики Беларусь, а также правовые акты, входящие в состав банка данных правовой

информации «Административные процедуры», созданного НЦПИ во исполнение пункта 5 Указа Президента Республики Беларусь от 26 апреля 2010 г. № 200 «Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан» для использования государственными органами, иными организациями и гражданами (законы Республики Беларусь, акты Главы государства, постановления Правительства Республики Беларусь и республиканских органов государственного управления, решения местных исполнительных и распорядительных органов по вопросам работы с обращениями граждан в государственных органах, иных государственных организациях, осуществления административных процедур при обращении граждан за выдачей справок и других документов, осуществления административных процедур в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей).

На Портале обеспечен свободный доступ к актам, составляющим банк данных «Бизнес» – банк данных по законодательству Республики Беларусь в сфере бизнеса, внешнеэкономической деятельности и инвестиционной политики. Названный информационно-правовой ресурс создан НЦПИ в соответствии с инициативой Главы белорусского государства А.Г.Лукашенко и по поручению Администрации Президента Республики Беларусь при содействии Высшего Хозяйственного Суда, Министерства иностранных дел, Министерства экономики и Министерства юстиции. Для его информационного наполнения использованы основные нормативные правовые акты Республики Беларусь и иные документы, регулирующие вопросы осуществления хозяйственной деятельности, налогообложения, ценообразования, внешнеэкономической деятельности, инвестиционной деятельности, таможенного регулирования.

В числе нормативных правовых актов, размещаемых на Портале в свободном доступе в контрольном состоянии, следует указать и решения Высшего Евразийского экономического совета, Евразийской экономической комиссии и Суда Евразийского экономического сообщества (далее – ЕврАзЭС), не имеющие ограничений для распространения.

Кроме того, на Портале размещена справочная информация о государственных органах и организациях Республики Беларусь, в том числе отвечающих за создание и обеспечение функционирования белорусского интеграционного сегмента Интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли Таможенного союза Беларуси, Казахстана и России (далее – ТС) (далее – ИИСВВТ) и выполнение процедур, касающихся импорта, экспорта и транзита. Наличие такой информации в составе единого ресурса существенно упрощает органи-

зацию процесса взаимодействия заинтересованных лиц с белорусскими государственными органами в форматах G2G и B2G.

В свою очередь, размещение на Портале гиперссылок на интернет-ресурсы органов государственной власти и управления Республики Беларусь и зарубежных государств, белорусских учреждений и организаций, обеспечивающих предоставление юридических услуг, а также на иные информационные ресурсы правовой тематики позволяет получать актуальную информацию о правовом регулировании экспорта, импорта и транзита, иных сфер деятельности, а также об организациях, практикующих оказание правовой помощи в данных сферах.

Таким образом, Портал и размещенные на нем информационно-правовые ресурсы, формируемые и распространяемые (предоставляемые) НЦПИ в соответствии с законодательством, в совокупности с ИПС «ЭТАЛОН-ONLINE» способны обеспечить не только государственные органы и государственные организации, но и трейдеров, а также иных заинтересованных лиц полной, достоверной и своевременной информацией, прежде всего правовой. Данная информация имеет определяющее значение для выполнения возложенных на них функций и задач, а также решения юридических вопросов, связанных с национальным и международным обменом правовой информацией и данными, необходимыми для обеспечения функционирования механизма «единого окна» или в отношении ТС – ИИСВВТ. Тем самым названные специализированные ресурсы выгодно отличаются в части системности, полноты, своевременности и актуальности представленной на них правовой информации от сайтов большинства государственных органов, ответственных согласно мероприятиям по реализации Национальной программы ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий на 2011–2015 годы, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 28 марта 2011 г. № 384 (далее – постановление Совета Министров № 384), за создание национального сегмента ИИСВВТ в 2013 году, нацеленных на освещение круга вопросов, входящих в их компетенцию.

В пользу Портала и иных государственных информационно-правовых ресурсов, формируемых НЦПИ, для достижения цели, определенной Концепцией создания ИИСВВТ, утвержденной решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 19 ноября 2010 г. № 60 (далее – Концепция ИИСВВТ), и обеспечения формирования в рамках ТС полноценного механизма «единого окна» говорит и тот факт, что Портал является популярным новостным ресурсом, который в сочетании с создаваемым НЦПИ по поручению Администрации Президента Республики Беларусь правовым сайтом-форумом мо-

жет быть также эффективно применен в целях создания должного механизма информирования всех заинтересованных сторон об общей направленности, о целях, задачах, последствиях и выгодах проектов по созданию механизма «единого окна» и ИИСВВТ, а также о достигнутых в ходе их осуществления результатах и возникших трудностях, для укрепления доверия и предотвращения непонимания, которое может привести к отказу от реализации названных проектов.

Кроме того, учитывая высокий уровень популярности перечисленных государственных информационно-правовых ресурсов и, прежде всего, Портала, их использование в целях реализации определенных Концепцией ИИСВВТ задач может также принести дополнительные дивиденды в виде содействия формированию благоприятных ключевых факторов, которые, по мнению группы по процедурам международной торговли Центра Организации Объединенных Наций по упрощению торговых процедур и электронным деловым операциям, обеспечивают создание успешно действующего механизма «единого окна». В числе таких факторов, указанных в Рекомендации № 33, выделены политическая воля, партнерство между государством и торговыми кругами, четкое определение границ и целей проекта, удобство использования и доступность, благоприятная правовая среда, международные стандарты и рекомендации, определение возможных препятствий, финансовая схема, платежная составляющая, реклама и маркетинг, стратегия распространения информации.

Данные подходы НЦПИ были изложены в рамках прошедшей в г. Москве 23–24 апреля 2013 г. второй Конференции по упрощению процедур торговли и «единому окну», организованной Европейской экономической комиссией Организации Объединенных Наций совместно с Евразийской экономической комиссией. По ее итогам приняты рекомендации, согласно которым в целях решения проблем правового характера при реализации механизма «единого окна» в государствах – членах ТС и Единого экономического пространства (далее – ЕЭП), в том числе в связи с различиями норм национального законодательства государств – членов ТС и ЕЭП, для обеспечения доступа к необходимым информационно-правовым ресурсам уполномоченным органам по созданию национальных сегментов ИИСВВТ рекомендовано использовать государственные информационно-правовые ресурсы сторон. Для реализации этих рекомендаций необходима выработка надлежащей системы правового регулирования порядка и механизмов взаимодействия НЦПИ и государственных органов, ответственных согласно постановлению Совета Министров № 384 за создание национального сегмента ИИСВВТ. Выполнение данной задачи будет способствовать созданию благоприятных юридических условий для механизма «единого окна» в международной торговле, что «представляет собой одну из главных задач для стран и экономик, создающих такую национальную систему и/или стремящихся к обмену информацией с другими «единицами окнами» [3, с. 5].

Список цитируемых источников

1. О Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь и о внесении изменений и дополнения в Указ Президента Республики Беларусь от 30 октября 1998 г. № 524: Указ Президента Респ. Беларусь, 16 дек. 2002 г., № 609 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
2. Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2003. – Режим доступа: <http://pravo.by/main.aspx?guid=8381>. – Дата доступа: 12.04.2013.
3. Выработка правовой основы системы «единого окна» в международной торговле: Рекомендация Центра Организации Объединенных Наций по упрощению торговых процедур и электронным деловым операциям, декабрь 2010 г., № 35 // Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec35/Rec35_ECE_TRADE_401_EstablishingLegalFrameworkforSingleWindow_R.pdf. – Дата доступа: 19.04.2013.

Дата поступления статьи в редакцию 16.06.2013

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ КОНТРОЛЯ ЗА ПРАВОТВОРЧЕСТВОМ ПРЕЗИДЕНТА УКРАИНЫ

БЕРНАЗЮК Я.А.,

советник Председателя Верховной Рады Украины, кандидат юридических наук, доцент

Автор исследует вопросы контроля за актами правотворчества Президента Украины, который осуществляется судебной ветвью власти, по результатам которого определяет его особенности. Охарактеризована роль в этом процессе Конституционного Суда Украины, а также проведено сравнение судебного контроля с другими действующими в Украине видами контроля.

The author researches the control over the acts of rulemaking of the President of Ukraine made by the judicial system, which resulted the features of such control. There is described the role in the process of the Constitutional Court of Ukraine and made the comparison of judicial control with other types of control in Ukraine.

Наличие у Главы государства значительного объема полномочий требует эффективных конституционных механизмов контроля его деятельности, особенно в части принятия актов правотворчества. Осуществление такого контроля является важной составляющей системы «сдерживания и противовесов» и может быть применено в случае выхода деятельности Президента за пределы Конституции.

Вместе с тем вопрос контроля за правотворчеством Главы государства является малоисследованным. Отдельные научные работы имеют своим предметом, как правило, лишь некоторые аспекты этой сложной проблемы. Среди ученых, которые все же затрагивали в своих работах вопрос контроля за правотворческой деятельностью Президента, следует выделить украинских ученых М.Баглая, Л.Горбунову, Г.Макарова, а также русских ученых, таких как Н.Бобракова, И.Иксанов, Л.Плеханова и Д.Скуратов.

Одним из самых действенных видов контроля за правотворчеством Президента Украины, по нашему мнению, является судебное разбирательство вопроса конституционности и законности актов Главы государства.

Мы соглашаемся с Д.Скуратовым, который относит институт судебного контроля к одному из важнейших элементов в механизме конституционной ответственности органов власти перед обществом [1].

Относительно контроля судебной ветви власти за правотворчеством Президента мнения

ученых сводятся к следующему: судебный контроль является наиболее эффективной формой контроля за нормативными и ненормативными актами Главы государства [2]; Конституционный Суд Украины является механизмом контроля за реализацией Главой государства своих правотворческих полномочий, что уменьшает возможность злоупотребления ими [3]; решение суда конституционной юрисдикции об отмене актов Президента является формой его ответственности перед судом [4]; существует два вида ответственности Главы государства: лишение должности (импичмент) и признание органом конституционного контроля акта Главы государства неконституционным [5].

При этом Л.Горбунова делает вывод о том, что нормативные акты Президента Украины могут оцениваться на предмет соответствия Конституции и законам Украины исключительно судебной ветвью государственной власти [6].

В соответствии со статьей 150 Конституции Украины судебный контроль конституционности актов Президента Украины осуществляется Конституционным Судом Украины. При этом согласно позиции суда (дело относительно актов об избрании/назначении судей на должности и об освобождении их от должностей) к его полномочиям принадлежит решение вопросов относительно конституционности правовых актов Президента Украины независимо от того, имеют они нормативно-правовой или индивидуально-правовой характер [7].

Проведенный нами анализ деятельности Конституционного Суда Украины показал, что с момента своего создания в 1997 году и до 2013 года им вынесено 10 решений (все по конституционному представлению народных депутатов), которые непосредственно касаются контроля правотворческой деятельности Главы государства, среди которых 4 частично или полностью отменяли указы и распоряжения Президента Украины, а в 6 случаях суд признавал акты соответствующими Конституции Украины. Также следует отметить, что Конституционный Суд Украины неоднократно принимал решения об отказе в открытии конституционного производства или прекращении конституционного производства относительно актов правотворчества Президента Украины на том основании, что соответствующий акт Главы государства самостоятельно признавал утратившим силу, отменял его или вносил соответствующие изменения с целью приведения положений акта в соответствие с Конституцией Украины.

Еще одной опосредствованной формой контроля со стороны Конституционного Суда Украины за правотворческой деятельностью Президента Украины является использование рекомендаций. Это полномочие основывается на положениях статьи 70 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины», которые предусматривают, что в случае необходимости суд может определить в своем решении порядок его выполнения, в частности путем предоставления рекомендаций относительно соблюдения законодательства во время правотворческой деятельности или необходимости осуществления активной правотворческой деятельности. Именно руководствуясь такой формой контроля, Конституционный Суд Украины рекомендовал Президенту Украины придерживаться конкретных положений Конституции и законов Украины [8–10]. Впоследствии единственный орган конституционной юрисдикции Украины рекомендовал Президенту Украины совместно с Верховной Радой Украины инициировать и привести существующее законодательство по вопросам референдума в соответствие с нормами действующей Конституции Украины [11].

В соответствии со статьями 55, 124 Конституции Украины каждому гарантируется право на обжалование решений органов государственной власти в судах, юрисдикция которых распространяется на все правоотношения, которые возникают в государстве.

Согласно позиции, изложенной Конституционным Судом Украины в деле относительно подведомственности актов о назначении или освобождении должностных лиц, рассмотрении вопроса относительно конституционности актов Президента Украины, не исключается возможность их обжалования в судах общей юрисдикции [12].

Стоит заметить, что вопрос разграничения полномочий судов конституционной и административной юрисдикции остается предметом постоянных научных дискуссий [13; 14].

В соответствии с Кодексом административного судопроизводства Украины дела относительно законности (кроме конституционности) актов, действий или бездействия Президента Украины подведомственны Высшему административному суду Украины как суду первой инстанции. Кроме того, Кодекс содержит специальную статью, которая предусматривает особенности обжалования актов: в случае открытия производства по административному делу относительно обжалования нормативного правового акта Президента Украины суд обязывает Главу государства опубликовать соответствующее объявление; дело рассматривается коллегией судей в составе не менее пяти судей и в течение одного месяца после открытия осуществления по делу; в случае признания незаконным и недействительным нормативного акта резолютивная часть постановления суда безотлагательно публикуется Главой государства в издании, в котором акт был официально обнародован; решение суда является окончательным и не подлежит пересмотру в апелляционном или кассационном порядке [15].

К тому же, как отмечают украинские ученые, Кодекс административного судопроизводства Украины уполномочивает суд осуществлять при необходимости так называемый «непрямой» контроль, который предусматривает, что в случае выявления в процессе разбирательства дела относительно правового акта факта незаконности других актов суд признает их также незаконными [16].

Следует обратить внимание на то, что процессуальное законодательство устанавливает запрет на вынесение судом постановлений об обеспечении иска путем приостановки действия актов Президента Украины [17]. Конституционный Суд Украины, рассматривая вопрос конституционности этого положения Кодекса административного судопроизводства Украины, пришел к выводу, что недопущение обеспечения судом административного иска путем приостановки актов Президента Украины связано со значимостью его деятельности, презумпцией конституционности принятых им актов и предопределено тем, что использование таких средств обеспечения иска может привести к нарушению прав неопределенного круга лиц [18].

Анализ решений административных судов, которые касаются контроля за правотворчеством Главы государства и находятся в Едином государственном реестре судебных решений [19], позволяет озвучить следующие цифры. С момента создания в 2007 году и до 2013 года административными судами были рассмотрены дела

относительно законности 119 указов и распоряжений Президента Украины. Акты главы государства, которые обжаловались в административный суд, можно разделить на касающиеся кадровых вопросов – 53; деятельности судебной системы – 24; награждения и отчисления определенных исторических событий – 16; акты, которые имеют признаки нормативных правовых, – 10; акты, касающиеся вопросов досрочного прекращения деятельности Верховной Рады Украины, – 3, других вопросов – 13.

Важно обратить внимание на то, что из обжалованных актов 10 было принято в период парламентского кризиса 2007 года (противостояние между Президентом Украины и Верховной Радой Украины, что связано с изданием Указа «О досрочном прекращении полномочий Верховной Рады Украины» [20]) и 7 – в период парламентского кризиса 2008 года, который был предопределен действием Указа Президента Украины «О досрочном прекращении полномочий Верховной Рады Украины VI созыва и назначении внеочередных выборов» [21].

Параллельно с судебным контролем наиболее дискуссионным среди разработанных наукой видов контроля за правотворчеством Президента Украины является самоконтроль.

По мнению И.Иксанова, самоконтроль означает отмену Главой государства собственных актов или их отдельных частей, в том числе во время рассмотрения соответствующего вопроса в суде конституционной юрисдикции [22].

В свою очередь Л.Плеханова относит конституционный самоконтроль к особенному виду негативного нормотворчества Главы государства, который предусматривает отмену им собственных нормативных правовых актов или их отдельных положений неконституционного характера. В работе также отмечается, что, как правило, самоконтроль используется Президентом в случае соответствующих обращений других органов власти или обжалования его актов к суду конституционной юрисдикции [23].

Мы также считаем, что самостоятельное приведение Главой государства собственных актов в соответствие с Конституцией и законами Украины может быть связано с инициированием этого вопроса со стороны Верховной Рады Украины, Кабинета Министров Украины, институтов гражданского общества, а также любого другого субъекта.

Следует отметить, что по состоянию на начало 2013 года Президентом Украины был вынесен ряд указов, которые в порядке самоконтроля останавливают действие или отменяют акты Глав государства [24; 25].

При исследовании вопроса самоконтроля в части отмены Президентом Украины собственных актов предлагаем обратить внимание на решение Конституционного Суда Украины

по делу об отмене актов органов местного самоуправления. По этому делу единственный орган конституционной юрисдикции Украины пришел к выводу, что органы власти не могут отменять свои предыдущие решения, вносить в них изменения, если в соответствии с предписаниями этих решений возникли правоотношения, связанные с реализацией определенных субъективных прав и охраняемых законом интересов, и субъекты этих правоотношений выступают против их изменения или прекращения; ненормативные правовые акты органа власти являются актами однократного действия и прекращают свое действие по факту их выполнения, а потому они не могут быть отменены или изменены этим органом после их выполнения. По мнению суда, это является «гарантией стабильности общественных отношений» между органами власти и гражданами, а также залогом того, что существующее положение гражданина не будет ухудшено принятием более позднего решения субъекта властных полномочий. При этом судья Конституционного Суда Украины В.Кампо в Особом мнении к этому решению отметил, что возможность органа власти отменять собственные акты противоречит общему принципу права «*nemo iudex idoneus in propria causa*», согласно которому ни один орган власти не может быть судьей по собственному делу, то есть осуществлять юрисдикционную деятельность [26].

Таким образом, исследование позволяет сделать следующие выводы.

Контроль за правотворчеством Президента Украины осуществляется в первую очередь судебной ветвью власти через Конституционный Суд Украины, а также в Высшем административном суде Украины, возбуждение производства в котором относительно актов Главы государства может инициировать фактически любой субъект, право которого нарушено. К тому же судебный вид контроля является самым эффективным средством влияния на конституционность и законность правотворческой деятельности Президента Украины.

Конституционный Суд Украины влияет на правотворчество Президента Украины через вынесение решений по делам о признании неконституционными актов Главы государства, решений по делам о толковании положений Конституции и законов Украины, которые касаются правотворческой деятельности Президента Украины; предоставление рекомендации относительно применения Главой государства определенных норм законодательства.

Самоконтроль Президента Украины в сфере правотворчества охватывает собой добровольное принятие им решения о приведении собственных актов в соответствие с Конституцией и законами Украины, которое может быть предо-

пределено началом процедуры других видов контроля, в частности судебного, а также обращением любого субъекта публичного или частного права к Президенту Украины с обоснованием недостатков в его правотворческой деятельности. При этом, принимая решение относительно отмены или признания утратившим силу собственных ненормативных актов, Президент Украины обязан не допускать ситуации, при которой существующее положение соответствующего субъекта будет ухудшено принятием такого правоотменяющего акта.

Список цитируемых источников

1. Скуратов, Д.Ю. Проблемы участия Президента Российской Федерации в правотворческом процессе: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Д.Ю. Скуратов. – М., 2002. – С. 103.
2. Марино, И. Сравнительно-правовой анализ конституционно-правовых отношений Президента с иными высшими органами государственной власти: Опыт России, Италии, США и Франции: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / И. Марино. – М., 2005. – С. 9.
3. Макаров, Г.В. Нормотворческая деятельность главы государства: зарубежный опыт и отечественная практика / Г.В. Макаров // Стратегические приоритеты. – 2009. – № 1. – С. 5–13.
4. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для юрид. вузов и фак. / М.В. Баглай. – М.: НОРМА-ИНФРА-М., 1998. – С. 33–34.
5. Бобракова, Н.В. Институт главы государства в странах СНГ: сравнительно-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Н.В. Бобракова; Саратов. гос. акад. права. – Краснодар, 2008. – 253 с.
6. Горбунова, Л.М. Подзаконные нормативно-правовые акты: организационно-правовые вопросы обеспечения законности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Л.М. Горбунова; Киев. нац. эконом. ун-т. – К., 2005. – 225 с.
7. Решение Конституционного Суда Украины по делу относительно актов об избрании/назначении судей на должности и об освобождении их с должностей, 27 марта 2002 г., № 7-рп [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-02>. – Дата доступа: 15.05.2013.
8. Решение Конституционного Суда Украины по делу о социальных гарантиях граждан, 9 июля 2007 г., № 6-рп [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/v0a6p710-07>. – Дата доступа: 15.05.2013.
9. Решение Конституционного Суда Украины по делу относительно предмета и содержания закона о Государственном бюджете Украины, 22 мая 2008 г., № 10-рп [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/v010p710-08>. – Дата доступа: 15.05.2013.
10. Решение Конституционного Суда Украины по делу по конституционному представлению 54 народных депутатов Украины относительно соответствия Конституции Украины (конституционности) положений статей 14, 24, 64, пунктов 7–13 раздела VII «Заключительные положения» Закона Украины «О Государственном бюджете Украины на 2010 год», 30 нояб. 2010 г., № 22-рп [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/v010p710-08>. – Дата доступа: 15.05.2013.
11. Решение Конституционного Суда Украины по делу о принятии Конституции и законов Украины на референдуме, 16 апр. 2008 г., № 6-рп [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/v006p710-08>. – Дата доступа: 15.05.2013.
12. Решение Конституционного Суда Украины по делу относительно подведомственности актов о назначении или освобождении должностных лиц, 7 мая 2002 г., № 8-рп [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-02>. – Дата доступа: 15.05.2013.
13. Пасенюк, О. Коллизии между конституционной и административной юрисдикциями: пути решения / О. Пасенюк, В. Перепелюк // Публичное право. – 2012. – № 3 (7). – С. 14–20.
14. Ланкевич, А.З. Отдельные проблемы соотношения функций и полномочий Конституционного Суда Украины и административной юрисдикции / А.З. Ланкевич // Науч. вестн. Ужгород. нац. ун-та. Сер. Право. – 2012. – Вып. 20. – Ч. 1. – Т. 1. – С. 157–161.
15. Кодекс административного судопроизводства Украины (статьи 9, 18, 1711), 6 июля 2005 г., № 2747-IV [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>. – Дата доступа: 15.05.2013.
16. Основы административного судопроизводства в Украине: учеб. пособие для юрид. фак. / под общ. ред. Н.В. Александровой, Р.О. Куйбиды. – Киев: КНТ, 2009. – С. 154.

17. Кодекс административного судопроизводства Украины (статья 117), 6 июля 2005 г., № 2747-IV [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>. – Дата доступа: 15.05.2013.
18. Решение Конституционного Суда Украины по делу относительно недопущения злоупотреблений правом на обжалование, 16 июня 2011 г., № 5-рп [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-11>. – Дата доступа: 15.05.2013.
19. Единый государственный реестр судебных решений [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.reyestr.court.gov.ua>. – Дата доступа: 15.05.2013.
20. О досрочном прекращении полномочий Верховной Рады Украины: Указ Президента Украины, 2 апр. 2007 г., № 264 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/264/2007>. – Дата доступа: 15.05.2013.
21. О досрочном прекращении полномочий Верховной Рады Украины VI созыва и назначении внеочередных выборов: Указ Президента Украины, 9 окт. 2008 г., № 911 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/911/2008>. – Дата доступа: 15.05.2013.
22. Иксанов, И.С. Президент Российской Федерации: основные полномочия и их организационное обеспечение: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / И.С. Иксанов. – М., 2008. – С. 57.
23. Плеханова, Л.Н. Президент Российской Федерации в системе органов правовой охраны конституции Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Л.Н. Плеханова. – Томск, 2004. – С. 108.
24. О приостановлении действия Указа Президента Украины от 9 октября 2008 года № 911: Указ Президента Украины, 20 окт. 2008 г., № 952 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/rada/show/952/2008>. – Дата доступа: 15.05.2013.
25. Об отмене Указа Президента Украины от 23 февраля 2010 года № 212: Указ Президента Украины, 14 мая 2010 г., № 621 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.president.gov.ua/documents/11671.html>. – Дата доступа: 15.05.2013.
26. Решение Конституционного Суда Украины по делу об отмене актов органов местного самоуправления, 16 апр. 2009 г., № 7-рп [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/v007p710-09>. – Дата доступа: 15.05.2013.

Дата поступления статьи в редакцию 15.05.2013

УДК 34.336

СОЗДАНИЕ МЕГАРЕГУЛЯТОРА РОССИЙСКОГО ФИНАНСОВОГО РЫНКА

КОНОНЕНКО О.В.,

преподаватель кафедры государственного и муниципального права Сургутского государственного университета, кандидат юридических наук

ВАЛИУЛЛИНА Л.А.,

доцент кафедры менеджмента и маркетинга филиала Российского государственного социального университета в г. Сургуте, кандидат экономических наук

Статья посвящена исследованию различных моделей надзора за рынком финансовых услуг, которые сложились в мировой практике. Рассмотрены основные этапы организации мегарегулятора рынка финансовых услуг в Российской Федерации. Дана характеристика проектов нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность единого органа финансового контроля. Анализируются позитивные и негативные моменты создания подобного органа в России.

The article is studying various models of financial services market surveillance, which have developed in the world practice. The article describes main stages of organizing financial services megaregulator in Russia. Characteristics of normative-legislative acts, regulating the activity of such financial control unified entity, are provided. The analysis of the positive and negative aspects of its creation in Russia is given.

В мировой практике государственного регулирования рынка финансовых услуг сложились разные модели надзора.

В первую очередь это модель секторального, или специализированного, надзора. Для нее характерны обособленное регулирование и надзор за каждым сектором самостоятельно (банки, фондовые посредники, страховщики).

Во-вторых, модель двойного пика («twin peaks» model), в которой регулирование и надзор закрепляются за двумя органами регулирования (как правило, центральным банком и управлением пруденциального надзора).

И третья – модель интегрированного регулирования и надзора, то есть мегарегулирование, которое подразумевает, что надзор за всеми типами финансовых посредников осуществляет один орган, отвечающий как за пруденциальный надзор, так и за защиту прав всех субъектов рынка финансовых услуг.

При таком многообразии моделей существования регулирования и контроля финансового сектора нельзя сказать, что доводы в отношении преимуществ или недостатков той или иной модели являются весомыми. Кроме того, практика регулирования не дает веских доказательств того, что та или иная модель является лучшей или оптимальной формой надзора за финансовыми институтами.

Впервые институт мегарегулирования был создан в Норвегии в 1986 году. За ней подобный орган был организован в Канаде (1987 год), Исландии и Дании (1988 г.), а затем в Швеции (1991 год).

В Канаде федеральным органом, осуществляющим надзор за финансовыми рынками, является Департамент управления финансовыми учреждениями (Office of the Superintendent of Financial Institutions – OSFI).

OSFI создан 2 июля 1987 г. на основании Закона «О Департаменте управления финансовыми учреждениями» (OSFI Act), в результате чего был наделен полномочиями в области финансового регулирования и надзора за деятельностью всех субъектов рынка финансовых услуг: банками, страховыми, инвестиционно-кредитными компаниями.

OSFI появился в результате слияния двух государственных органов – Департамента страхования (The Department of Insurance (DOI) – 1905 год) и Генерального управления банками (The Office of the Inspector General of Banks (OIGB) – 1920 год) [1].

В Польше 19 сентября 2006 г. Комиссия по надзору за страхованием и пенсионными фондами и Комитет по ценным бумагам и биржам были объединены в Комиссию по финансовому надзору (Komisja Nadzoru Finansowego (KNF)) [2].

С 1 января 2008 г. в нее вошли Комитет по банковскому надзору и Институт контроля электронных денег.

В соответствии с действующим польским законодательством Комиссия по финансовому надзору имеет следующие основные задачи:

- принимает меры для правильного функционирования финансового рынка Польши;
- обеспечивает стабильность и конкурентоспособность рынка финансовых услуг;
- обеспечивает распространение полной и достоверной информации о состоянии дел на финансовом рынке;
- участвует в подготовке законопроектов;
- обеспечивает защиту интересов всех участников рынка и т.п.

В 1993 году в Чешской Республике Законом «О Чешском национальном банке» (Zákona O České národní bance) был создан Чешский банк (České národní banka (ČNB), основной целью деятельности которого была поддержка общей экономической политики государства, ведущей к его устойчивому экономическому росту. 31 марта 2006 г. завершили свою работу Государственное управление по надзору в области страхования, Комиссия по ценным бумагам и Управление по надзору за кредитными союзами. Все функции данных государственных органов были переданы соответствующим отделам Чешского национального банка [3].

В Германии с мая 2002 года три ведомства – Федеральное ведомство по надзору за страховым делом, Федеральное ведомство по надзору за рынком ценных бумаг и Федеральное ведомство по надзору за банковской деятельностью были объединены под эгидой Федерального ведомства по надзору за финансовой деятельностью (BAFin) [4].

В 1998 году в Великобритании создан единый орган – Управление по финансовому регулированию и надзору (Financial Services Authority (FSA) [5]. Более 10 лет FSA являлось независимым финансовым органом, ответственным за регулирование и надзор за деятельностью всех инвестиционных, финансовых, банковских и страховых компаний. Однако в 2011 году начался процесс по реформированию органа финансового контроля, в результате которого контрольные полномочия получили Банк Англии (Bank of England) и орган пруденциального регулирования (Prudential Regulation Authority).

В Японии с 1996 года надзор за деятельностью финансовых компаний осуществляет Агентство по финансовым услугам (Financial Services Agency – FSA). Агентство отвечает за управление всем финансовым сектором страны, в том числе за планирование и координацию финансовой политики, финансовой системы государства, организацию международных отношений, а также обеспечивает надзор и контроль за всеми фи-

нансовыми учреждениями: банками, страховыми и инвестиционными компаниями [6].

По оценкам специалистов, сегодня уже действуют более 55 мегарегуляторов с различными моделями надзора.

В России идея создания мегарегулятора рынка финансовых услуг впервые была предложена в конце 1999 года компанией «Cadogan Financial», которая провела исследование в интересах Федеральной комиссии по ценным бумагам.

На официальном уровне идея создания подобного органа впервые была озвучена в распоряжении Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 38-р «О Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы)», в силу которого предполагалось рассмотреть вопрос о возможности объединения всех функций по регулированию различных сегментов финансового рынка (фондового, страхового, банковского) и создать единый орган финансового контроля в Российской Федерации.

В 2007 году в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был внесен проект Федерального закона «О регулировании предпринимательской деятельности на финансовых рынках», в котором предлагалось создать единый федеральный орган, регулирующий финансовые рынки. В соответствии с законопроектом предполагалось создать единый и исключительный орган финансового регулирования и контроля за всеми финансовыми рынками в форме юридического лица, деятельность которого должна была финансироваться на началах пропорциональности государством и профессиональным сообществом участников финансовых рынков и быть абсолютно независимой от органов исполнительной власти.

В заключении Комитета Государственной Думы по финансовому рынку по проекту Закона было указано: «В условиях достижения российского фондового рынка относительной стабильности, но недостаточной зрелости глобальное реформирование его инфраструктуры может привести не к сбалансированности отдельных секторов финансового рынка, а к их дестабилизации» [7]. Таким образом, в 2008 году данный законопроект был отклонен.

В 2009 году в Государственную Думу был внесен, по сути, тот же проект Федерального закона, но наименование его стало иным: «О мегарегуляторе финансовых рынков»; в 2010 году он был вновь отклонен Государственной Думой как не соответствующий Конституции Российской Федерации, Гражданскому кодексу Российской Федерации и иным актам федерального законодательства, а также системе и структуре федеральных органов исполнительной власти [8].

Серьезным шагом и первой фактической попыткой создания мегарегулятора в России стало

присоединение Федеральной службы страхового надзора к Федеральной службе по финансовым рынкам (далее – ФСФР) в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 4 марта 2011 г. № 270, в результате которого ФСФР были переданы все функции по контролю и надзору в сфере страховой деятельности (страхового дела). Сегодня ФСФР является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков (за исключением банковской и аудиторской деятельности).

В декабре 2012 года Министр финансов Российской Федерации А.Г.Силуанов сделал официальное заявление в средствах массовой информации о том, что Кабинет Министров принял решение об интеграции ФСФР в состав Центрального банка Российской Федерации (далее – ЦБ) [9].

Идея создания мегарегулятора на базе ЦБ обсуждается уже довольно давно, в том числе и учеными – юристами и экономистами. Единого мнения по поводу целесообразности создания подобного органа до сих пор не выработано.

С.Моисеев, анализируя общемировые тенденции создания мегарегулятора на базе ЦБ, выделил следующие положительные стороны данного процесса. Во-первых, ЦБ несет ответственность за макроэкономическую стабильность и устойчивый сбалансированный экономический рост. Во-вторых, централизация ответственности в пределах ЦБ позволяет избежать проблем межведомственной координации. В-третьих, надзирать за рыночными игроками наиболее эффективно будет тот, кто обеспечивает их финансовую поддержку в экстремальных условиях, то есть кредитор последней инстанции [10].

В то же время М.В.Дуброва, при рассмотрении вопроса мегарегулирования финансовой сферы, считает, что функции надзора подрывают независимость ЦБ. Он должен отказаться от них по следующим причинам: функция надзора отвлекает его от основной задачи – осуществления денежной политики; надзор – неблагодарная функция для него, если нет угрозы банковского кризиса [11].

В марте 2012 года на заседании Комиссии по законодательству о финансовых рынках Ассоциации юристов России обсуждался вопрос создания мегарегулятора. Одним из докладчиков выступил А.Хандруев – первый вице-президент Ассоциации. Он привел следующие аргументы в пользу создания мегарегулятора: в России «хилый» финансовый рынок, примеры Германии и Швейцарии не подходят. В России 90 % финансовых услуг оказывают банки, тогда как в США – только 20 % (80 % приходится на иных финансовых агентов). Впечатляют и показатели теневого банкинга, под которым понимают различные

трасты, хедж-фонды: в России «белый» банковский капитал оценивается в 47 триллионов рублей, а теновой – в 12–14 триллионов рублей, что составляет примерно треть. В мире, впрочем, масштабы теневого банкинга сопоставимы с мировым ВВП в 2011 году – примерно 67 триллионов долларов. Но если в США и Англии для снижения рисков пытаются расформировать крупные банки, то в России системные риски вообще не видны из-за распространения банковских холдингов, групп компаний. При этом на ЦБ ляжет огромный объем непрофильной нагрузки: профучастников рынка ценных бумаг насчитывается 1333, субъектов страхового дела – 662, микрофинансовых организаций – 2300, а по кредитным потребительским кооперативам вообще нет данных. Для банков и микрофинансовых организаций единых правил регулирования и надзора быть не может в силу их специфики. Основной проблемой может стать утрата ЦБ независимости в формировании кредитно-денежной политики и поддержании финансовой устойчивости. Он окажется между необходимостью поддержания стабильности участников финансового рынка, защиты инвесторов и необходимостью проводить макроэкономическую политику. Риск – рост инфляции [12].

На наш взгляд, создание мегарегулятора в России может иметь как позитивные, так и негативные последствия. К аргументам «за» можно отнести:

- 1) возможность осуществления надзора за всеми финансовыми институтами на консолидированной основе;
- 2) слаженность в реализации финансовых программ и стратегий развития финансового рынка России;
- 3) оптимизацию расходов на осуществление надзорных процессов;
- 4) скоординированность, согласованность действий по развитию финансового рынка;
- 5) содействие развитию слаборазвитых финансовых услуг;
- 6) усиление контроля, в том числе и за отмытием денег, а также повышение эффективности борьбы с финансовыми правонарушениями и др.

Если говорить о негативных моментах, можно выделить следующие:

- 1) существенная потеря эффективности надзора в первоначальный переходный период;
- 2) игнорирование специфики отдельных секторов финансового посредничества;
- 3) бюрократизация принятия решений и «запаздывание обратной связи»;
- 4) оптимизация расходов может оказаться не такой значительной.

Итак, в соответствии с законопроектом [13] в ходе реформирования планируется внесение следующих изменений.

Во-первых, оставить за Правительством Российской Федерации регулирование пенсионного обеспечения, пенсионного и других видов обязательного страхования, включая обязательное медицинское страхование и страхование жизни и здоровья военнослужащих и приравненных к ним лиц.

Во-вторых, ЦБ будут переданы следующие полномочия:

- определение основных условий формирования пенсионных накоплений, за исключением тех отношений, в которых одной из сторон выступает Пенсионный фонд;
- регулирование всех видов обязательного страхования имущества и ответственности (ОСАГО, ответственность перевозчиков, владельцев опасных объектов и т.п.). Определение правил и предельных ставок тарифов;
- регулирование деятельности акционерных обществ, в том числе при установлении дополнительных требований по проведению общего собрания акционеров.

При этом представители Правительства смогут контролировать исполнение этих полномочий ЦБ через своих представителей в органах управления. И здесь сразу появляются первые противоречия. Исходя из сказанного, ясно, что у Правительства появится возможность вмешиваться в оперативную деятельность ЦБ. Но ведь ЦБ независимый орган, и согласно Конституции никто не может влиять на его монетарные функции. Кроме того, во всех странах, где правительство начало влиять на действия центрального банка, рано или поздно это приводило к росту инфляции, поскольку интересы правительства и его цели несколько отличны – это, в первую очередь, экономический рост, снижение безработицы и т.д.

В-третьих, новые полномочия будут предоставлены и саморегулируемым организациям участников финансовых рынков.

Важно отметить, что независимо от того, в какой форме реализуются идеи мегарегулятора, центральный банк государства сохраняет самое непосредственное отношение к организации банковского надзора, меняется только модель взаимоотношений центральных банков и кредитных организаций, центрального банка и органов исполнительной власти. Создание в России мегарегулятора должно быть подготовлено законодательно, институционально и даже психологически. Примеры быстрого и успешного создания мегарегуляторов характерны либо только для малых государств (Армения, Литва), либо для стран с хорошо отлаженной культурой и процедурой взаимоотношений регуляторов на рынке финансовых услуг (Германия).

Необходимость создания финансового мегарегулятора в России напрямую продиктована нормами принятой в 2009 году Концепции создания международного финансового центра в Российской Федерации [14]. В ней указано, что в условиях глобальной конкуренции на международной арене российский финансовый рынок должен ликвидировать свое отставание, и в первую очередь в области регулирования.

Тем не менее считаем, что формирование мегарегулятора в России ускоренными темпами на данном этапе развития и финансового законодательства и, собственно, органов финансового контроля может сказаться весьма негативно. Еще рано оценивать деятельность ФСФР как ключевого регулятора рынка финансовых услуг, поскольку с момента его создания не прошло и двух лет, а сегодня уже опять стоит вопрос о внесении глобальных изменений.

При введении мегарегулятора потребуются перераспределение сотни функций между органами власти, в первую очередь ЦБ и Правительством Российской Федерации. Понадобится внесение изменений в десятки нормативных правовых актов, в том числе и в Закон о ЦБ, а возможно, и в Конституцию Российской Федерации, поскольку нет ясности в вопросе о том, какое место мегарегулятор займет в системе и структуре органов государственной власти.

Кроме того, мировой опыт свидетельствует о том, что с момента принятия решения о введении мегарегулирования и до момента его появления проходит 10–15 лет, в течение которых как раз и создаются все необходимые условия для подобного регулирования. В России же, как было указано выше, первые обсуждения начались в 2006 году, решение было принято в 2012-м, а ввести мегарегулятор планируется уже к августу 2013 года.

В связи с этим, на наш взгляд, вопрос образования мегарегулятора на базе ЦБ требует глубокого анализа и широкой дискуссии в профессиональном сообществе, а сам процесс создания должен быть продуманным и планомерным. В связи с этим необходимо унифицировать ключевые международные нормы и принципы надзора, что потребует производства экспертизы существующей законодательной базы Российской Федерации и подзаконных нормативных правовых актов, так или иначе затрагивающих сферу деятельности мегарегулятора. Кроме того, важно четко определить место и роль мегарегулятора в системе органов власти или за ее пределами, а также установить границы его самостоятельности, решить все организационные вопросы внутри системы органов финансового надзора.

Список цитируемых источников

1. Официальный сайт Департамента управления финансовых учреждений (OSFI) Канады [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.osfi-bsif.gc.ca>. – Дата доступа: 23.04.2013.
2. Официальный сайт Комиссии по финансовому надзору Польши [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.knf.gov.pl>. – Дата доступа: 27.04.2013.
3. Официальный сайт Чешского национального банка [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cnb.cz>. – Дата доступа: 23.04.2013.
4. Немецкий портал [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.deutschland.de>. – Дата доступа: 02.03.2013.
5. Абрамов, А. Великобритания: радикальная реформа органов, регулирующих финансовый рынок / А. Абрамов // Депозитариум. – 1999. – № 8 (17).
6. Официальный сайт Агентства по финансовым услугам [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fsa.go.jp>. – Дата доступа: 24.04.2013.
7. О регулировании предпринимательской деятельности на финансовых рынках: заключение Ком. Гос. Думы Рос. Федерации по финансовому рынку по проекту Федер. закона Рос. Федерации № 436190-4, 9 сент. 2008 г., № 3.24-13/651 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2013.
8. О мегарегуляторе финансовых рынков: заключение Ком. Гос. Думы Рос. Федерации по финансовому рынку по проекту Федер. закона Рос. Федерации № 252155-5, 16 нояб. 2009 г., № 86/3; О мегарегуляторе финансовых рынков: заключение ПУ Аппарата ГД ФС Рос. Федерации по проекту Федер. закона Рос. Федерации № 252155-5 (первое чтение), 17 нояб. 2009 г., № 2.2-1/4192 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2013.
9. Мегарегулятор готов: Центробанк поглощает ФСФР // Официальный сайт РБК [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://top.rbc.ru/economics/14/12/2012/836648.shtml>. – Дата доступа: 24.04.2013.
10. Моисеев, С. Кончина мегарегулятора за рубежом и его рождение в России / С. Моисеев // Официальный сайт РБК [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rbcdaily.ru/finance/opinion/562949980139170>. – Дата доступа: 24.04.2013.
11. Дуброва, М.В. Проблемы мегарегулирования финансовой сферы / М.В. Дуброва, А.И. Пугачев // Финансовая жизнь. – 2010. – № 2.
12. В поезде есть стоп-кран, в самолете – нет. Споры о создании мегарегулятора о финансовом рынке // Первая соц. сеть для юристов Zakon.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon.ru/Discussions/OneDiscussion/6083>. – Дата доступа: 21.04.2013.
13. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: проект Федер. закона: внесен Правительством Рос. Федерации в связи с созданием в Рос. Федерации мегарегулятора рынка финансовых услуг // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2013.
14. Концепция создания международного финансового центра в Российской Федерации // Официальный сайт М-ва эконом. развития Рос. Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/finances/creation>. – Дата доступа: 13.04.2013.

Дата поступления статьи в редакцию 16.05.2013

ПРЕДСТАВИТЕЛЬСКИЙ МАНДАТ В ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВАХ: ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

ЮРКЕВИЧ Х.И.,

аспирант отдела теории государства и права Института государства и права имени В.М.Корецкого Национальной академии наук Украины

В статье исследуются современное состояние нормативного обеспечения и практика правового регулирования представительского мандата в органах государственной власти зарубежных государств. Выявлены и выделены основные пути правового регулирования и способы нормативного закрепления характера представительского мандата в зарубежных государствах, сформулировано собственное видение целесообразности каждого из них. Автор отмечает неоценимое теоретическое и практическое значение анализа опыта зарубежных государств в указанной сфере.

In the article the modern state of the normative providing and practice of legal regulation of representative mandate is analysed of public of foreign states authorities is analysed. Basic ways of legal adjusting and methods of the normative fixing of character of representative mandate in the foreign states are found out and selected, own vision of their appropriateness is formulated for each of them. The author marks the inestimable theoretical and practical value of analysis of experience of the foreign states in the sphere.

Неизбежность процессов глобализации предопределяет существенное влияние опыта зарубежных государств на формирование современной отечественной правовой системы. Не является исключением и сфера правового регулирования представительства народа в органах власти и представительского мандата. Отмеченная проблематика уже становилась предметом внимания исследователей разных эпох, в частности Г.Еллинека, С.А.Комарова, Н.И.Лазаревского, В.В.Маклакова, В.М.Шаповала, Ю.А.Юдина. Тем не менее актуальность данного научного исследования не исчерпана, а его теоретическое и прикладное значение является очевидным. Более того, позитивный опыт некоторых зарубежных государств дает основания для пересмотра действующих отечественных норм и заимствования результативных механизмов правового регулирования представительского мандата с целью гармонизации с основными мировыми тенденциями государств в этой отрасли.

Целью статьи является исследование современного состояния нормативного обеспечения и практики правового регулирования представительского мандата в органах государственной власти зарубежных государств.

В зависимости от типа представительского мандата, который применяется в практике народного представительства, все современные государства на правовой карте мира можно условно разделить на демократические и недемократические. Характерными признаками демократических государств являются высокая степень развития института представительской демократии и признание свободного (общенационального) представительского мандата. Закрепление же императивного мандата, как правило, является признаком недемократических государств. Это объясняется полным или почти полным отсутствием в таких государствах демократических политических отношений. Правда, такое разделение государств в зависимости от типа представительского мандата является достаточно условным, ведь мировой практике известны примеры нарушения формулы: демократический режим – свободный мандат, недемократический режим – императивный мандат. Существуют случаи скрещения этой формулы и применения императивного мандата полностью или какого-то его элемента (к примеру, отзыва) и в государствах с демократическим режимом.

Нормативное регулирование представительского мандата осуществляется, как правило, на

конституционном и законодательном уровнях, то есть соответствующие положения содержатся в конституциях и специальных законах. Однако отметим, что в большинстве современных государств вопросы представительского мандата регулируются именно конституциями как основными законами, которые закрепляют фундамент правового порядка, регулируют наиболее важные общественные отношения, имеют высшую юридическую силу и, в сущности, определяют всю структуру права в государстве.

Анализ конституций зарубежных государств свидетельствует о доминировании свободного типа представительского мандата в большинстве демократических государств, нормативное закрепление которого осуществляется в основном тремя путями.

Первый путь предусматривает наличие в нормах конституции прямого запрещения императивного мандата. В контексте этой доктрины построены модели представительского мандата многих развитых европейских стран. В частности, согласно Конституции Италии (статья 67) каждый член Парламента представляет нацию и осуществляет свои функции без возложения обязанностей на его мандат [1]. В Конституции Франции (статья 27) отмечено, что любой императивный мандат является недействительным [2]. Конституция Литвы (статья 59) закрепляет, что во время срока полномочий члены Сейма должны придерживаться Конституции Республики Литвы, интересов государства согласно их совести и не могут быть ограничены никакими мандатами [3]. В соответствии со статьей 56 Конституции Дании депутаты Фолькетинга руководствуются в своей деятельности только своей совестью, а не какими-либо указаниями своих избирателей [4]. В Конституции Чехии (статья 26) определено, что депутаты осуществляют свой мандат лично в соответствии с присягой и не связаны никакими указаниями [5].

Второй путь предусматривает закрепление в тексте основного закона свободного мандата или недопущения отзыва представителя. Конституция Грузии (часть первая статьи 52) определяет, что член Парламента Грузии должен быть представителем всей Грузии. Он должен использовать свободный мандат, и его отзывание должно быть недопустимым [6]. Чаще всего в конституциях отмечено, что члены обеих палат парламента представляют народ, а не лишь провинцию или ее подраздел, от которых они избраны [7].

Стоит заметить, что первый и второй способы правового регулирования являются наиболее действенными. Ведь такая определенность и четкость законодательной формулировки устраняет неоднозначность относительно характера и типа представительского мандата и, как следствие, способствует адекватному пониманию сущ-

ности представительского мандата в той или иной стране.

Третий способ правового регулирования представительского мандата заключается в простом отсутствии закрепления в конституциях требований императивного мандата. Причем здесь может быть абсолютное отсутствие и в нормах конституции, и в других актах соответствующих положений или же отсутствие их в конституции с отсылкой к специальным законам. Важно отметить, что отсутствие в конституции конкретной нормы об императивном мандате еще не означает существования в государстве именно свободного мандата представителя. Нормы Конституции Республики Беларусь [8] не определяют тип депутатского мандата, но пунктом 8 статьи 8 Закона Республики Беларусь от 4 ноября 1998 года «О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь» предусмотрена возможность досрочного прекращения полномочий депутата Палаты представителей на основании его отзыва [9].

Третий способ, как показывает практика, является менее действенным, чем предыдущие, так как, к сожалению, не способен в полной мере оградить государства от возникновения противоречий относительно типа представительского мандата. И это в значительной степени связано с возможностью при таких условиях произвольной трактовки соответствующих положений законодательства.

Несмотря на то что конституции большинства современных стран, определяя статус представителя, исходят из принципа свободного мандата, до сих пор существуют государства, которые применяют императивный мандат. За пределами Европы императивный мандат существует лишь в отдельных государствах – в КНР, на Кубе, во Вьетнаме, в странах Ближнего Востока, Африки и некоторых других развивающихся странах. В соответствии с Конституцией КНР (статьи 76, 77) депутаты Национального народного конгресса должны поддерживать тесные контакты с округами и населением, которое их избрало, слушать и передавать их мысли и требования и работать для служения им; депутаты Национального народного конгресса подлежат контролю со стороны округов, которые их избрали. Избирательные округа имеют полномочия согласно процедуре, предусмотренной законодательством, отзывать депутатов, которых они избрали [10].

В соответствии со статьей 68 Конституции Кубы все члены представительских органов государственной власти являются выборными и подлежат отзыванию; народные массы контролируют деятельность государственных учреждений, депутатов, делегатов и служащих; избранный должен отчитываться о своей работе и может быть отозван в любое время [11].

Конституция Вьетнама (статья 97) закрепляет, что депутат Национальной Ассамблеи должен поддерживать тесные связи с избирателями; подчинять себя их контролю; собирать и честно отображать их взгляды и желания для обсуждения в Национальной Ассамблее и заинтересованных государственных органах; поддерживать регулярные контакты и отчитываться перед избирателями о своей собственной деятельности и деятельности Национальной Ассамблеи; отвечать на запросы и предложения избирателей; обнаруживать, формировать и отслеживать направление жалоб и обвинений избирателей, а также руководить и способствовать гражданам в осуществлении их прав [12].

Стоит отметить, что кроме рассмотренного выше императивного мандата членов коллегияльных представительных органов законодательство некоторых стран предусматривает также императивный мандат единоличного представительного органа – президента. В частности, досрочное прекращение полномочий президента возможно по результатам проведения его отзыва или референдума. В Исландии (статья 11 Конституции) президент досрочно слагает свои полномочия, если такое решение будет принято на референдуме, который проводится согласно резолюции, принятой тремя четвертыми членов Альтинга. Однако в случае отклонения указанной резолюции Альтинг немедленно распускается с последующим проведением новых выборов [13, с. 472]. С помощью народного голосования возможно отозвание также федерального президента Австрии, но по требованию не избирателей, а федеральных собраний, что будет рассмотрено позже. При любых условиях между отзывом и соответствующим референдумом есть отличие: голосование избирателей относительно отозвания происходит в пределах конкретного избирательного округа, а голосование на референдуме о досрочном прекращении полномочий – административно-территориальной единицы или всего государства [14, с. 27].

Не менее интересен вопрос представительского мандата в контексте членства в партии. В научной литературе выделяют три основных варианта правовой регламентации взаимоотношений представителя и политической партии: 1) депутат теряет мандат, если присоединяется к другой политической партии (Португалия) или выходит из партии с целью стать независимым (Гана); 2) депутат теряет мандат, если перестает быть членом партии, от которой избран (Бангладеш, Намибия, ЮАР); 3) прямое закрепление «партийного императивного мандата» (Бразилия, Индия, Шри-Ланка, ЮАР – относительно депутатов верхней палаты национального парламента) [15, с. 245–247]. В соответствии с нормами статей 47, 106 Конституции ЮАР лицо теряет членство в национальных собраниях и

законодательном органе провинции, если оно не посещает собрания без разрешения при обстоятельствах, относительно которых регламент собраний предусматривает потерю членства и отсутствие без разрешения, в случае чего регламент законодательного органа устанавливает потерю членства [16].

Одной из характерных черт практики зарубежных государств является широкое использование в качестве регулятора общественных отношений такого источника права, как законы. Как правило, вопросы представительского мандата регулируются специальными – «статусными» законами, которые детализируют соответствующие положения конституций и содержат конкретные нормы относительно правового статуса народных представителей. Названия таких законов в разных государствах отличаются. Это могут быть законы о статусе депутатов, членов советов федерации, парламентариев, о реализации мандата, об организации собраний народных представителей и тому подобные. Однако это могут быть и «комплексные» законы, которые кроме вопросов представительства народа в органах государственной власти регулируют целый ряд общественных отношений в государствах. Вопрос представительства регулируется также законодательством субъектов федерации – кантональное законодательство Швейцарии, законодательство штатов США, земель ФРГ и т.п.

Как свидетельствуют результаты анализа зарубежного законодательства, правовое регулирование вопросов представительства на уровне законов и конституции тяготеет к признанию и закреплению свободного типа представительского мандата. Предусматривая четкую законодательную регламентацию типа представительского мандата, в тексте законов многих стран устанавливают конкретные правила относительно свободного представительского мандата и несвязанности представителей никакими поручениями или указаниями. В частности, в соответствии со статьей 56 пункта Е раздела второго Федерального конституционного закона Австрии от 10 ноября 1920 года члены Национального совета и Федерального совета при выполнении своих обязанностей не связаны никакими поручениями. Законодатель создает достаточно интересные законодательные конструкции «отказа от мандата», «возобновления мандата», «прекращения действия мандата». Если член Федерального правительства или государственный секретарь отказались от мандата члена Национального совета, то им после оставления своей должности или выхода в отставку со временным возложением на них последующего осуществления полномочий опять предоставляется компетентным избирательным органом мандат, если лицо, которого это касается, не высказалось перед компетентным избирательным органом в тече-

ние восьми дней против повторного принятия мандата. В результате возобновления мандата прекращает действие мандат того члена Национального совета, который имел мандат временно выбывшего члена, если ни один другой его член, который вошел в него позже, не подал заявление в избирательный орган со ссылкой о наличии у него мандата по тому избирательному округу в качестве замещения временно выбывшего члена Национального совета. Эти положения действуют также, если член Федерального правительства или государственный секретарь не принимали участия в выборах в отсутствие законодательных требований относительно обязательности приказов избирателей и отзыва представителя Национального совета [17].

В то же время существует законодательная практика закрепления в тексте закона нормативных положений, из которых логично видится свободный тип представительского мандата.

В соответствии со статьей 1 главы первой Федерального закона Российской Федерации от 5 июля 1999 года «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» депутатом Государственной Думы является избранный в соответствии с федеральным законом о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации представитель народа, уполномоченный осуществлять в Государственной Думе законодательные и другие полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и данным Федеральным законом [18].

Зарубежное законодательство также регламентирует отношения представителей с избирателями в свете непосредственной реализации мандата представителями. В соответствии со статьей 1 раздела первого Закона Польской Республики «О реализации мандата посла и сенатора» от 9 мая 1996 года послы и сенаторы выполняют (реализуют) свой мандат, руководствуясь волей (одобрением) народа. Ключевым здесь следует признать слово «народ» как единственный целостный субъект. Такое нормативное положение, в сущности, закрепляет свободный характер представительского мандата. В то же время признание в государстве мандата свободного типа не лишает представителей обязанности поддерживать постоянные и тесные связи с избирателями путем их информирования, а также осуществления так называемой «окружной» деятельности на местах. В частности, в соответствии со статьями 1 и 23 раздела первого упомянутого Закона послы и сенаторы должны информировать избирателей о своей работе и деятельности органа, в который они были избраны, создают посольские, сенаторские или посольско-сенаторские бюро с целью обеспечения своей деятельности в округе, могут реализовывать

свою «окружную» деятельность в выбранном округе или в избирательных округах [19]. Стоит отметить, что такие связи и деятельность представителя никоим образом не могут объясняться признанием императивного мандата, а скорее публичным и гласным характером его представительской деятельности.

Что же касается правового регулирования отзыва представителя (как составляющей императивного мандата или самостоятельного института) в пределах специальных законов, то наиболее часто оно встречается на уровне субъектов федерации США и кантонов Швейцарии. Отзыв выборных представителей народа предусмотрен в законодательстве больше трети штатов США, федерального округа Колумбия и некоторых островных территорий. Законодательство штатов США также детально регламентирует процедуру отзыва представителя.

В соответствии со швейцарским законодательством институт отзыва существует в шести кантонах относительно кантонального парламента по инициативе избирателей. В некоторых кантонах Швейцарии законодательством предусмотрена также возможность отзыва избирателями правительства. Стоит заметить, что сама федеральная Конституция Швейцарии не содержит нормы об отзыве национальных органов власти. Таким образом, роспуск кантонального парламента, то есть одновременный отзыв всех его членов, проводят соответственно конституционным нормам о свободном, а не императивном мандате. В итоге всеобщего голосования роспуск парламента предусмотрен также в некоторых землях ФРГ. Иногда в этом процессе принимает участие правительство [13, с. 471–474].

Существенной особенностью зарубежной практики представительства является сочетание в зарубежных государствах права отзыва и права роспуска в случае, когда речь идет о единомличном представительском органе. Такое сочетание существует в Австрии относительно Федерального президента на основании народного голосования по инициативе федеральных собраний. В соответствии с частью 6 статьи 60 пункта 1 (А) раздела третьего Федерального конституционного закона Австрии от 10 ноября 1920 года к окончанию срока своих полномочий Федеральный президент может быть отстранен от должности на основании народного голосования. Народное голосование должно быть проведено, если того будут требовать федеральные собрания. Федеральные собрания ссылаются с этой целью Федеральным канцлером, если Национальный совет примет соответствующее решение. Для принятия решения Национальным советом необходимо присутствие не менее половины членов и большинства в две третьих поданных голосов. Такое решение препятствует последующему осуществлению Федеральным

президентом его обязанностей. Отклонение на основании народного голосования предложения об отстранении Федерального президента от своей должности считается его новым избранием и влечет за собой роспуск Национального совета (статья 29). В этом случае общая длительность срока полномочий Федерального президента не может превышать двенадцати лет [17]. Законодательная процедура отзыва представительских органов (единоличных или коллегиальных) и отдельных представителей нуждается в участии в ней разных властных субъектов: Национального совета, Федерального канцлера, правительства, федеральных собраний и народа как носителя суверенитета и источника власти в государстве. Такое требование участия в процедуре отозвания разных субъектов и достаточная сложность процедуры являются своеобразной гарантией обеспечения стабильности власти, а также правопорядка в государстве.

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

1. Одной из характерных особенностей практики зарубежных государств является двухуровневое – конституционное и законодательное регулирование представительского мандата. Однако в современных государствах вопросы представительского мандата регулируются в большинстве случаев конституциями, что, без

сомнения, свидетельствует о высокой степени значимости регулирования этих отношений для государства и общества.

2. Правовое регулирование представительского мандата в зарубежных государствах является достаточно одновекторным. Несмотря на то что на геополитической карте мира до сих пор существуют государства, которые применяют императивный представительский мандат, доминирующей является тенденция большинства государств отказа от императивного мандата представителей с утверждением свободного типа представительского мандата.

3. Всесторонний анализ опыта зарубежных государств в сфере регулирования представительского мандата имеет неопределимое теоретическое и прикладное значение, поскольку способствует политическому познанию содержания и сущности практики представительства народа в органах государственной власти, осмыслению места и роли государства в мире. Использование зарубежного опыта, который нашел концентрированное выражение в теории и практике развитых стран мира, может восприниматься как своеобразное мерило для прогнозирования собственного демократического развития. Но мировой опыт мы должны использовать творчески с учетом отечественных традиций государства и реалий настоящего.

Список цитируемых источников

1. Constitution of the Italian Republic [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf. – Date of access: 26.09.2013.

2. Constitution of the French Republic [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>. – Date of access: 26.09.2013.

3. Constitution of the Republic of Lithuania (Adopted by citizens of the Republic of Lithuania in the Referendum of 25 October 1992) [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.lrkt.lt/Documents2_e.html. – Date of access: 26.09.2013.

4. Конституция Королевства Дания, 5 июня 1953 г. [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Denmark&language=r>. – Date of access: 26.09.2013.

5. Constitution of the CR of December 16, 1992 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.hrad.cz/en/czech-republic/constitution-of-the-cr.shtml>. – Date of access: 26.09.2013.

6. The Constitution of Georgia. Adopted on 24 August 1995 [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.parliament.ge/files/68_1944_951190_CONSTIT_27_12.06.pdf. – Date of access: 26.09.2013.

7. The Belgian Constitution [Electronic resource]. – Mode of access: www.senate.be/doc/const_nl.html. – Date of access: 26.09.2013.

8. Конституция Республики Беларусь, 15 марта 1994 г.: с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. // Официальный Интернет-портал Президента Респ. Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.president.gov.by/press19332.html#doc>. – Дата доступа: 26.09.2013.

9. О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 4 нояб. 1998 г., № 196-З // Официальный сайт Совета

Респ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.sovrep.gov.by/index.php/status_chlena_sr.html. – Дата доступа: 26.09.2013.

10. Constitution of the People's Republic of China (Adopted on December 4, 1982) [Electronic resource]. – Mode of access: <http://english.peopledaily.com.cn/constitution/constitution.html>. – Date of access: 26.09.2013.

11. Constitution of the Republic of Cuba, 1992 [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.cubanel.org/ref/dis/const_92_e.htm. – Date of access: 26.09.2013.

12. Constitution of the Socialist Republic of Vietnam (April, 1992) [Electronic resource]. – Mode of access: http://coombs.anu.edu.au/~vern/van_kien/constit.html. – Date of access: 26.09.2013.

13. Маклаков, В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: учеб. для студ. юрид. вузов и фак. / В.В. Маклаков. – М.: Волтерс Кливер, 2006. – 896 с.

14. Шаповал, В.М. Конституційні механізми реалізації народного суверенітету / В.М. Шаповал // Вісн. Конституц. Суду України. – 2004. – № 4. – С. 12–27.

15. Юдин, Ю.А. Политические партии и право в современном государстве / Ю.А. Юдин; Ин-т гос-ва и права Рос. акад. наук. – М.: Форум-Инфра-М, 1998 – 285 с.

16. Constitution of the PAR [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.info.gov.za/documents/constitution/1996/96cons4.htm>. – Date of access: 26.09.2013.

17. Федеральный конституционный Закон Австрии, 10 нояб. 1920 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constitutions.ru/archives/236/6>. – Дата доступа: 26.09.2013.

18. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации, 5 июля 1999 г., № 133-ФЗ; в ред. Федер. закона Рос. Федерации от 27 июля 2010 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.kodeks.ru/document/9027721>. – Дата доступа: 26.09.2013.

19. O wykonywaniu mandatu posla i senatora: Ustawa Polska z dnia 9 maja 1996 roku [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/prawo.html>. – Date of access: 26.09.2013.

Дата поступления статьи в редакцию 26.09.2013

ПЦПИ – ГАРАНТ ПАВЫШЭННЯ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ НАСЕЛЬНИЦТВА: З ВОПЫТУ РАБОТЫ ГРОДЗЕНСКОЙ АБЛАСНОЙ НАВУКОВАЙ БІБЛІЯТЭКІ ІМЯ Я.Ф.КАРСКАГА

ЗДРАДОЎСКАЯ Л.У.,

загадчык аддзела інфармацыйна-бібліяграфічнай работы Гродзенскай абласной навуковай бібліятэкі імя Я.Ф.Карскага

У артыкуле разглядаецца вопыт работы публічнага цэнтра прававой інфармацыі Гродзенскай абласной навуковай бібліятэкі імя Я.Ф.Карскага.

The experience of the Public Center of Legal Information of the Grodno Regional Scientific Library named by E.F.Karsky is considered in the article.

Пры адзеле інфармацыйна-бібліяграфічнай работы Гродзенскай абласной навуковай бібліятэкі імя Я.Ф.Карскага на працягу 12 гадоў дзейнічае публічны цэнтр прававой інфармацыі (далей – ПЦПИ), які забяспечвае карыстальнікаў дакладнай, поўнай і своєчасовай прававой інфармацыяй.

Дзейнасць ПЦПИ ўплывае на павышэнне ўзроўню прававой культуры, прававое выхаванне асобнага чалавека, дае магчымасць яму набыць навыкі выкарыстання нарматыўных прававых актаў і ўменне паводзіць сябе ў адпаведнасці з прававымі нормаўмі.

Важнасць заканадаўчых актаў сёння разумеюць усе: і радавыя грамадзяне, і кіраўнікі розных рангаў. Афарызм французскага пісьменніка Анарэ дэ Бальзака «нішто так плоха мы не знаём, как то, что каждый должен знать, – Закон» актуальны сёння як ніколі. Павышаная цікавасць да прававой інфармацыі звязана з пераменаўмі ў грамадстве і пастаянным ростам заканадаўчага патоку. Кожны грамадзянін павінен валодаць мінімумам прававых ведаў, неабходных для працы, паводзін у грамадстве, у бытавых абставінах.

У ПЦПИ сфарміраваны асноўны масіў юрыдычнай літаратуры. Гэта кодэксы, каментарыі заканадаўства, тэматычныя зборнікі прававых дакументаў, даведнікі, слоўнікі, падручнікі, вучэбныя дапаможнікі. У фондзе прадстаўлены

перыядычныя выданні прававой тэматыкі, выданні міністэрстваў і ведамстваў, вышэйшых судовых органаў, юрыдычныя часопісы.

У распараджэнні ПЦПИ – інфармацыйна-пошукавыя сістэмы: «ЭТАЛОН» (далей – ІПС «ЭТАЛОН»), якая змяшчае банкі даных «Заканадаўства Рэспублікі Беларусь», «Рашэнні органаў мясцовага кіравання і самакіравання», «Міжнародныя дагаворы», «Правапрымяняльная практыка», «Судовая практыка»; «Эксперт»; «Юсіас».

Інфармацыйныя рэсурсы – як друкаваныя, так і электронныя – дазваляюць выконваць самыя разнастайныя запыты па грамадзянскім, сямейным, працоўным, жыллёвым, зямельным, экалагічным праве і іншых галінах права.

Як паказвае практыка, да прававой інфармацыі ў ПЦПИ звяртаюцца самыя розныя групы наведвальнікаў. Згодна са статыстычнымі данымі асноўнымі карыстальнікаў ПЦПИ з'яўляюцца студэнты (38,6 %) і прадстаўнікі эканамічнай, юрыдычнай, фінансавай сфер дзейнасці (29,2 %).

Тое, што асноўную частку наведвальнікаў складаюць студэнты, цалкам зразумела. Практычна ні адна кантрольная, курсавая, дыпломная работа не можа адпавядаць сучасным патрабаванням без апоры на заканадаўства. Захаванню попыту на прававую інфармацыю сярод названай групы карыстальнікаў садзейнічаюць

цесныя сувязі бібліятэкі з навучальнымі ўстановамі. На працягу многіх гадоў ПЦПІ падтрымлівае сувязі з юрыдычным факультэтам Гродзенскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя Я.Купалы, Беларускамі інстытутам правазнаўства і каледжам бізнеса і права, якія знаходзяцца недалёка ад бібліятэкі. Традыцыйнымі сталі дні інфармацыі «Інфармацыйныя рэсурсы бібліятэкі па праве» для студэнтаў першых курсаў.

Прадстаўнікі эканамічнай, юрыдычнай і фінансавай сфер дзейнасці – гэта ў асноўным супрацоўнікі арганізацый, якія не маюць доступу да прававых рэсурсаў і магчымасці карыстацца новай літаратурай прававой тэматыкі. Сярод іх многа тых, хто толькі пачынае сваю дзейнасць.

Асаблівай увагі патрабуюць сацыяльна неабароненыя пласты насельніцтва: пенсіянеры і інваліды. Гэту катэгорыю карыстальнікаў адрознівае ад астатніх тое, што яны, як правіла, не ўмеюць самастойна карыстацца камп'ютарам, не ведаюць канкрэтных дакументаў, а звяртаюцца з пэўнай прававой праблемай, якую неабходна вырашыць. Такія грамадзяне патрабуюць дадатковай увагі, паколькі, калі імкнуцца знайсці выйсце з той ці іншай жыццёвай сітуацыі, часта звяртаюцца з такімі праблемамі, якія пад сілу вырашыць толькі прафесіяналам. У гэтых выпадках на дапамогу і такім карыстальнікам, і ПЦПІ прыходзяць спецыялісты калегіі адвакатаў Ленінскага раёна г. Гродна, з якімі на працягу 10 гадоў ПЦПІ цесна супрацоўнічае. Штомесяц, у апошнюю сераду, яны даюць бясплатныя юрыдычныя кансультацыі. У 2012 годзе было дадзена 111 такіх кансультацый.

Пра эфектыўнае функцыянаванне ПЦПІ сведчаць факты. Так, у 2012 годзе да паслуг ПЦПІ звярнуліся 2038 карыстальнікаў, якія наведлі цэнтр 5224 разы. Гэта амаль у 2 разы больш, чым у пачатку дзейнасці ПЦПІ (2002 год). Колькасць выкананых даведак прававой тэматыкі ў 2012 годзе склала 4287, што амаль у 3 разы больш, чым у самым пачатку работы ПЦПІ.

Станоўчая дынаміка названых паказчыкаў абумоўлена тым, што ў ПЦПІ ёсць усе неабходныя ўмовы для якаснага інфармацыйнага абслугоўвання карыстальнікаў: камп'ютары, прынтары, капіравальны апарат, выхад у сетку Інтэрнэт, супрацоўніцтва з рэгіянальным цэнтрам прававой інфармацыі Гродзенскай вобласці.

Штодзённае абнаўленне банкаў даных дае магчымасць своечасова прадаставіць карыстальнікам неабходную актуальную прававую інфармацыю, а таксама пастаянна сачыць за змяненнямі і дапаўненнямі, якія адбываюцца ў заканадаўстве. Значнасць электроннай базы даных як інфармацыйна-пошукавага рэсурса вы-

сока ацанілі і работнікі, і карыстальнікі. Час, затрачаны бібліёграфам пры рабоце з прававым дакументам, скараціўся ў дзясяткі разоў.

З мэтай больш поўнага раскрыцця фонду і прыцягнення новых карыстальнікаў прававой інфармацыі ў ПЦПІ афармляюцца кніжныя выставы, адкрытыя прагляды літаратуры, праводзяцца масавыя мерапрыемствы, бібліятэкары асвятляюць дзейнасць ПЦПІ ў сродках масавай інфармацыі. Кніжныя выставы «Правая інфармацыя на службе сацыяльнага прагрэсу», «Інфармацыйнае грамадства і правая інфарматызацыя» пастаянна абнаўляюцца.

У мерапрыемствах, якія праводзяцца ў рамках ПЦПІ, актыўны ўдзел прымаюць прадстаўнікі улады, праваахоўных органаў, суддзі, дэпутаты.

Цікавым і змястоўным атрымаўся дзень інфармацыі «Правая абарона спажыўцоў» у мінулым годзе. У ім прынялі ўдзел суддзі гаспадарчага суда Гродзенскай вобласці, адвакат спецыялізаванай юрыдычнай кансультацыі «Юр-Эксперт», суддзя суда Кастрычніцкага раёна г. Гродна. У ходзе мерапрыемства быў зроблены агляд нацыянальнага заканадаўства па абароне правоў спажыўцоў, разгледжаны асноўныя правы беларускага спажыўца, прыведзены найбольш частыя выпадкі парушэння заканадаўства з боку вытворцаў і спажыўцоў. Падчас дня інфармацыі наведвальнікі атрымалі адказы на хвалючыя пытанні.

Добрыя водгукі чытачоў атрымлівае бібліятэка пасля традыцыйных сустрэч з прадстаўнікамі Камітэта дзяржаўнага кантролю, судоў, налагавай інспекцыі і абласной калегіі адвакатаў, якія праходзяць у форме пытанняў і адказаў.

Правая асвета моладзі – важная задача цэнтра. Для вучняў старэйшых класаў штогод праводзяцца дні інфармацыі «Моладзь і закон» з удзелам прадстаўнікоў праваахоўных органаў.

Для бібліятэкараў аграгарадкоў вобласці на курсах павышэння кваліфікацыі праводзяцца практычныя заняткі па рабоце з ІПС «ЭТАЛОН».

Неаднаразова ПЦПІ рыхтаваў базу для правядзення рэспубліканскіх і абласных семінараў і канферэнцый па прававой асвеце насельніцтва.

У 2007 годзе адбыўся рэспубліканскі семінар «Дзейнасць публічных цэнтраў прававой інфармацыі па аказанні інфармацыйна-прававых паслуг насельніцтву» з удзелам прадстаўнікоў Адміністрацыі Прэзідэнта, Нацыянальнага цэнтра прававой інфармацыі Рэспублікі Беларусь (далей – НЦПІ), Міністэрства культуры і Міністэрства юстыцыі. Канферэнцыя «Дыстанцыйная правая дапамога насельніцтву Гродзенскай вобласці» з удзелам НЦПІ, рэгіянальнага цэнтра прававой інфармацыі Гродзенскай вобласці, Гродзенскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя Я.Купалы праводзілася ў 2009, 2010 гадах.

У мінулым годзе НЦПІ арганізаваў абласны навучальны семінар для супрацоўнікаў цэнтральнай бібліятэчнай сістэмы вобласці.

Перспектывы развіцця прававога інфармавання і выхавання прававой культуры мы бачым у далейшым супрацоўніцтве з рэгіянальным цэнтрам прававой інфармацыі Гродзенскай вобласці, калегіяй адвакатаў Ленінскага раёна, праваахоўнымі органамі, навучальнымі ўстановамі.

За гады свайго існавання ПЦПІ не страціў сваёй актуальнасці. Ён шырока разрэкламаваны, даступны для ўсіх пластоў насельніцтва, мае добрую рэпутацыю і вялікія магчымасці.

На 1 кастрычніка 2013 г. у публічных бібліятэках Гродзеншчыны налічваецца 99 ПЦПІ. Інфармацыйныя рэсурсы ПЦПІ ў бібліятэках вобласці складаюць больш за 71,7 тысячы экзэмпляраў кніг і перыядычных выданняў. Кожны цэнтр забяспечаны электроннай копіяй эталоннага банка даных прававой інфармацыі з ПС «ЭТАЛОН». За бягучы год карыстальнікамі ПЦПІ сталі каля 9 тысяч чалавек.

Нягледзячы на велізарны інфармацыйны паток, мноства юрыдычных кансультацый і службаў, бібліятэкі занялі сваю нішу ў сферы забеспячэння прававой інфармацыяй.

Дата паступлення артыкула ў рэдакцыю 29.10.2013

ОПЫТ РАБОТЫ ПУБЛИЧНЫХ БИБЛИОТЕК БРЕСТЧИНЫ ПО ФОРМИРОВАНИЮ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ ГРАЖДАН

КУЗЬМИНА А.С.,

главный библиотекарь отдела библиотековедения Брестской областной библиотеки имени М.Горького

Сегодня современная библиотека служит базой для формирования правовой культуры населения, обеспечивает пользователям широкодоступный открытый доступ к правовой и другой социально значимой информации, внедряет новые для библиотек услуги и сервисы.

Первые публичные центры правовой информации (далее – ПЦПИ) при публичных библиотеках Брестчины стали создаваться в 2001 году. В настоящее время в области функционируют 56 ПЦПИ при библиотеках различного уровня: 1 – в Брестской областной, 19 – в центральных городских и районных, 3 – в детских, 6 – в городских, 7 – в горпоселковых, 20 – в сельских библиотеках. Согласно Положению о публичном центре правовой информации, утвержденному постановлением Министерства культуры Республики Беларусь от 10 февраля 2011 г. № 4, основными задачами ПЦПИ являются:

- организация свободного доступа граждан к эталонной правовой информации;
- формирование фонда периодических и непериодических печатных и электронных изданий, государственных информационно-правовых ресурсов, содержащих эталонную правовую информацию, материалов научно-практического характера, способствующих полному и адекватному восприятию гражданами их прав и обязанностей;
- использование эффективных форм и методов библиотечного, информационного и справочно-библиографического обслуживания в целях формирования правовых знаний, навыков правомерного поведения, уважительного отношения к праву [1].

В библиотеках области ПЦПИ не являются самостоятельными структурными подразделениями, а созданы на базе отделов: информационно-библиографических (в областной библиотеке и центральных городских библиотеках), об-

служивания и информации (в центральных районных библиотеках). Все правовые центры оснащены компьютерной техникой, имеют доступ к сети Интернет и электронную почту, что позволяет оперативно удовлетворять запросы пользователей и осуществлять электронную доставку документов.

Одним из факторов успешного функционирования правовых центров является их информационно-ресурсное обеспечение. Основные электронные ресурсы представлены электронной копией эталонного банка данных правовой информации Республики Беларусь с информационно-поисковой системой «ЭТАЛОН» (далее – ИПС «ЭТАЛОН»), тематическими банками данных «Судебная практика», «Одно окно», «Бизнес», «Помнікі гісторыі права Беларусі». К услугам пользователей Брестской областной библиотеки им. М.Горького – информационно-правовая система по законодательству Беларуси «Эксперт», электронная база данных «Эксперт: охрана труда». Для оперативного поиска необходимой правовой информации активно используются ресурсы отдаленного доступа: Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, Детский правовой сайт, сайты различных министерств и ведомств.

Традиционные (бумажные) ресурсы складываются из периодических изданий («Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь», «Право.by», «Экономика Беларуси», «Финансы. Учет. Аудит», «Проблемы управления», «Отдел кадров», «Юстыцыя Беларусі» и др.), сборников нормативных правовых актов и комментариев, кодексов, учебной и справочной литературы, популярных изданий юридического характера. Совокупный документный фонд ПЦПИ библиотек Брестчины насчитывает более 37 тысяч экземпляров, из них около 100 экземпляров – фонд ПЦПИ детских библиотек.

К сожалению, на книжном рынке представлено очень мало детской литературы правовой тематики, что вызывает определенные трудности при формировании фонда детских ПЦПИ. К тому же ИПС «ЭТАЛОН» не адаптирована к детскому пользователю. Чаще всего в работе с подростками и детьми используются информационные ресурсы Детского правового сайта (mir.pravo.by).

Отвечая на информационные запросы по различным аспектам правовой проблематики, многие ПЦПИ создают собственные информационные продукты (в форме печатных изданий, баз данных и т.п.). Например, папки-досье по темам «Льготы», «Жилищный кодекс», «Кредит на жилье», «Все о земельном законодательстве», «Предпринимательство», «Контракт». Вниманию пользователей предлагаются библиографические указатели, тематические и информационные материалы: «Молодежная политика в Республике Беларусь», «Правовое регулирование», «Борьба с детской беспризорностью», «ПЦПИ информирует: актуальные вопросы», «Обратите внимание! Новое в законодательстве», «Потребитель имеет право знать» и др.

Говоря о ресурсах ПЦПИ, было бы неверно не рассмотреть такой важнейший ресурс, как персонал, работающий в центрах при библиотеках. В ПЦПИ трудятся специалисты с библиотечным образованием, в основном библиографы. Однако работа с правовыми информационными базами данных и документами требует специальных знаний и умений. На местах усилиями руководства библиотек проводятся тренинги, семинары для сотрудников ПЦПИ на темы «Как найти необходимый правовой акт», «Использование правовой информации в развитии правовой культуры населения», практикумы по работе с ИПС «ЭТАЛОН». В 2009 году состоялся областной круглый стол «Публичные библиотеки Брестчины в системе правовой информации» с участием директоров централизованных библиотечных систем и библиографов центральных библиотек Брестской области. На нем рассматривались вопросы формирования и использования документных ресурсов правовой тематики, информационно-правового обеспечения населения, использования технических средств и электронных баз данных.

ПЦПИ при библиотеках как общедоступные центры открыты всем. Это определяет состав пользователей: ПЦПИ обслуживают не только читателей библиотек, а все население своего региона. О востребованности их услуг можно судить по статистическим данным за 2012 год:

- зарегистрировано более 5 тысяч пользователей;
- зафиксировано свыше 11 тысяч посещений;
- выполнено более 10 тысяч справок;
- выдано свыше 23 тысяч экземпляров документов [2].

Основные категории пользователей – служащие (38 %), учащиеся и студенты (33 %), социально незащищенные слои населения (пенсионеры) (11 %), безработные (8 %), рабочие (10 %). Тематика обращений самая различная и охватывает все отрасли права, но все же превалирует интерес к жилищному, пенсионному, трудовому законодательству. Необходимо отметить, что сегодняшнему пользователю нужны не только правовые документы, но и комментарии к ним, консультации по их применению.

Анализ статистических показателей за последние годы позволяет сделать вывод, что наряду с расширением сети ПЦПИ наблюдается тенденция уменьшения количества пользователей, посещений и обращений к электронным правовым базам данных. Среди основных причин негативной динамики – доступность правовых информационных ресурсов в сети Интернет, приобретение правовых информационно-поисковых систем госучреждениями, организациями, предприятиями.

Эффективность функционирования ПЦПИ в значительной мере определяется наличием партнерских связей. На сегодняшний день ПЦПИ активно сотрудничают с правоохранительными органами, районными и городскими инспекциями по делам несовершеннолетних. Весьма продуктивно сотрудничество с учебными заведениями юридического профиля. Например, на протяжении нескольких лет в ПЦПИ при Брестской областной библиотеке им. М.Горького практикуются дежурства студентов учебной лаборатории «Юридическая клиника» юридического факультета Брестского государственного университета им. А.С.Пушкина. Будущие юристы оказывают консультативную помощь населению в решении вопросов правовой тематики. К сожалению, ПЦПИ не имеют постоянного сотрудничества с юридическими консультациями и коллегиями адвокатов, во многих центрах населению оказываются лишь разовые юридические консультации.

Тесные связи сложились у многих ПЦПИ с местными школами. Для учащихся организуются многочисленные мероприятия, цель которых – привить молодежи правовую грамотность, дать представление об их правах и обязанностях, помочь в сложных житейских ситуациях.

Наиболее яркий пример такой работы – «Школа правовых знаний», организованная на базе Березовской центральной районной библиотеки и работающая под девизом «Знать закон, уважать закон, жить в согласии с законом». В работе школы используются различные формы закрепления правовых знаний: беседы, круглые столы, часы правовой информации, аукционы правовых знаний, театрализованные представления, конкурсы. В марте этого года для учащихся средней школы № 3 г. Березы

была проведена молодежная конференция «Закон. Порядок. Воинский долг», где обсуждался вопрос о роли армии в современном обществе, рассматривались белорусская система военного образования и правовые аспекты призыва на воинскую службу.

Стало уже традиционным проведение в ПЦПИ при Пинской центральной городской библиотеке публичной правовой консультации «Молодому специалисту». Сотрудники ПЦПИ ознакомили выпускников средних специальных и высших учебных заведений с правами и обязанностями, социальными льготами молодых специалистов.

В Ивановской центральной районной библиотеке им. Ф.И.Панферова ежегодно в мае проводится круглый стол «Внимание: подросток» с участием детей, состоящих на внутришкольном учете или на учете в инспекции по делам несовершеннолетних, и их родителей. На встрече приглашаются социальные педагоги, представители комиссии по делам несовершеннолетних, члены БРСМ, священнослужители.

Массовые мероприятия с подростками и молодежью строятся с учетом психологических особенностей данной аудитории. «Сухая» информация часто не доходит до сознания молодежи. В мероприятиях особое место занимают так называемые интерактивные методы: «свободный микрофон», деловые и ролевые игры, творческие задания, «мозговые штурмы» и др. В практику работы библиотек вошли комплексные формы: видеопозаботы параллельно с чтением и обсуждением, слайд-рассказы, мультимедийные презентации, видеоролики.

Своевременному информированию населения в сфере законодательства и права содействуют проводимые в ПЦПИ циклы массовых мероприятий по повышению правовой культуры: книжные выставки, консультации, уроки, акции, презентации, конференции. Во всех ПЦПИ постоянно проводятся экскурсии по ознакомлению с ИПС «ЭТАЛОН», организуются презентации информационных ресурсов правовой тематики.

Например, в ПЦПИ при Малоритской центральной районной библиотеке проходят традиционные встречи населения с сотрудниками ОАО «АСБ Беларусбанк» г. Малориты – дни экономических знаний. Банковские служащие консультируют по вопросам банковского кредитования населения, оплате услуг платежными карточками. Большой резонанс у пользователей вызывает Неделя правовых знаний, проводимая совместно с Департаментом охраны правопорядка г. Малориты.

В ПЦПИ Ивацевичской районной сети библиотек проводятся циклы комментированных чтений «Закон для всех и каждого», дни правовой культуры «Правовая защита пожилого человека» с участием сотрудников юридической консультации.

С 2009 года библиотеки Столинской районной сети библиотек проводят правовое информирование различных слоев населения в рамках действующей районной целевой программы «Библиотеки в помощь правовому просвещению и формированию правовой культуры населения». В рамках выполнения мероприятий программы в 9 библиотеках агрогородков открыты ПЦПИ, формируется фонд правовой литературы, проводятся дни информации «Местная власть информирует», «Социальная защита семьи», «Правовое поле пенсионера», «Правовые знания для всех».

Опыт работы ПЦПИ при библиотеках Брестчины показывает, что их дальнейшее успешное развитие возможно при решении следующих задач:

- выделение ПЦПИ в специализированные структурные подразделения;
- модернизация материально-технической базы библиотек и использование высокоскоростных телекоммуникационных каналов, создание автоматизированных рабочих мест для самостоятельной работы пользователей с правовыми информационно-поисковыми системами;
- непрерывное повышение квалификации сотрудников ПЦПИ.

Список цитируемых источников

1. Положение о публичном центре правовой информации: утв. постановлением М-ва культуры Респ. Беларусь, 10 февр. 2011 г., № 4 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
2. Публічныя бібліятэкі Брэстчыны: агляд дзейнасці за 2012 г. / склад.: Л.К. Кароль, А.С. Кузьміна, А.В. Пастыка; абл. б-ка імя М. Горкага. – Брэст: Абл. б-ка імя М. Горкага, 2013. – 34 с.

Дата поступления статьи в редакцию 29.10.2013