

**КОНСТИТУЦИОННОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО**

УДК 342

**О ПРОЕКТАХ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ  
В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ****Е.А. НЕХАЙ****(Представлено: канд. юрид. наук, доц. Д.В. ЩЕРБИК)**

*Рассматриваются и анализируются различные предложения по сущности и этапам проведения реформы, по определению оптимального количества уровней административно-территориального деления в Республике Беларусь.*

Административно-территориальное устройство является неотъемлемой частью любого государства. От того насколько грамотно и обоснованно территориально устроено государство, зависит его функционирование. Административно-территориальное деление наиболее тесно связано с системой местных органов государственного управления. Они составляют неразрывное целое, постоянно взаимодействуют между собой и оказывают друг на друга серьезное влияние. Одной из главных целей административно-территориального устройства является эффективная организация государственного управления и местного самоуправления [1]. Именно поэтому вопрос о реформировании административно-территориального деления является актуальным. Наиболее обсуждаемая идея по реформированию – отказ от трехзвенной и переход к двухзвенной системе административно-территориального устройства.

Предложения, по такого рода реформированию административно-территориального деления, отчасти, берут свои идеи из разработанной в 1987 г. БелНИИП градостроительства «Генеральной схемы комплексной организации БССР», положения которой вошли в «Схему развития и размещения производительных сил Белорусской ССР на период до 2005 г.». Предполагалось создание 20 территориальных комплексов и 338 местных территориальных систем расселения. Местные системы должны были создаваться в зависимости от экономической специализации: многофункциональные, промышленные, промышленно-аграрные, аграрные, аграрно-природоохранные, природоохранные. В свою очередь 18–20 таких местных систем составили бы территориальный комплекс [2]. Территориальные параметры и границы местных систем в основном вписывались в существовавшие административные границы районов и областей. Таким образом, намечалось перейти к новой двухзвенной системе административно-территориального деления, но распад Советского Союза, не позволил осуществить планы.

После провозглашения независимости, в Республике Беларусь 5 мая 1998 г. был принят Закон «Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь», в котором закрепляются основные принципы, термины, существующее административно-территориальное деление и устанавливается тесная связь между административно-территориальным устройством и системой органов местного управления и самоуправления.

В начале двухтысячных с предложениями по реформированию существующей системы административно-территориального деления выступил П.С. Гейзлер. Он отмечал, что фактически все города образовали со своим окружением социально-экономическое пространство, которое имеет как бы две различные системы государственного управления – городскую и районную. Подобное обстоятельство постоянно провоцировало конфликт интересов властей и населения города и района, которые не рассматривают эту территорию как свою общую [3].

Предлагалось объединение городов областного подчинения и г. Минска с одноименными административными районами, так как сложившийся социально-экономический комплекс городов и их окружения закономерно требовал юридического закрепления и легализации в форме единого административно-территориального образования.

В настоящее время в республике существуют 118 районных исполнительных комитетов, и лишь 12 городских исполнительных комитетов [4], хотя закон «О местном управлении и самоуправлении» предполагает создание местных органов управления на территории, как города областного подчинения, так и района центром которого является этот город. Это существенный шаг в обеспечении взаимоувязанного, согласованного развития больших и крупных городов и их ближайшего окружения, а так же первоочередной шаг в реформировании системы административно-территориального деления республики.

С 2010 года своеобразной свободной площадкой для обсуждения возможных изменений системы административно-территориального устройства стал интернет портал БРАМАВУ. Наличие такого портала свидетельствует о заинтересованности граждан в изменениях существующей системы администра-

тивно-территориального деления. Сообщество данного портала при формировании конкретных идей по реформированию опирается на следующие положения:

– существующие территории районов должны рассматриваться как фундамент для построения новых административно-территориальных единиц;

– развитие и модернизация существующей системы местного самоуправления [5].

Первое положение не вызывает сомнений. Действительно, необходимо отталкиваться от существующих районов т.к. это позволит минимизировать трудности для простых граждан и обеспечить плавный переход к новым реалиям для уже существующей системы.

Развитие местного самоуправления может быть затруднено т.к. данная система органов находится в тесной связи с органами местного управления. На это указывает наличие в Конституции раздела V, общего для местного управления и самоуправления, а также, закрепленный в статье 4 Закона республики Беларусь «Об административно-территориальном устройстве», принцип сочетания единой государственной власти Республики Беларусь с местным самоуправлением. Все вышеперечисленное свидетельствует о невозможности развития органов местного самоуправления отдельно от органов местного управления.

Дальнейшее реформирование существующих реалий административно-территориального устройства требует комплексного подхода, поскольку предполагает изменения, которые повлияют на многие сферы. Не стоит также забывать и о главной цели административно-территориального устройства – эффективной организации государственного управления и местного самоуправления.

Реформа административно-территориального устройства должна идти в направлении расширения прав территориальных сообществ за счет расширения компетенции низовых единиц и сокращения верхних звеньев, дублирующих друг друга.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 5 мая 1998 г., № 154-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 31 декабря 2014 г. // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
2. Елизаров, С.А. Формирование и функционирование системы административно-территориального деления БССР (1919–1991 гг.) / С. А. Елизаров. – Гомель : ГГТУ им. П. О. Сухого, 2009. – 222 с.
3. Экономика региона : учеб. пособие / В.И. Борисевич [и др.] ; под ред. В.И. Борисевича – Минск : Бел. гос. экон. ун-т, 2002 – 432 с.
4. Национальный Интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Режим доступа: <http://www.pravo.by>. – Дата доступа: 25.09.2015.
5. Волох, К. Новое административно-территориальное деление Беларуси [Электронный ресурс] / К. Волох // БРАМАВУ. – Режим доступа: <http://www.bramaby.com/ls/blog/projects/53.html> – Дата доступа: 29.09.2015.

УДК 342

### ОБ АКТУАЛЬНОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

*Е.А. НЕХАЙ*

*(Представлено: канд. юрид. наук, доц. Д.В. ЩЕРБИК)*

*Оценивается влияние административно-территориальной реформы на систему органов местного управления, обозначены основные предпосылки к проведению реформы, рассматривается возможность расценивать реформу как способ оптимизации органов местного управления.*

В Республике Беларусь местные органы государственного управления можно назвать основным звеном в деле развития конкретной территории, создания социальной инфраструктуры. Именно эти государственные органы наиболее приближены к конкретному человеку. Основная цель местного управления – решение вопросов местного значения с учетом общегосударственных интересов и интересов граждан [1].

Внедрение новых технологий, в том числе и в работу государственного аппарата, желание властей претерпевая минимальные затраты организовать наиболее эффективное управление, меняющиеся потребности общества, экономическая ситуация в государстве – все это вызывает необходимость в постоянной оптимизации аппарата государственного управления.

Наиболее часто в качестве меры оптимизации применяют простое сокращение количества работников аппарата управления. Данная мера, имеет временный эффект и, более того, во многих случаях является не действенной, потому что дезорганизует действующую структуру управления. Она начинает давать сбои, вынуждая под различными предлогами восстанавливать кадровый состав. Проходит время,

и численность, вырастает до прежних размеров, на все уровни возвращается полный набор управленцев. Чтобы радикально "оптимизировать" затраты на содержание, необходимо изменить систему, сократить число уровней.

Сокращение числа уровней местного управления возможно через административно-территориальную реформу. Нормативное определение термина административно-территориальное устройство отражает прочную связь органов местного управления и самоуправления с территориальным делением. Так же в соответствии с законом Республики Беларусь «Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь», территориальное образование может иметь один из двух статусов: территориальная либо административно-территориальная единица. Отличие состоит в том, что в границах административно-территориальной единицы создаются органы местного управления и самоуправления, в границах же территориальных единиц данные органы не создаются. Статья 6 закона закрепляет перечень территориальных образований, которым присваивается статус административно-территориальных единиц [1]. Исходя из этого, можно сделать вывод, что в Республике Беларусь территориальное деление определяет не только границы пространственной компетенции органов власти, но и конкретную территорию на которой органы власти формируются, а значит, реформирование системы административно-территориального деления можно рассматривать как способ оптимизации органов местного управления.

С реформой связано и повышение эффективности самоуправления и государственного управления территориальным развитием, требующее децентрализации власти и усиления ответственности местной администрации и органов местного самоуправления за судьбу подведомственной территории. Влияние местной власти на решение проблем подведомственной территории было и остается весьма ограниченным, что обусловлено как недостаточным кругом полномочий, делегированных центром, так и слабой финансовой базой самостоятельного развития. Как и прежде, фактически отсутствует связь между эффективностью работы промышленности и других отраслей хозяйства, расположенных на некой территории, и инвестиционными, финансовыми возможностями для развития социальной инфраструктуры и решения социальных проблем, которыми непосредственно и независимо от общего состояния экономики других регионов располагает администрация этой территории.

Вопрос наполнения местных бюджетов за счет налоговых выплат является одним из наиболее болезненных. Согласно Закону Республики Беларусь от 30 декабря 2014 г. «О республиканском бюджете на 2015 год» налоги уплачиваемые предприятиями и организациями государственной формы собственности распределяются следующим образом: налог на прибыль в доход республиканского бюджета – в размере 100 процентов; налог на добавленную стоимость в доход республиканского бюджета – в размере 69 процентов, в доходы консолидированных бюджетов областей и бюджета г. Минска – в размере 31 процента [2].

Это свидетельствует о том, что существующая система перераспределения не позволяет развивать район за счет средств заработанных предприятиями, находящимися на территории этого района, но позволяет финансировать отстающие регионы. Тем самым снижается личная ответственность руководителей на местах.

Еще одна проблема – дублирование функций местных органов власти на различных уровнях. В частности, если сравнить компетенции исполкомов областного и базового уровней, то можно увидеть, что половина из них дублируется [3].

Решение вышеперечисленных проблем возможно через реформу административно территориального деления, в том числе наиболее радикальную – отказ от областей. Предполагаемые изменения должны базироваться на реалистичности своего выполнения без создания трудностей для уже работающей системы. Другими словами, необходимо отталкиваться от уже существующих районов. Изменение административно-территориального деления должно идти в тесной связи с налоговой реформой и развитием самоуправления

При этом региональное деление необходимо производить с учетом разнообразных факторов: экономического развития и промышленности, исторического аспекта, природных факторов, языковых особенностей, построение регионов с учетом городов мини-лидеров, выделение нынешних областных центров в отдельные единицы. При этом деление должно осуществляться на основе сложившейся системы районов.

О заинтересованности граждан в изменениях такого характера, можно судить по наличию в сети интернет портала БРАМАВУ, который является своеобразной свободной площадкой для обсуждения возможных изменений системы административно-территориального устройства.

Изменение существующих реалий административно-территориального деления неизбежно повлечет за собой реформы, в том числе конституционные, т.к. Совет Республики формируется из представителей областей, бюджетная система и система исполнительных органов строятся на принципах территориальности и т.д. [4].

Вопрос о реформировании территориального устройства республики не рождается просто так, он плавно вытекает из другого вопроса: как оптимизировать систему местного управления? Если рассматривать реформу административно-территориального устройства как способ оптимизации органов местного управления, то можно сказать, что реформа позволит разрешить ряд существующих трудностей, приблизить государственные органы к конкретному человеку, создать благоприятные условия для развития регионов.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 5 мая 1998 г., № 154-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 31 дек. 2014 г. // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
2. О республиканском бюджете на 2015 год [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 30 дек. 2014 г., № 225-3 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
3. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 4 янв. 2010 г., № 108-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 31 дек. 2014 г. // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
4. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – Минск: Амалфея, 2005. – 48 с.

УДК 342

## ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Ю.Е. ДОВГЕЛЬ

*(Представлено: канд. юрид. наук Е.Н. ЯРМОЦ)*

*Рассмотрены формы взаимодействия судебной власти и гражданского общества в современный период развития белорусского государства. Отдельное внимание уделено методу информирования и частичного делегирования полномочий.*

Для того чтобы понять, как взаимодействует между собой судебная власть и гражданское общество, необходимо рассмотреть и проанализировать содержание некоторых понятий.

В литературе термин «взаимодействие» рассматривается по-разному, в зависимости от того, в какой сфере научных знаний его используют. В социологии и философии взаимодействие понимают как необходимое условие, средство решения задач, поставленных перед системой, наконец, как деловое сотрудничество [1, с. 18]. В естественных науках под взаимодействием стоит понимать, прежде всего, взаимную связь наук для изучения, рассмотрения, с помощью различных методов и идей, всех явлений в природе.

В целях исследования в рамках обозначенной тематики целесообразно будет рассмотреть именно социальное взаимодействие, которое характеризуется следующими признаками:

- относительное равноправие субъектов взаимодействия;
- направленность на совместное решение субъектами взаимных задач;
- обусловленность объективной необходимостью сосуществования субъектов взаимодействия.

Судебную власть можно описать как самостоятельную, независимую, принадлежащую судам власть, которая осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного, хозяйственного и административного судопроизводства. Судебная власть основывается на следующих конституционных основах (принципах):

- принадлежность судебной власти только судам;
- независимость судей и подчинение их только закону;
- коллегиальное и единоличное рассмотрение дел;
- гласность и открытость судебного разбирательства;
- состязательность и равенство сторон в процессе;
- право граждан на судебную защиту;
- выборность и назначаемость судей [2, с. 4–8].

В.М. Шарифов отмечает, что «единым и неделимым субъектом любого социума является, конечно же, человек, выступающий на уровне социальных связей как личность». Ещё древние мыслители говорили: «Человек – мера всех вещей». Именно личность – точка отсчёта любой социальной системы, обладающей принципиально социальной ценностью, высший пункт развития человекогенеза, масштаб общественного прогресса [3, с. 5–12].

На законодательном уровне не закреплено понятие «гражданское общество», а среди исследователей нет единства мнений по поводу того, что понимать под данным термином. В современном понимании гражданское общество можно охарактеризовать как совокупность межличностных, семейных, общественных, экономических, политических, социальных, культурных, религиозных и иных отношений, которые развиваются вне рамок государства, без его вмешательства. Гражданское общество – это некая неконтролируемая государством частная и общественная жизнь свободных граждан, своеобразный защитник прав и свобод личности, который противостоит авторитетным проявлениям государственной власти и берёт на себя ту часть функций, выполнение которых государству заведомо не под силу, тем самым служит гарантом эффективной защиты интересов общества от любых злоупотреблений со стороны властей, ограничивает коррупцию и многое другое [4, с. 57–80].

В Конституции Республики Беларусь закреплено: «Республика Беларусь – унитарное демократическое социальное правовое государство» [5, с. 4]. Эти признаки должны проявляться как в жизни общества, так и в государстве в целом. А.А. Фомин считает, что «гражданское общество можно считать одной из предпосылок и одновременно фактором формирования судебной системы демократического типа, которая служит для того, чтобы сохранить, а также укрепить конституционно-правовые принципы организации и деятельности органов судебной власти. Только вместе, гражданское общество и беспристрастный, независимый суд представляют собой причинно-взаимосвязанные, необходимые системные компоненты правового государства» [6].

Одним из важнейших элементов обеспечивающих жизнедеятельность гражданского общества выступают судебные органы, поскольку они гарантируют необходимые формы и методы взаимодействия институтов гражданского общества, полновластие народа в сфере обладающей особой, повышенной ценностью для всех субъектов общественных отношений [7, с. 137].

Следовательно, исходя из вышеперечисленного можно определить, что взаимодействие судебной власти и гражданского общества – это обусловленное историческими условиями развития гражданского общества взаимовлияние судебных органов и институтов гражданского общества, основанное на относительном равенстве сторон, направленное на выполнение взаимных задач и функций по утверждению принципов верховенства права, приоритетности прав, свобод и интересов человека и гражданина и других демократических принципов правового государства.

Можно выделить две наиболее характерные формы взаимодействия судебной власти и гражданского общества в Республике Беларусь: частичное делегирование полномочий и информирование.

Частичное делегирование полномочий – это передача части своих полномочий судебными органами институтам гражданского общества. В нашем государстве эта форма находит выражение в непосредственном участии народа в осуществлении правосудия путем участия в качестве народных заседателей.

Информирование – это не менее важная форма взаимодействия судебной власти с гражданским обществом, которая заключается в реализации права граждан и объединений на доступ к публичной информации, реализации органами судебной власти, в первую очередь, принципа гласности. Эта форма взаимодействия достаточно распространена в Республике Беларусь. Ярким примером информирования в нашем государстве служат:

1. Средства массовой информации, представленные, прежде всего, периодическими изданиями правовой направленности, например, «Судебный вестник» – это официальное ежемесячное печатное издание Верховного Суда Республики Беларусь. В журнале публикуются: постановления Пленума Верховного Суда, которые разъясняют порядок применения норм права, а также комментарии к этим постановлениям; определения судебных коллегий и постановления Президиума Верховного Суда, постановления по кассационным и надзорным делам президиумов областных и Минского городского судов; решения судебной коллегии по патентным делам Верховного Суда; обзоры судебной практики; данные об опыте работы судов и судей; дискуссионные, аналитические статьи по вопросам совершенствования законодательства и правоприменения.

Также появилось новое официальное печатное издание Верховного Суда Республики Беларусь «Судебный Вестник Плюс: экономическое правосудие». В данном журнале публикуются: судебная практика экономических судов и судебной коллегии по экономическим делам Верховного Суда; разъяснения по вопросам судопроизводства в указанных судах; сведения по делам об экономической несостоятельности (банкротстве).

Журнал «Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь» учрежден в 1994 году как официальное печатное издание Конституционного Суда Республики Беларусь. Основной целью издания «Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь» является освещение деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь и научных разработок актуальных проблем конституционного права путем опубликования официальных материалов Конституционного Суда Республики Беларусь, научных и иных статей. На страницах журнала находит отражение также информация о работе с обращениями

граждан, которые поступили в Конституционный Суд. Кроме того, в этом журнале освещаются происходящие в нашем государстве события, имеющие общественно-государственный резонанс: съезды судей, парламентские слушания.

2. Сайты судов Республики Беларусь. Такие сайты существуют не у каждого суда, в основном только у областных судов, что не очень удобно для граждан, учитывая то, что сейчас век электронных технологий. На страницах таких сайтов должна быть самая актуальная и необходимая для граждан информация: график приёма граждан, расписание судебных заседаний, телефоны для связи, расположение данного суда адрес электронной почты и другое.

3. Своевременно обновляемые информационные стенды в помещениях судов, на которых размещена информация по поводу предстоящих судебных заседаний.

В городе Бресте в помещении судов планируется открыть инфокиоски, в которых можно узнать самую актуальную информацию о судебной деятельности. Считаем целесообразным организовать открытие и функционирование таких киосков и в других городах Республики Беларусь, поскольку это существенно повысит транспарентность судебной деятельности, что существенно увеличит легитимность судебной власти в глазах общества.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Головцев, А.В. Организационно-правовые вопросы взаимодействия милиции и внутренних войск в охране общественного порядка : дис. ... канд. юрид. наук. / А.В. Головцев. – Москва, 2000. – 162 л.
2. Кодекс Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей : с изм. и доп. по состоянию на 24 сент. 2012 г. / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск. 2012. – 144 с.
3. Шафиров, В.М. Обеспечение права: человеческий подход / В.М. Шафиров. – Красноярск : Юрид. ин-т Краснояр. гос. ун-та; РУМЦ ЮО, 2005. – 228 с.
4. Введение в общую теорию политики : учеб. пособие для филологов / Ю. Ходыко [и др.] ; под ред. В. Чернова и В. Равдо. – Минск : Общ-во любителей знаний (филологов) , Нар.ун-т, 2003. – 111 с.
5. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – Минск : Амалфея, 2007. – 48 с.
6. Фомин, А.А. Взаимодействие гражданского общества и судебной власти в современной России: философско-правовой аспект / А.А. Фомин // Изв. вузов. Поволжский регион. Общественные науки. Политика и право. – 2013. – № 4 (28). – С. 38–44.
7. Струсь, К.А. Элементы гражданского общества / К.А. Струсь // Вопросы современной юриспруденции : материалы междунар. заочной научн. конф., Новосибирск, 31 июля 2013 г. – Новосибирск, 2013. – С. 135–137.

УДК 342.3

### ПРОКУРАТУРА КАК ОСНОВНОЙ СУБЪЕКТ РЕАЛИЗАЦИИ КООРДИНАЦИОННОЙ ФУНКЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

**Е.В. ПИСКУНОВИЧ**

*(Представлено: канд. юрид. наук Е.Н. ЯРМОЦ)*

*Рассматривается координационная функция как самостоятельное направление деятельности органов прокуратуры. Определяются задачи, решаемые в рамках осуществления данной функции, также конкретный субъектный состав для каждой из решаемых задач. Выделяются критерии оценки эффективности деятельности органов прокуратуры при осуществлении ими координационной функции.*

В проводимой Республикой Беларусь политике по противодействию преступности и коррупции задействованы различные государственные органы и иные организации, в том числе и органы прокуратуры. Прокуратуре в этом процессе отводится особая, многоплановая роль. Она является органом, непосредственно осуществляющим борьбу с коррупцией и организованной преступностью, а также наделена статусом ответственного государственного органа за организацию борьбы с коррупцией. Впервые в истории суверенной Республики Беларусь на органы прокуратуры возложена координирующая функция (координация правоохранительной деятельности государственных органов, осуществляющих борьбу с преступностью и коррупцией, а также деятельности по борьбе с преступностью и коррупцией государственных органов и иных организаций, участвующих в борьбе с преступностью и коррупцией), которая, по замыслу законодателя, должна стать одним из ключевых элементов действующего механизма борьбы с преступностью и коррупцией [12, с. 249].

Координационная функция состоит в том, что прокуратура во взаимодействии с другими правоохранительными органами осуществляет согласованные действия по борьбе с преступностью и коррупци-

ей. При этом прокуратуре отводится организующая роль, которая обусловлена конституционной функцией прокуратуры по осуществлению надзора за законностью в государстве. [10, с. 53].

В статье 8 проекта Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам совершенствования системы органов прокуратуры» определяется, что Генеральный прокурор Республики Беларусь, нижестоящие прокуроры территориальных и специализированных прокуратур координируют правоохранительную деятельность органов внутренних дел, органов государственной безопасности, других государственных органов, осуществляющих борьбу с преступностью и коррупцией, деятельность по борьбе с преступностью иных организаций, участвующих в борьбе с преступностью, а также координируют в пределах компетенции деятельность по профилактике правонарушений субъектов профилактики правонарушений. С этой целью образуется возглавляемое прокурором координационное совещание по борьбе с преступностью и коррупцией, в состав которого входят руководители государственных органов, осуществляющих борьбу с преступностью и коррупцией, иных организаций, участвующих в борьбе с преступностью, а также руководители субъектов профилактики правонарушений [4].

Из смысла статьи также вытекает, что задачами прокуратуры в рамках координационной функции являются:

- борьба с организованной преступностью;
- борьба с коррупцией;
- борьба с преступностью в целом;
- профилактика по указанным выше направлениям. Однако профилактику можно также рассматривать и как отдельную функцию прокуратуры.

Из анализа статьи также можно сделать вывод, что перечень органов, деятельность которых координируют органы прокуратуры, осуществляя борьбу с преступностью и коррупцией, является открытым. Существует лишь две группы субъектов: органы внутренних дел, органы государственной безопасности. Полагаем, что для точного определения субъектного состава в рамках осуществления прокуратурой координационной функции целесообразно было бы определить конкретный субъектный состав для каждой из задач указанной функции.

Таким образом, допустимо следующее суждение относительно субъектов координации борьбы с преступностью и коррупцией:

- борьбу с организованной преступностью осуществляют органы прокуратуры, внутренних дел и государственной безопасности [2];
- борьбу с коррупцией, в соответствии со статьей 6 проекта Закона Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» также осуществляют органы прокуратуры, внутренних дел, государственной безопасности [3];
- государственными органами, осуществляющими в целом борьбу с преступностью, наряду с органами прокуратуры, внутренних дел, государственной безопасности, являются органы, проводящие предварительное следствие, дознание и оперативно-розыскную деятельность;
- к государственным органам и иным организациям, участвующим в борьбе с организованной преступностью, с коррупцией и с преступностью в целом, в соответствии с законодательством Республики Беларусь отнесены Комитет государственного контроля Республики Беларусь, Государственный таможенный комитет Республики Беларусь и таможенные органы Республики Беларусь, Государственный пограничный комитет Республики Беларусь и органы пограничной службы Республики Беларусь, Министерство по налогам и сборам Республики Беларусь и его инспекции, Министерство финансов Республики Беларусь и его территориальные органы, Национальный банк Республики Беларусь, другие банки и небанковские кредитно-финансовые организации, а также государственные органы и иные организации, которые участвуют в борьбе с организованной преступностью, коррупцией, преступностью в целом в соответствии с законодательством Республики Беларусь [12, с. 254–256].

Органами и иными организациями, осуществляющими деятельность по указанным выше направлениям, на наш взгляд, являются также местные представительные, исполнительные и распорядительные органы [7, с. 23].

Говоря о задачах и субъектах координации в рамках рассматриваемой функции, хотелось бы обратить внимание, что на сегодняшний день большое внимание уделяется вопросам обеспечения национальной безопасности.

Как справедливо отмечает В.П. Кашепов, «защита национальных интересов и национальной безопасности, предотвращение преступных посягательств на эти ценности требуют согласованных усилий всех государственных органов независимо от их ведомственной принадлежности и функционального предназначения» [9]. Исследуя роль прокуратуры в деле национальной безопасности, необходимо учитывать, что ни один государственный орган в одиночку не в силах решить указанную задачу.

Оценивая статус прокуратуры, как субъекта обеспечения национальной безопасности, можно отметить, что Концепция национальной безопасности Республики Беларусь [13] напрямую не указывает на

органы прокуратуры как субъекта обеспечения национальной безопасности, что сделано в отношении Президента Республики Беларусь, Правительства, судов, органов местного управления и самоуправления, также как на орган, образующий силы обеспечения национальной безопасности [13].

На наш взгляд, в настоящее время органы прокуратуры относятся к субъектам обеспечения национальной безопасности, перечень которых закреплен пунктом 58 Концепции, но только в качестве органов, подчиненных (подотчетных) Президенту [9, с. 119].

Таким образом, учитывая статус прокуратуры и его надзорную функцию, представляется целесообразным выделение в Концепции органов прокуратуры в качестве самостоятельного субъекта обеспечения национальной безопасности.

Определив задачи и субъектный состав в рамках координирующей функции, необходимо рассмотреть, каким образом происходит осуществление функции координации в борьбе с организованной преступностью и коррупцией органами прокуратуры.

Указом Президента Республики Беларусь от 17.12.2007 № 644 утверждено Положение о деятельности координационного совещания по борьбе с преступностью и коррупцией, в соответствии с которым «координационное совещание по борьбе с преступностью и коррупцией является постоянно действующим межведомственным органом по координации правоохранительной деятельности государственных органов, осуществляющих борьбу с преступностью, противодействие незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров и аналогов, распространению наркомании (далее – борьба с преступностью) и борьбу с коррупцией, и деятельности по борьбе с преступностью и коррупцией государственных органов и иных организаций, участвующих в борьбе с преступностью и коррупцией» [6].

Председателями координационных совещаний являются Генеральный прокурор Республики Беларусь и нижестоящие прокуроры территориальных и специализированных прокуратур. В состав координационных совещаний на правах членов входят руководители государственных органов, осуществляющих борьбу с преступностью и коррупцией, руководители государственных органов и иных организаций, участвующих в борьбе с преступностью и коррупцией.

В качестве основных целей деятельности координационного совещания в Положении определяются стратегии и тактики по борьбе с преступностью, также выработка и осуществление согласованных мероприятий по своевременному предупреждению, выявлению и раскрытию правонарушений, содействие в проведении научных исследований в рамках задач и целей координационной функции.

В целях обеспечения координации правоохранительной деятельности государственных органов, осуществляющих борьбу с преступностью и коррупцией, деятельности по борьбе с преступностью иных организаций, участвующих в борьбе с преступностью, а также деятельности субъектов профилактики правонарушений в сфере профилактики правонарушений прокурор имеет следующие полномочия: проводить заседания координационного совещания, организовывать временные комиссии (рабочие группы); давать письменные указания по вопросам организации борьбы с преступностью и коррупцией, совершенствования деятельности по профилактике правонарушений, обязательные для исполнения; заслушивать отчеты руководителей государственных органов, осуществляющих борьбу с преступностью и коррупцией, иных организаций, участвующих в борьбе с преступностью, по вопросам борьбы с преступностью и коррупцией; истребовать статистическую и иную необходимую информацию; информировать общественность о состоянии борьбы с преступностью и коррупцией [4].

Говоря о теоретическом аспекте координирующей функции прокуратуры, заметим, что в науке является спорным вопрос об основных направлениях координирующей функции прокуратуры. Большинство белорусских и российских авторов к их перечню относят: совместный анализ состояния преступности, изучение правоприменительной практики противодействия преступности; выполнение государственных и региональных программ по противодействию преступности; разработку предложений о предупреждении преступности; подготовку и направление информационных материалов по вопросам борьбы с преступностью высшим должностным лицам и органам государственной власти; обобщение практики применения законодательства о борьбе с преступностью и подготовку предложений об улучшении правоохранительной деятельности; разработку предложений о совершенствовании правового регулирования деятельности по борьбе с преступностью; обобщение практики выполнения международных договоров и соглашений по вопросам сотрудничества в борьбе с преступностью и выработку соответствующих предложений; изучение координирующей деятельности правоохранительных органов, распространение положительного опыта [10; 7; 11; 12].

Думается, что они отражают, скорее всего, не основные направления координирующей функции прокуратуры, а ее содержательный аспект. Как представляется, при определении основных направлений реализации координирующей функции надо исходить из самого предназначения данной деятельности прокуратуры, а оно состоит в усилении борьбы с преступностью и коррупцией. В связи с этим полагаем, что основные направления координации на поднадзорной им территории (сфере деятельности) прокуроры должны определять лично, с учетом конкретных криминогенных условий, результатов анализа состояния преступности и коррупции, а также применяемых мер по укреплению законности и правопорядка.



В частности, такими направлениями могут быть: активизация деятельности субъектов координации по противодействию коррупции в системе органов государственной власти и управления; направление деятельности субъектов координации на нейтрализацию рисков криминогенного, в том числе коррупционного, характера в деятельности государственных органов, разработку предложений об устранении причин и условий, способствующих возникновению таких рисков; сосредоточение усилий субъектов координации на изобличении преступлений и коррупционных проявлений со стороны должностных лиц, занимающих ответственное положение; направление деятельности субъектов координации в борьбе со взяточничеством на изобличение, прежде всего, взяточполучателей, выявление фактов получения взятки в крупном и особо крупном размере, на пресечение фактов коррупции при осуществлении экономической деятельности; борьба с преступлениями и коррупционными проявлениями на территориях конкретных административных единиц; борьба с преступлениями и коррупционными проявлениями в отдельных населенных пунктах; борьба с отдельными категориями (видами) преступлений и коррупционных проявлений, получивших распространение и (или) большой общественный резонанс в данный период времени; борьба с преступлениями и коррупционными проявлениями в отдельных отраслях и сферах деятельности государства; борьба с преступлениями и коррупционными проявлениями на крупных хозяйственных, административных и иных объектах; другие направления деятельности субъектов координации, определенные прокурорами [8].

Также следует отметить и то, что выполнение любой функции предполагает результат. Поэтому целесообразно говорить об эффективности проведенной оценки и критериях ее эффективности.

По нашему мнению, можно выделить общий и специальный критерии оценки эффективности. Общим критерием является уровень достижения поставленных в процессе координации прокурорами целей, задач и фактически полученных результатов. Конкретными факторами, свидетельствующими о результативности координирующей функции прокуратуры, в частности, могут быть: общее улучшение криминогенной обстановки на поднадзорной прокуратуре территории (сфере деятельности); снижение количества преступлений и коррупционных проявлений; увеличение раскрываемости совершенных преступлений и коррупционных проявлений и т.д. Специальные же критерии оценки эффективности деятельности прокуроров по осуществлению координирующей функции должны устанавливаться Генеральным прокурором Республики Беларусь и нижестоящими прокурорами в соответствии с общими началами организации работы и управления в органах прокуратуры [12].

Из проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

- координирующая функция является самостоятельной функцией органов прокуратуры, направленной на решение определенных задач;
- возможно выделение задач в рамках рассматриваемой функции и определение конкретного субъектного состава для каждой из решаемых задач в рамках рассматриваемой функции;
- целесообразно выделение в Концепции национальной безопасности Республики Беларусь органов прокуратуры в качестве самостоятельного субъекта обеспечения национальной безопасности;
- в теоретическом аспекте возможно выделение общего и специального критериев оценки эффективности деятельности органов прокуратуры в рамках осуществления ею координационной функции.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – 10-е изд., стер. – Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2014. – 62 с.
2. О борьбе с организованной преступностью [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 27 июня 2007 г., № 244 – 3 : в ред. Закона Респ. Беларусь от 12. 12. 2013 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
3. О борьбе с коррупцией [Электронный ресурс] : проект Закона Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://www.prokuratura.gov.by/>. – Дата доступа: 25.09.2015.
4. О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам совершенствования системы органов прокуратуры [Электронный ресурс] : проект Закона Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://www.prokuratura.gov.by/>. – Дата доступа: 25.09.2015.
5. Об утверждении Концепции национальной безопасности Респ. Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 9 нояб. 2010 г., № 575 : в ред. Указа Президента Республики Беларусь от 24.01.2014 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
6. Об утверждении Положения о деятельности координационного совещания по борьбе с преступностью и коррупцией [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 17 дек. 2007 г., №644 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 08.01.2013 // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
7. Ашубеков, Т. А. Правовые и организационные основы надзорной и иной функциональной деятельности прокуратуры в сфере национальной безопасности : автореф. дис. д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Т.А. Ашубеков ; Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2009. – 66 с.

8. Ашурбеков, Т. Противодействие прокуратуры коррупционным проявлениям как угрозе национальной безопасности / Т. Ашурбеков // Уголовное право. – 2006. – № 4. – С. 111–115.
9. Конюк, А.В. Прокуратура как субъект обеспечения национальной безопасности / А. В. Конюк // Проблемы управления. – 2014. – № 2(51). – С. 117–125.
10. Лисниченко, Д.А. Координирующая функция прокуратуры / Д.А. Лисниченко // Современное право. – 2006. – № 6. – С. 52–54.
11. Рябцев, В.П. Прокурорский надзор : курс лекций / В.П. Рябцев. – М., 2006. – 391 с.
12. Сенько, А.С. Теоретические аспекты координирующей функции прокуратуры / А.С. Сенько // Право и демократия : сб. науч. тр. / БГУ ; редкол.: В.Н. Бибило (гл. ред.) [и др.]. – Минск, 2009. – Вып. 20 – С. 249–263.

УДК 342.3

## РЕАЛИЗАЦИЯ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ФУНКЦИИ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

*Е.В. ПИСКУНОВИЧ*

*(Представлено: канд. юрид. наук Е.Н. ЯРМОЦ)*

*Рассматривается такое направление работы органов прокуратуры, как участие в нормотворческой деятельности. Исследуются формы участия прокуроров в правотворческом процессе. Обосновывается целесообразность и необходимость расширения полномочий прокуратуры, в частности Генерального прокурора Республики Беларусь, предоставив им право законодательной инициативы.*

Статьей 6 Конституции Республики Беларусь государственная власть в Республике Беларусь разделена на законодательную, исполнительную и судебную [1]. Как известно, прокуратура, являясь единой и централизованной системой органов, осуществляет в государстве надзор за точным и единообразным исполнением законодательства Республики Беларусь, не относится ни к одной из ветвей, но имеет функциональное отношение к каждой из них, являясь своеобразным механизмом в системе сдержек и противовесов.

Органы каждой из ветвей власти в той или иной мере осуществляют нормотворческую деятельность, предоставленную им законом. Зачастую реализация этих полномочий может приводить к принятию органами власти всех уровней правовых актов, не соответствующих закону, выходящих за его рамки, последствием чего может явиться нарушение прав и законных интересов граждан, государственных и общественных интересов, снижение авторитета государственных органов, что повлечет за собой дестабилизацию устоявшегося порядка во многих сферах общественной жизни. Нельзя сказать, что данные нарушения вызваны правовой неграмотностью. Интенсивное обновление законодательства, связанное с реформированием системы правоохранительных органов, выделением приоритетных направлений государственной политики, неизбежно. Поэтому в настоящее время возникла острая необходимость расширения сложившихся форм сотрудничества органов прокуратуры с законодательными и исполнительными органами власти, органами местного самоуправления в сфере нормотворчества, что приведет к повышению качества принимаемых законов и иных нормативных правовых актов.

Таким образом, рассмотрим нормотворческую функцию прокуратуры Республики Беларусь.

Осуществление любой функции всегда преследует определенные цели и задачи. Обозначим некоторые из них. Так, целями участия прокуроров в правотворческой деятельности являются: защита прав и свобод человека и гражданина; обеспечение верховенства закона; способствование формированию единого правового пространства на территории страны и совершенствование законодательства; обеспечение согласованности юридических предписаний органов публичной власти; повышение уровня работы по систематизации законодательства; снижение влияния бюрократических интересов, противоречащих потребностям населения; исключение из нормативных правовых актов и их проектов коррупциогенных факторов [4, с. 49].

Осуществление поставленных целей достигается посредством решения определенных задач и выполнения конкретных действий, а именно полномочий органами прокуратуры, выраженных в определенной форме.

В научной литературе выделяются формы участия прокуроров в правотворческой деятельности. Под формой участия прокуроров в правотворческой деятельности следует понимать внешнее выражение неоднократно повторяющихся действий, содержанием которых является осуществление прокурорами своих полномочий по совершенствованию нормативно-правовой базы в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, сохраняемых законом интересов общества и государства [6, с. 52].

В статье 8 проекта Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам совершенствования системы органов прокуратуры», при-

нятом в первом чтении 13 мая 2015 года Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь, устанавливаются формы участия Генеральной прокуратуры Республики Беларусь в нормотворческой деятельности и совершенствовании законодательства. Согласно указанному проекту статья 13 Закона Республики Беларусь «О прокуратуре Республики Беларусь» должна быть изложена в новой редакции.

В результате анализа и сравнения статьи 13 Закона Республики Беларусь «О прокуратуре Республики Беларусь» от 08.05.2007 г. и ее редакции, предлагаемой проектом Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам совершенствования системы органов прокуратуры», можно выделить следующие формы участия прокуратуры, в частности Генеральной прокуратуры, в нормотворческой деятельности и совершенствовании практики применения законодательства [2; 3]:

– издание приказов и распоряжений по вопросам и в порядке, предусмотренном законодательством Республики Беларусь;

– принятие совместных нормативных правовых актов с министерствами, иными республиканскими органами государственного управления и другими нормотворческими органами в форме постановлений. Совместные ненормативные правовые акты Генерального прокурора Республики Беларусь и руководителей других нормотворческих органов могут издаваться в форме приказов;

– право вносить на рассмотрение Пленума Верховного Суда Республики Беларусь предложения о даче судам разъяснений по вопросам применения законодательства, возникающим при рассмотрении дел и исполнении судебных решений;

– принятие участие в подготовке проектов законов и иных нормативных правовых актов [3].

Генеральный прокурор Республики Беларусь, его заместители, нижестоящие прокуроры территориальных и специализированных прокуратур и их заместители при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в нормотворческий орган (должностному лицу) предложения об изменении, дополнении, отмене, принятии (издании), толковании или о признании утратившими силу нормативных правовых актов [3].

Заметим, что текст рассматриваемой статьи Закона «О прокуратуре Республики Беларусь» от 08.05.2007 г. не предполагал появившегося положения о возможности принятия совместных нормативных правовых актов с министерствами, иными республиканскими органами государственного управления и другими нормотворческими органами в форме постановлений [2].

Не следует забывать и о том, что одной из форм участия органов прокуратуры в нормотворческой деятельности является криминологические экспертизы проектов законов, нормативных правовых актов, которые проводит ГУ «Научно-практический центр проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь».

Показателем эффективности любой деятельности являются статистические данные. Так, на официальном сайте Генеральной прокуратуры Республики Беларусь, представлены такие сведения:

В 2012 году подготовлено 388 заключений криминологической экспертизы, из них: отрицательных – 22; выявленные риски устранены в рабочем порядке – 60. В 2013 году подготовлено 409 заключений криминологической экспертизы проектов нормативных правовых актов, из них отрицательных – 33. Выявленные риски устранены в рабочем порядке в 80 актах. В 2014 году проведена криминологическая экспертиза 811 проектов нормативных правовых актов. По состоянию на 31 декабря 2014 года подготовлено 709 заключений криминологической экспертизы, в том числе 36 отрицательных. По 89 актам высказаны замечания и предложения, устраненные разработчиками в рабочем порядке. Разработчикам возвращено 98 актов, не подлежащих криминологической экспертизе. По 4 актам на конец отчетного периода продолжалось экспертное производство [8].

Таким образом, можно говорить о действенности данной формы нормотворческой деятельности, поскольку статистические данные указывают на наличие рисков, выявление и исправление нарушенных ошибок.

Отвлекаясь от установленных законодательно форм участия прокуратуры в нормотворческой деятельности, теоретически можно выделить следующие формы участия прокуратуры в нормотворческой деятельности, которые будут объединять в себя законодательно установленные возможности участия в правотворчестве:

– проектная работа, которая заключается в принятии участия в подготовке проектов законов и иных нормативных правовых актов. Также в данную группу можно отнести полномочия по принятию совместных нормативных правовых актов с министерствами, иными республиканскими органами государственного управления и другими нормотворческими органами в форме постановлений;

– коррекционная работа, которая заключается в правомочиях Генерального прокурора Республики Беларусь, его заместителей, нижестоящих прокуроров территориальных и специализированных прокуратур и их заместителей при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости со-

вершенствования действующих нормативных правовых актов в установленном порядке вносить в нормотворческий орган (должностному лицу) предложения об изменении, дополнении, отмене, принятии (издании), толковании или о признании утратившими силу нормативных правовых актов. В данном случае данная форма осуществления нормотворческой функции является своеобразным продолжением надзорной деятельности, как основной и специфической деятельности органов прокуратуры;

– экспертно-аналитическая работа предполагает криминологическую экспертизу проектов нормативных правовых актов, которая предоставлена ГУ «Научно-практический центр проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь».

Нельзя оставить без внимания вопрос, часто поднимаемый в юридической литературе [4; 5], касающийся наделения Генеральной прокуратуры правом законодательной инициативы.

Как известно, статья 99 Конституции Республики Беларусь предоставляет данное право Президенту, депутатам Палаты представителей, Совету Республики, Правительству, а также гражданам, обладающим избирательным правом, в количестве не менее 50 тысяч человек [1].

Участие Генеральной прокуратуры в подготовке проектов законов и иных нормативных правовых актов, а также полномочия по принятию совместных нормативных правовых актов с министерствами, иными республиканскими органами государственного управления и другими нормотворческими органами в форме постановлений полагается недостаточным для органа, осуществляющего на территории государства надзор за исполнением законодательства. Полагаем, что более весомо органы прокуратуры могли влиять на законотворческий процесс, если бы обладали правом законодательной инициативы [4, с. 56], и в случае закрепления в Конституции Республики Беларусь права на законодательную инициативу Генерального прокурора, исходящие от него акты могли бы быть обоснованы готовившими их работниками прокуратуры, знакомыми с правовыми реалиями [7, с. 5].

Таким образом, представляется возможным:

– рассмотрение нормотворческой функции в качестве самостоятельной функции органов прокуратуры, в большей степени как функции Генеральной прокуратуры, имеющей свои цели и способы реализации;

– на основании предоставленных Генеральной прокуратуре полномочий выделение проектной, коррекционной и экспертно-аналитической форм участия прокуратуры в нормотворческой деятельности и совершенствовании практики применения законодательства;

– наделение Генерального прокурора Республики Беларусь правом законодательной инициативы, как инструментом большего влияния на законотворческий процесс.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – 10-е изд., стер. – Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2014. – 62 с.
2. О прокуратуре Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 8 мая 2007 г., № 220 – 3 : в ред. Закона Респ. Беларусь от 10. 07. 2012 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «Юр-Спектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
3. О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам совершенствования системы органов прокуратуры [Электронный ресурс] : проект Закона Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://www.prokuratura.gov.by/>. – Дата доступа: 22.05.2015.
4. Бабаев, С.Н. Участие прокурора в реализации правотворческой функции / С.Н. Бабаев // Вестн. ВГУ. Сер. Право. – 2014. – № 3. – С. 47–58.
5. Еремина, Н.В. Самостоятельность прокуратуры в условиях принципа разделения властей / Н.В. Еремина // Право и политика. – 2008. – № 10. – С. 2360–2365.
6. Жидких, А.А. Правотворчество. Законность. Прокуратура / А.А. Жидких. – М. : Юрлитинформ, 2010. – 176 с.
7. Зубков, Е.Ю. К вопросу о необходимости расширения правотворческих полномочий органов прокуратуры / Е.Ю. Зубков // Наука. Общество. Государство. – 2014. – № 2 (6). – С. 1–7.
8. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.prokuratura.gov.by/>. – Дата доступа: 20.09.2015.

УДК 342

### ИНИЦИАТИВА ГРАЖДАН В СИСТЕМЕ ЛОКАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ

**В.А. БАТТ**

*(Представлено: канд. юрид. наук, доц. А.Н. ПУГАЧЁВ)*

*Изучены механизмы инициатив граждан по проведению местных референдумов как в Республике Беларусь, так и в иностранных государствах. Исходя из результатов этого анализа, показано, что препятствует внедрению данного института на практике в нашем государстве.*

Статья 1 Конституции Республики Беларусь устанавливает стремление нашей страны к построению демократического государства, а «этот процесс неразрывно связан с развитием института непосредственной демократии в системе местного самоуправления, которое является неотъемлемой частью гражданского общества и одновременно механизмом его формирования» [1].

«Для решения важнейших вопросов государственной и общественной жизни могут проводиться республиканские и местные референдумы» [2], которые являются одной из форм выражения прямого народовластия. Поскольку речь идет о развитии местного самоуправления, то круг исследуемой проблемы следует сузить до местного референдума.

Мировая практика характеризуется большим количеством не только инициатив проведения местных референдумов, но и проведенных местных референдумов. К примеру, за два последних десятилетия XX века в Европе было проведено 377 референдумов местного масштаба. А в Соединенных Штатах Америки за последние более чем сто лет благодаря самостоятельному разрешению своих внутренних проблем отдельными штатами количество проведенных местных референдумов превысило рекордную отметку в десять тысяч. Также рассмотрев некоторый опыт о данных мероприятиях в западноевропейских государствах и Соединенных Штатах Америки, оказалось, что местные референдумы в мире проводятся почти по всем вопросам, которые в той или иной степени затрагивают современного человека и гражданина.

Наиболее часто встречающимися вопросами на местных референдумах западных стран являются вопросы по поводу обустройства городской жизни. Например, «в 2002 году жители американского города Кей-Вэст (штат Флорида) вынесли на референдум вопрос о создании независимой коллегии горожан для контроля за деятельностью мэрии» [3]. А после проведения местного референдума в ноябре 2001 года в городе Сан-Франциско городской совет обязан запрашивать согласие горожан на любое крупное строительство в зоне залива. Этот вопрос можно отнести и к другой группе проблем, которыми сильно обеспокоены европейцы и американцы, – вопросы экологии. Еще одним примером может служить проведенный 30 июня 2001 местный референдум в городе Милане (Италия) года по поводу сокращения количества автомобилей в центре города.

В Соединенных Штатах Америки на местных референдумах активно принимаются законы. Ярким примером является «Предложение 8» – конституционная поправка штата Калифорния, которая была принята на референдуме 4 ноября 2008 года. Данная поправка устанавливала брак как «союз между мужчиной и женщиной» и тем самым исключала однополый брак. «За запрет подобных союзов проголосовали 52 % избирателей» [4]. Однако в дальнейшем после долгих разбирательств как на местном уровне, так и на государственном уровне, «Федеральный суд США принял решение о незаконности "Предложения 8" на основании того, что штат Калифорния не имел достаточных оснований ущемлять права секс-меньшинств на заключение брака» [5], ссылаясь на принцип равенства всех граждан перед законом.

«Обращаясь к статистике проведения местных референдумов, следует отметить, что за период 2004–2013 годов в соседней России их прошло более 300. При этом если обратиться к анализу вопросов, выносимых на местный референдум, это в основном либо вопрос территориального преобразования, либо вопрос о введении самообложения граждан» [6]. Конечно же, приведенная статистика не показывает, что в Российской Федерации складывается благоприятная ситуация по разрешению проблем с помощью местных референдумов, поскольку в данном государстве не наблюдается разнообразия выносимых на референдум вопросов и количество проведенных референдумов невелико для такой большой территории. Однако, в отличие от России, в Республике Беларусь ситуация никаким образом не развивается, что подтверждается полным отсутствием проведенных местных референдумов в нашей стране.

Инициативы проведения местных референдумов в Республике Беларусь были и по вопросам, которые разрешаются с помощью данного мероприятия в Европе и Соединенных Штатах Америки, но до проведения референдума ни разу не доходили. Например, после издания Указа Президента Республики Беларусь от 7 мая 2005 г. № 216 «О переименовании некоторых проспектов и улиц в г. Минске» проспект Франциска Скорины стал проспектом Независимости, а проспект Машерова – проспектом Победителей, после чего жители предпринимали попытки инициативы референдума, однако они не увенчались успехом. В сложившейся ситуации интересен следующий факт. В соответствии с Законом Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. №154-З «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь», который действовал на момент издания Указа «Президент улицы не переименовывает. В его полномочиях – области, районы, города: «Президент присваивает наименования (переименовывает) областям, районам, городам областного подчинения и их районам, а также районам города Минска». А вот «наименование и переименование проспектов, улиц, площадей и других составных частей населенных пунктов производится соответствующим местным советом де-

путатов с учетом мнения населения данной территории» [7]. Иными словами, референдум в масштабах города Минска обязан был пройти в силу закона, но даже «жалобы противников переименований проспектов на указ президента минские суды рассматривать отказались» [7].

Другой яркой инициативой проведения местного референдума в Республике Беларусь является инициатива жителей Первомайского района города Минска. В 2012 году власти данного района приняли решение об уплотнении на своей территории и вырубке Севастопольского парка. Жители Первомайского района сначала проводили пикеты, протестуя против уничтожения парка. Они также обратились к специалистам Академии наук, которые провели экспертизу состояния деревьев. Специалисты пришли к заключению, что «по состоянию древостоя данного лесного участка основания для его вырубки отсутствуют». Эксперты подчеркнули, что этот лесной участок расположен вдоль одной из наиболее нагруженных автомагистралей Беларуси и выполняет санитарно-защитные функции, а также определяет микроклимат жилого микрорайона Уручье. Однако власти района своего решения не изменили. «Инициативная группа по проведению референдума по судьбе столичного Севастопольского парка была создана 28 ноября 2012 года» [8]. В декабре этого же года жители Первомайского района города Минска подали документы в районную администрацию на регистрацию инициативной группы по проведению местного референдума, но получили отказ. Подав жалобу в суд Первомайского района города Минска, тот «отказал в возбуждении гражданского дела по не регистрации инициативной группы для проведения референдума. Судья посчитал, что глава инициативной группы не мог подписывать и подавать жалобу от имени всех членов» [8]. В соответствии с частью 6 статьи 126 Избирательного Кодекса Республики Беларусь «Отказ [в регистрации инициативной группы] может быть обжалован в месячный срок в районный, городской суд» [9]. Так называемый «глава» инициативной группы утверждал, что он является руководителем группы, которого избрали на первом собрании, указав это в протоколе собрания в соответствии с частью 4 статьи 114 Избирательного кодекса Республики Беларусь. В этом случае при отсутствии других нарушений законодательства Суд Первомайского района города Минска обязан был рассмотреть поданную жалобу. Данная инициативная группа предпринимала и предпринимает попытки проведения местного референдума, но администрация Первомайского района снова вынесла решение от 28 января 2014 года № 62 «Об отказе в регистрации инициативной группы по проведению местного референдума в Первомайском районе города Минска».

Попытки проведения местных референдумов были не только в столице. «Жители микрорайона Соломинка в Могилеве подали заявку в горисполком на проведение местного референдума по вопросу сноса мини-рынка "Крыніца"» [10], поскольку из-за строительства Дворца гимнастики этот рынок собирались перенести в отдаленный район города, что жители посчитали неудобным. Документы были поданы 14 ноября 2008 года. В свою очередь, горисполком направил эти документы в областное управление юстиции для экспертизы, что полностью соответствует части 3 статьи 126 Избирательного кодекса Республики Беларусь. Однако инициаторы ответа из управления так и не получили.

Еще один пример инициативы проведения городского референдума – это инициатива жителей города Гродно в 2007 году. В сентябре 2007 года «Гродненский горисполком отказался регистрировать инициативную группу по проведению местного референдума по вопросам гласности и участия общественности в обсуждении планов реконструкции исторического центра города» [11]. В частности инициаторы выступали за внесение района городской застройки Новый Свет в список историко-культурных ценностей, поскольку она подвергалась разрушению из-за строительства нового моста через реку Неман и проведения новых автомобильных магистралей через исторический центр города. Власти обосновали свой отказ «нарушениями Избирательного кодекса и других законодательных актов государства» [11], которые были допущены инициаторами. Однако руководитель группы утверждает, что «документы на регистрацию инициативной группы согласовывались с юристами и соответствуют отечественному законодательству» [11].

Наибольший резонанс вызвали инициативы проведения местных референдумов после издания Указа Президента Республики Беларусь № 418 от 15 сентября 2011 г. «О размещении и проектировании атомной электростанции в Республике Беларусь» и Указ Президента Республики Беларусь №253 от 5 июня 2012 г. «О Китайско-Белорусском индустриальном парке», поскольку жители города Островец и Смолевичского района соответственно были против строительства данных объектов на их территории. Однако после проверки предоставленных документов управления юстиции отказали в регистрации инициативных групп, ссылаясь на то, что данные вопросы не относятся к компетенции местных органов управления и самоуправления, а относятся к компетенции республиканских органов, поскольку решения о строительстве были приняты Президентом, издавшим соответствующие указы. Но республиканский референдум так и не провели, хотя инициативы были, в частности по строительству атомной электростанции. Например, схожий вопрос решали литовцы на консультативном референдуме о строительстве Висагинской атомной электростанции. «По данным Главной

избирательной комиссии Литвы, из 52,16 % избирателей, принявших участие в референдуме, 62,68 %, проголосовали против атомной электростанции» [12], и власти, решив не идти против народного мнения, свернули проект.

Этот перечень инициатив проведения местных референдумов можно продолжать, однако возникает вопрос «почему в Республике Беларусь так и не было проведено ни одного местного референдума?». Как можно заметить, все инициативы граждан жестко контролируются и регламентируются местной властью (и не только местной) и без ее согласия граждане ничего сделать не могут. И пока такая ситуация будет сохраняться, ни местный референдум, ни другие предусмотренные законодательством формы прямого народовластия де-факто не станут. На мой взгляд, лучшим способом решения проблемы является проведение постепенных реформ, направленных на уменьшение влияния государственных органов на процессы прямого народовластия, что позволит гражданам реализовать свои интересы и защитить свои права. Ведь не зря любая конституция, в том числе и Конституция Республики Беларусь, содержит «нормы-принципы, которые призваны зафиксировать некий идеал, конечные стремления общества и государства. Если бы таких конституционных статей не было, не осталось бы и стимула стремиться к идеалу» [13]. Поэтому столь важной нам представляется система локальной демократии.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Пляхимович, И.И. Комментарий к Конституции Республики Беларусь : в 2 т. / И.И. Пляхимович. – Минск : Амалфея, 2015. – Т. 1. – 1224 с.
2. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – 6-е изд., стер. – Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2010. – 64 с.;
3. Референдум: демократия или манипуляция [Электронный ресурс] // Подробности – информационный портал / ООО «Национальные информационные системы» – Киев, 2002 – Режим доступа: <http://podrobnosti.ua/117416-referendum-demokratija-ili-manipuljatsija.html> – Дата доступа: 23.09.2015.
4. Верховный суд Калифорнии утвердил запрет на однополые браки [Электронный ресурс] // Lenta.ru – интернет-газета / ООО «Лента.Ру» – Москва, 1999 – Режим доступа: <http://lenta.ru/news/2009/05/26/court/> – Дата доступа: 25.09.2015.
5. Верховный суд США решает судьбу однополых браков [Электронный ресурс] // BBC Русская служба / BBC World Service Russian Service – Режим доступа: [http://www.bbc.com/russian-international/2013/03/130326\\_gay\\_marriage\\_supreme\\_court.shtml](http://www.bbc.com/russian-international/2013/03/130326_gay_marriage_supreme_court.shtml) – Дата доступа: 24.09.2015.
6. Толстик, В.А. Референдум в России: основы, опыт, критика / В.А. Толстик, Н.А. Трусов // Вестн. Нижегородской академии МВД России. – 2013. – № 24. – С. 9–14.
7. 7 мая – годовщина переименования проспектов Скорины и Машерова [Электронный ресурс] // TUT.BY: Белорусский портал / ООО «TUT БАЙ МЕДИА» – Режим доступа: <http://news.tut.by/society/67910.html> – Дата доступа: 26.09.2015.
8. Референдум по застройке Севастопольского парка в Минске запретили [Электронный ресурс] // Наша Нива – газета / ЧУП «Сородичи» – Минск, 2002 – Режим доступа: <http://nn.by/?c=ar&i=105930&lang=ru> – Дата доступа: 24.09.2015.
9. Избирательный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : принят Палатой представителей 24 янв. 2000 г. : одобр. Советом респ. 31 янв. 2000 г. : [по состоянию на 22.09.2015 г.] // Консультант плюс : Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпект», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.
10. Жители могилевского микрорайона подали заявку на проведение местного референдума [Электронный ресурс] // TUT.BY: Белорусский портал / ООО «TUT БАЙ МЕДИА» – Минск, 2000 – Режим доступа: <http://news.tut.by/society/124052.html> – Дата доступа: 25.09.2015.
11. Власти Гродно отказались регистрировать инициативную группу по проведению местного референдума [Электронный ресурс] // TUT.BY: Белорусский портал / ООО «TUT БАЙ МЕДИА» – Минск, 2000 – Режим доступа: <http://news.tut.by/society/94562.html> – Дата доступа: 24.09.2015.
12. Висагинскую АЭС в Литве строить не будут [Электронный ресурс] // Беллона – экологическая организация / Экологическое объединение «Беллона» – Москва, 2000 – Режим доступа: [http://www.bellona.ru/articles\\_ru/articles\\_2012/Lithuania\\_will\\_stop\\_Visaginas\\_project](http://www.bellona.ru/articles_ru/articles_2012/Lithuania_will_stop_Visaginas_project) – Дата доступа: 24.09.2015.
13. Конституційне (державне) право зарубіжних країн : навч. посіб. / В.М. Бесчастний. – К. : Знання, 2007. – 467 с.

УДК 342

#### ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНАМИ ПРАВ ПО ПРОВЕДЕНИЮ МЕСТНЫХ РЕФЕРЕНДУМОВ

**В.А. БАТТ**

*(Представлено: канд. юрид. наук, доц. А.Н. ПУГАЧЁВ)*

*Приводятся результаты анализа белорусского законодательства о проведении местных референдумов, систематизированы недочеты законодательства, регламентирующие их подготовку. Представлены выводы о возможных путях решения проблем проведения местных референдумов.*

Республика Беларусь ставит перед собой цель создать демократическое государство, что установлено статьей 1 Конституции нашей страны. Такое государство должно на практике реализовывать институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления, что является неотъемлемой частью гражданского общества и в то же время способом его формирования.

Одной из форм непосредственной демократии является референдум, который позволяет решить важнейшие вопросы государственной и общественной жизни как республики в целом, так и отдельного региона. Для того чтобы дать определение рассматриваемому явлению, необходимо обратиться к Закону Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», который в статье 34 устанавливает, что «для решения вопросов, имеющих важнейшее значение для населения соответствующих административно-территориальных единиц и отнесенных к компетенции соответствующих Советов, исполнительных и распорядительных органов, могут проводиться местные референдумы» [1]. Данное положение закона и является законодательно закрепленным определением местного референдума в Республике Беларусь.

Мировое сообщество уже давно использует местные референдумы для разрешения проблем, которые в какой-либо степени затрагивают граждан определенного региона или всей страны в целом. Например, в период 1981-2014 годов в Европе было проведено более 500 референдумов местного уровня. А в Соединенных Штатах Америки за последний век количество проведенных местных референдумов превысило 10 тысяч, что обусловлено самостоятельным разрешением своих проблем отдельными штатами. Также исследовав большое количество данных о местных референдумах в странах Западной Европы и Соединенных Штатах Америки, выяснилось, что подобные мероприятия проводятся по всем вопросам, которые граждане способны самостоятельно понять, дать на них ответ и, как итог, решить возникшую проблему.

Как известно, в Республике Беларусь не было проведено ни одного местного референдума. Но если в мировой практике так популярны подобные мероприятия, то каковы же тогда причины отсутствия местных референдумов в нашей стране? Многие назовут пассивность граждан Беларуси, связанную с терпеливым менталитетом народа. Но в большинстве случаев «пассивность граждан в осуществлении прямых форм участия в местном самоуправлении частично обусловлена несовершенством инструментов непосредственной демократии; отсутствием условий, необходимых для их практического применения; чрезмерной сложностью предлагаемых правовых механизмов и т.д.» [2]. Рассмотрев белорусское законодательство о проведении местных референдумов, мною были выявлены следующие проблемы.

Во-первых, процедура инициативы референдума сильно бюрократизирована, что создает большие проблемы для инициаторов. Сначала в соответствии с частью 3 статьи 126 Избирательного кодекса Республики Беларусь «документы о проведении местного референдума, представленные инициативной группой, и вопрос, предлагаемый на референдум, направляются *местным исполнительным и распорядительным органом* на заключение в соответствующий областной, Минский городской орган юстиции, которые проверяют соответствие вопроса, выносимого на референдум, требованиям законодательства и соблюдение порядка образования инициативной группы» [3]. Поскольку документы направляются на проверку исполнительными комитетами и местными администрациями, может возникнуть ситуация при которой данные органы могут документы принять, но не отправить органам юстиции, либо органы юстиции не направят соответствующее решение после проверки документов исполнительному органу. Подобная ситуация сложилась в Могилеве в 2008 году, когда жители инициировали проведение местного референдума, поскольку они были против сноса мини-рынка «Крыніца». После подачи документов горисполком направил их в областное управление юстиции для экспертизы, однако инициаторы ответа из управления так и не получили.

В то же время оценка важности вопроса, выносимого на референдум, является весьма субъективной. Если же инициативная группа возникла, а после ее регистрации подписи будут собраны в требуемом количестве, то это означает обеспокоенность граждан по предлагаемому вопросу, а следовательно, референдум должен состояться. Именно граждане, а не управления юстиции, как это предписывает ч. 3 ст. 126 Избирательного Кодекса Республики Беларусь, должны иметь право сами определять, имеет ли данный вопрос для них «важнейшее значение» или нет.

В соответствии с частью 4 статьи 126 Избирательного кодекса Республики Беларусь «Вопрос, предлагаемый на местный референдум, с учетом заключения соответствующего областного, Минского городского органа юстиции и состав инициативной группы регистрируются соответствующим *местным исполнительным и распорядительным органом*» [3].

Часть 1 статьи 116 устанавливает, «подписные листы сдаются координаторами по районам, городам, районам в городах не позднее истечения срока, установленного для сбора подписей, в *районный, городской исполнительный комитет, в местную администрацию*, которые в десятидневный срок проверяют достоверность подписей граждан в подписных листах» [3], и в соответствии с частью 6 этой же статьи Избирательного кодекса Республики Беларусь после проверки подписных листов соответствующий *местный исполнительный и распорядительный орган* выносит решение о результатах сбора подписей.



«Контроль за поступлением и расходованием средств фонда инициативной группы осуществляет финансовым органом местного исполнительного и распорядительного органа, принявшего решение о регистрации инициативной группы» – часть 7 статьи 128<sup>1</sup> Избирательного кодекса Республики Беларусь.

Иными словами на всех этапах инициативы местного референдума прослеживается связь с исполнительными и распорядительными органами, не смотря на то, что местный референдум – это неотъемлемая часть непосредственной демократии. Даже после проведения референдума в соответствии с частью 6 статьи 127 «решения, принятые местным референдумом, подписываются руководителем соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа», что совершенно неприемлемо при осуществлении прямого народовластия. Возникает вопрос – «что делать, если решение, принятое на местном референдуме, не будет подписано председателем исполкома?» Такое развитие событий ни в Конституции, ни в Избирательном кодексе, а также в иных нормативных правовых актах не регулируется.

Во-вторых, существует неопределенность относительно юридической силы решения, принятого на местном референдуме. Если же после прохождения всех сложных процедур по инициативе местного референдума, данное мероприятие все-таки состоится, то судьбу принятого решения граждане фактически не решают. В соответствии с частью 2 статьи 127 Избирательного кодекса Республики Беларусь «юридическая сила решения, принятого местным референдумом, определяется в решении местного Совета депутатов о назначении референдума» [3], что противоречит общепризнанным демократическим принципам, поскольку народ является единственным источником власти, а следовательно, все его решения должны иметь высшую юридическую силу. В данном случае не на уровне республики, а на уровне соответствующего населенного пункта или административно-территориальной единицы. Также можно усомниться в том, что соответствующий Совет депутатов примет решение о назначении референдума, и в итоге, проделав огромную бюрократизированную процедуру инициативы местного референдума и сбора подписей, референдум не состоится, несмотря на то, что собрано достаточное количество подписей, подтверждающих значимость предложенного вопроса для граждан, о чем было упомянуто выше.

В-третьих, наличие бюрократизированной процедуры отчетности о финансировании инициативной группы, что может стать причиной отказа от попытки инициировать референдум в не крупных городах и селах. Вполне приемлемым является положение, закрепленное в части 1 статьи 128<sup>1</sup>, о том, что «финансирование расходов, связанных со сбором подписей граждан в поддержку предложения о проведении областного, Минского городского, районного, городского (в городе областного подчинения) референдума и проведением агитации по инициированию референдума гражданами, осуществляется за счет средств фонда инициативной группы» [3], т.е. материальное обеспечение агитации по инициированию местного референдума и сбора подписей осуществляет не только за счет инициативной группы, но и за счет пожертвований. Однако согласно части 15 статьи 114<sup>1</sup> «Руководитель инициативной группы обязан представлять в Центральную комиссию финансовые отчеты о расходовании средств фонда инициативной группы со следующей периодичностью: первый отчет – через 20 дней после регистрации инициативной группы; второй отчет – не позднее чем в пятидневный срок со дня окончания срока для сбора подписей граждан; третий отчет – через 20 дней после назначения референдума; итоговый отчет – не позднее чем в пятидневный срок со дня голосования по референдуму», что, на мой взгляд, может осложнить и замедлить работу инициативной группы. Иными словами вместо того, чтобы агитировать граждан и собирать подписи, им придется составлять финансовые отчеты и заниматься сбором необходимых для данного отчета документов, ведь часть 16 этой же статьи указывает на то, что «к отчету прилагаются первичные финансовые документы, подтверждающие поступление, возврат и расходование средств фонда инициативной группы, справки об оставшихся средствах и (или) о закрытии специального счета» [3].

Проанализировав белорусское законодательство, регулирующее подготовку и проведение местных референдумов, мною был сделан следующий вывод. Основная причина отсутствия проведения местных референдумов в Республике Беларусь – чересчур бюрократизированная процедура инициативы референдума. Иными словами жесткий контроль и обязанность согласования всех действий с органами власти замедляют и в конечном итоге подавляют процессы непосредственной демократии, что приводит к пассивности граждан и возникновения у них чувства недоверия к государственным органам. На мой взгляд, лучшим способом решения проблемы является проведение постепенных реформ, направленных на уменьшение влияния государственных органов на процессы прямого народовластия, что позволит гражданам реализовать свои интересы и защитить свои права, а следовательно приблизит Республику Беларусь к установленной Конституцией цели – стать демократическим государством.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь : принят Палатой представителей 11 дек. 2009 г. : одобр. Советом респ. 17 дек. 2009 г. : [по состоянию на 22.09.2015 г.] // Консультант плюс : Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпект», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.

2. Кобаса, М. Местное самоуправление в Беларуси – как превратить миф в реальность. Аналитический документ / М. Кобаса // School of young managers in public administration. – Минск, 2011. – 55 с.;

3. Избирательный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : принят Палатой представителей 24 янв. 2000 г. : одобр. Советом респ. 31 янв. 2000 г. : [по состоянию на 22.09.2015 г.] // Консультант плюс : Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпект», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.

УДК 342

## СООТНОШЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА С НАДВЕДОМСТВЕННЫМ КОНТРОЛЕМ

**А.В. ИГОЛКИН**

*(Представлено: Т.И. ПУГАЧЁВА)*

*Проводится анализ административного надзора и различных видов контроля, выявлению их различий и схожих направлений действий. Особое внимание уделено выявлению сущности и содержания административного надзора в сравнении с другими видами контрольной и надзорной деятельности.*

Существуют различные подходы к понятию сущности административного надзора, один из которых указывает на то, что административный надзор является самостоятельным правовым явлением (способом обеспечения законности), другой заключается в том, что административный надзор – разновидность контроля.

О различиях в указанных подходах можно судить по определениям понятия «административный надзор». Так, согласно первому направлению, в качестве методологической основы определение содержания этого понятия использует признак отсутствия организационной соподчиненности у субъектов надзора и поднадзорных объектов. Это указывает на сходство надзора и внешнего контроля, которое проявляется в том, что надзор и внешний контроль осуществляются не за всеми сторонами деятельности поднадзорного и подконтрольного объекта, а только за определенными и по отдельным вопросам (например, за соблюдением определенных правил). Объединяет их то, что при обнаружении нарушений и органы надзора, и органы внешнего контроля принимают меры по их устранению и привлечению виновных к ответственности.

Различие между ними, прежде всего, в объеме их компетенции. Органы внешнего контроля обладают более широкой компетенцией: она включает в себя проверку не только правильности, но и целесообразности контролируемой деятельности, в то время как органы административного надзора проверяют только законность действий конкретного объекта надзора также отмечает, что полномочия органов административного надзора ограничиваются лишь наблюдением за тем, как поднадзорные органы или лица выполняют свои обязанности в соответствующей отрасли управления, при этом органы надзора не вмешиваются в другие стороны деятельности указанных объектов.

Различие органов административного надзора и внешнего контроля проводится и по субъектам, на которых она распространяется. Субъектами административного надзора являются предприятия, учреждения и организации, их должностные лица и отдельные граждане. Внешний специальный контроль не распространяется на отдельных граждан. Дифференциацию надзора и контроля можно осуществлять также и на основе объема их деятельности: органы административного надзора ограничиваются проверкой соблюдения определенных правил, а органы внешнего контроля, кроме этого, занимаются вопросами хозяйственной деятельности, выполнения плановых заданий по количественным и качественным показателям.

Административному надзору присущи особые методы: наблюдение, проверка по собственной инициативе, проверка по заявлениям, жалобам и другие. Методы же внешнего специального контроля значительно шире: проверка, обследование, ревизия, проверка по отчетам и документам, проведение экспертизы и другие.

Контроль и административный надзор различаются и по характеру полномочий субъектов. Исходя из этого, можно сделать вывод, что «административный надзор является самостоятельным организационно-правовым способом обеспечения законности в государственном управлении и представляет собой систематическое наблюдение за точным и неуклонным соблюдением законов и актов, основанных на законе, осуществляемое органами управления по подведомственным им вопросам и направленное на предупреждение, выявление и пресечение нарушений, а также привлечение нарушителей к ответственности» [2].

По мнению представителей другого направления, административный надзор заключается в проверке исполнения установленных государством правил и норм, обеспечивающих нормальное функционирование данной отрасли управления. Характерной чертой административно-надзорной деятельности,

является то, что орган, ее осуществляющий (та или иная государственная инспекция) не проверяет всю работу подконтрольного объекта, а сосредоточивает свое внимание лишь на выполнении сравнительно небольшого количества норм и правил. При этом административно-надзорные органы имеют право давать обязательные для исполнения предписания, производить проверки и обследования, выдавать разрешения, разрабатывать специальные нормы и правила. Надзор за неподчиненными органами управления предполагает и специальные полномочия в области применения мер административного воздействия. Таким образом, административный надзор представляет собой специфическую форму надведомственного контроля и метод деятельности органов внешнего контроля [3].

**Сущность и содержание административного надзора.** Выявить сущность и содержание административного надзора можно при сравнении его с другими видами контрольной и надзорной деятельности. В частности, наиболее близок по своей сути и содержанию к административному надзору прокурорский надзор. Сходство административного с прокурорским надзором проявляется в следующем:

а) полномочия субъектов надзора в обоих случаях ограничены рамками правовой надзорной деятельности; надзор распространяется как на юридических, так и на физических лиц; ответственные за принятие решений по результатам надзора должны быть специалистами в области права;

б) действия поднадзорных объектов оцениваются в обоих случаях строго с позиций законности.

Так же общие черты просматриваются между административным надзором и судебным контролем, и, прежде всего в:

а) отсутствии возможности вмешательства в их оперативно-хозяйственную деятельность объекта контроля;

б) отсутствии организационной подчиненности субъектам контрольной и надзорной деятельности подконтрольных и поднадзорных объектов;

в) оценка деятельности объекта контроля, надзора только с точки зрения законности;

г) перечень методов их деятельности ограничен рамками нормативных актов;

д) данные органы могут осуществлять свои контрольные и надзорные полномочия по собственной инициативе.

Так же много общего имеет административный надзор и с государственным контролем, прежде всего с надведомственным. Именно этот факт в ряде случаев служит поводом для дискуссии. Сходство административного надзора и надведомственного государственного контроля можно обнаружить в следующих позициях:

– оба вида контрольной и надзорной деятельности принадлежат к реализации одной ветви государственной власти - исполнительной;

– для административного надзора, как и для надведомственного государственного контроля, характерно отсутствие организационной подчиненности объектов контрольной и надзорной деятельности;

– и в том и в другом случае контролю или надзору подлежит достаточно узкий круг вопросов;

– в обоих случаях для реализации контрольных и надзорных полномочий не требуется дополнительных «промежуточных звеньев»: данные органы наделены правами по непосредственному пресечению и устранению вредных последствий посягательства на охраняемые объекты;

– органы административного надзора, как и органы надведомственного государственного контроля, могут самостоятельно принимать решения о необходимости реализации своих контрольных или надзорных полномочий;

– оба вида контрольных и надзорных органов наделены правами применения мер государственного принуждения.

Однако административный надзор имеет свои специфические черты, которые позволяют обособить его от надведомственного государственного контроля. Прежде всего, это невозможность вмешательства органов административного надзора (кроме особых случаев) в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных объектов и оценка их деятельности только с точки зрения законности. Если для органов административного надзора данный вид контроля является основным, то для органов надведомственного государственного контроля эти полномочия являются лишь частью их общей компетенции. Кроме того, для надведомственного государственного контроля характерно наличие широкого набора средств и методов контрольной деятельности (проверки, экспертизы, лицензирование, анализ отчетных данных и др.) в отношении хотя и определенного круга общественных отношений, но зачастую не входящих в сферу правового регулирования, а также в отношении материальных объектов и духовных ценностей (природные ресурсы, памятники культуры и другие объекты). И, наконец, надведомственные контрольные полномочия, в отличие от полномочий административного надзора, не могут применяться в отношении граждан. Органы надведомственного государственного контроля непосредственно могут применять только меры дисциплинарного принуждения, а применение административной и уголовной ответственности – компетенция суда.

Отличительным моментом в разделении контроля и надзора является и то, что контроль может быть как ведомственного, так и надведомственного характера, надзор же, как правило, надведомственен.

Цель надзора, а точнее надзорной деятельности, охрана правового предписания, нормы права. Можно ли считать эту цель основной для контроля? Анализ деятельности подавляющего большинства контрольных органов показывает, что чаще всего осуществляется во внутрисистемной сфере органов исполнительной власти, и его основной целью является обеспечение эффективности действий контролируемого объекта.

Контроль применим в большей мере к государственному сектору производственно-хозяйственной деятельности, и в меньшей – к негосударственному. Суть же содержания надзорной деятельности ограничивается его целью, определенной нами как деятельность по охране законности. Надзирающий орган в отличие от контролирующего определяет не меру целесообразности, эффективности деятельности наблюдаемого объекта, а лишь следит за правомочностью ее осуществления. К тому же надзор в отличие от контроля не является функцией государственного управления, хотя ему и присущ ряд общих с государственным контролем признаков (объект, субъект, прямые и обратные связи).

Анализируя выше изложенное, можно сделать вывод, что контроль и надзор следует рассматривать как не тождественные категории. Каждой из них присущи специальные, относящиеся только к ней особенности, назначение и место в системе способов обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Антонова, Н.Б. Теория и методология государственного управления : курс лекций / Н.Б. Антонова, Л.М. Захарова, Л.С. Вечер. – Минск : Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2004. – 191 с.
2. Герловская, Е.Е. Административное право : учеб.-метод. пособие / Е.Е. Герловская. – Минск : ЧИУП, 2007. – 226 с.
3. Мах, И.И. Административное право Республики Беларусь : курс лекций / И.И. Мах. – Минск : ГИУСТ БГУ, 2006. – 541 с.
4. Телятицкая, Т.В. Административное право : учеб.-метод. комплекс / Т.В. Телятицкая, Л.М. Рябцев, А.Н. Шкляревский. – Минск : МИУ, 2006. – 224 с.

УДК 342

### ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ МИГРАЦИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

**А.В. ИГОЛКИН**

*(Представлено: Т.И. ПУГАЧЁВА)*

*Основное внимание уделено административно-правовому регулированию миграции иностранных граждан и лиц без гражданства в Республику Беларусь, так как именно вопросы въезда и пребывания иностранных граждан в Республике Беларусь являются наиболее актуальными с точки зрения обеспечения национальной безопасности и охраны общественного порядка.*

В регулировании миграции иностранных граждан в Республике Беларусь важное значение играют установленные правовые режимы. Правовой режим представляет собой особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств, закрепленных в законодательстве и обеспечиваемых государством для регулирования конкретных областей общественных отношений. В рамках правового режима путем использования специфической комбинации юридических, организационных и иных средств обеспечивается достижение того или иного государственного состояния.

Среди правовых режимов выделяются общие и производные. К первым относятся режимы отраслей права, в том числе административно-правовой. Под административно – правовым режимом понимается определенное сочетание административно – правовых средств регулирования, опосредованное централизованным порядком, императивным методом юридического воздействия. Оно отражается в том, что субъекты правоотношений по своему статусу занимают юридически неравные позиции.

Одним из наиболее актуальных правовых средств регулирования является административно-правовой режим миграции иностранных граждан в Республике Беларусь.

Как считает Федорако А. И, административно-правовой режим миграции иностранцев в Республике Беларусь есть особый порядок правового регулирования общественных отношений, возникающих в

процессе миграции иностранцев в Республике Беларусь, заключающийся в применении определенной системы правовых, организационных и иных средств, направленных на упорядочение данных перемещений в целях обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь, а также реализации прав мигрантов [1, с. 45].

Административно-правовые режимы миграции иностранных граждан устанавливаются для того, чтобы сделать перемещение и нахождение иностранцев в Республике Беларусь контролируемым, соответствующим миграционным правилам и интересам национальной безопасности, а в случае нарушения требований законодательства своевременно применить меры принуждения.

Для функционирования административно-правовых режимов в сфере миграции иностранцев в Республике Беларусь в нормативных правовых актах закреплены нормы, устанавливающие особый порядок въезда и пребывания иностранных граждан в Республике Беларусь. Основным нормативно правовым актом является Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 105-З «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», а так же иные акты законодательства Республики Беларусь, в том числе международные договоры Республики Беларусь в этой области.

В указанном нормативном правовом акте определены государственные органы, уполномоченные осуществлять надзор за выполнением требований данных норм, содействующие реализации прав мигрантов. Центральным органом является Департамент по гражданству и миграции Министерства Внутренних Дел (далее МВД) Республики Беларусь. Так же детально регламентирован порядок взаимодействия субъектов права, установлена система методов контроля за соблюдением требований административно-правового режима и мер принуждения, применяемых в случае отклонения от данных требований. Административно-правовые режимы миграции иностранных граждан в Республике Беларусь могут быть классифицированы в зависимости от используемых критериев.

По мнению Д.А. Гавриленко, в зависимости от стадий миграционного процесса можно выделить:

- режим въезда;
- режим временного пребывания;
- режим транзитного проезда;
- режим выезда;
- режим временного проживания;
- режим постоянного проживания;
- режим приобретения иностранцами гражданства Республики Беларусь.

По функциональному признаку можно выделить следующие административно-правовые режимы иностранцев в Республике Беларусь:

- **паспортно-визовый режим**, который включает в себя: въезд, транзитный проезд, выезд иностранцев из Республики Беларусь по документам, удостоверяющим личность, и визам Республики Беларусь, выдача иностранцам видов на жительство, виз Республики Беларусь и т. д.;
- **регистрационный**: регистрация временно пребывающих иностранцев, регистрация постоянно проживающих иностранцев по месту жительства и месту пребывания;
- **разрешительный**: получение специальных разрешений на право занятия трудовой деятельностью в Республике Беларусь, разрешений на временное либо на постоянное проживание и др.;
- **ограничительный**: ограничительный порядок въезда, посещения ряда мест и объектов (пограничная зона; пограничная полоса; объекты, воинские части и организации Министерства обороны, МВД, Комитета Государственной Безопасности (далее КГБ), территории, на которых введено чрезвычайное положение или возникла чрезвычайная ситуация и др.);
- **легализующий**: предоставление иностранцам убежища, статуса беженца, временной или дополнительной защиты, легализация иностранцев в результате миграционных амнистий;
- **принудительный**: применение мер принуждения к иностранцам, нарушившим миграционное законодательство (задержание, депортация, высылка и т. д.) [2].

Административно-правовой режим миграции иностранных граждан в Республике Беларусь можно также разделить на **общий** (который рассчитан на повседневную, административную деятельность, типичные ситуации) и **особый** (это режим чрезвычайного положения, военного положения и др.).

Однако существуют определенные трудности, возникающие в связи с решением проблем, касающихся реализации административно правовых норм в области миграции.

К таким проблемам относятся: высокий уровень нелегальной миграции, незаконной занятости, торговля людьми.

Наиболее серьезной проблемой является высокий уровень нелегальной миграции, что является нарушением паспортно-визового режима установленного в нашем государстве.

Прежде всего, причина нелегальной миграции иностранных граждан состоит в прозрачности белорусско-российской границы, и ввиду своего месторасположения между Содружествами Независимых Государств (далее СНГ) и Евросоюзом территория Беларуси активно используется в качестве транзитного коридора нелегальными мигрантами, которые перемещаются на запад из Афганистана, Бангладеша, Китая, Вьетнама, Индии, Пакистана, Ганы, Египта, Нигерии, Конго и других стран. Миграционные потоки, направленные на Запад, упираются в хорошо охраняемую границу Польши, Литвы и Латвии, в результате чего на территории Беларуси оседает все большее количество незаконных мигрантов, которые впоследствии оказывают влияние на состояние правопорядка в республике и ее национальную безопасность.

Согласно статистике приведенной Департаментом по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь в 2014 году милицией совместно с КГБ и пограничниками было выявлено 18 каналов незаконной миграции через территорию Беларуси.

Через них переправлялись граждане СНГ и третьих государств. Было задержано 11 групп нелегальных мигрантов общей численностью 44 человека, возбуждено 52 уголовных дела за организацию нелегальной миграции, 238 уголовных дел за нарушение срока запрета въезда в Беларусь. За организацию нелегальной миграции к уголовной ответственности привлечено 35 человек.

К административной ответственности привлечено 16,5 тыс. нарушителей законодательства о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства. За пределы государства выдворено более 2,6 тыс. [3].

Следующей причиной развития нелегальной миграции является несогласованность национальных иммиграционных законодательств стран-участниц СНГ. Так, проникновению незаконных мигрантов на территорию государств-участников СНГ способствует достаточно либеральный режим въезда и получения гражданами третьих стран въездных виз. В ряде стран Содружества также предоставляется свободный въездной режим для граждан третьих государств. Это позволяет им свободно передвигаться в пределах других стран СНГ. Отсутствует также полный системный контроль над пребыванием иностранных граждан.

В рамках СНГ по вопросам межгосударственного сотрудничества в данной сфере было принято ряд нормативных правовых актов. Один из них Декларация о согласованной миграционной политике государств-участников Содружества Независимых Государств. Он направлен на обеспечение эффективного взаимодействия в борьбе с незаконной миграцией. Однако отсутствие должных механизмов их реализации, (а может и нежелание реализации) пока не позволило получить желаемых результатов. Очевидно, что сотрудничество в борьбе с незаконной миграцией надо расширять и совершенствовать.

В определенной мере необходимо внести изменения в миграционное законодательство Республики Беларусь, по поводу ужесточения режимов миграции иностранных граждан, что неоднократно предлагалось на заседаниях Правительства Республики Беларусь.

В настоящее время наблюдается слабая разработанность теории административно-правовых режимов миграции иностранных граждан в Республике Беларусь. Недостаточное исследование правовых режимов миграции иностранных граждан в сравнении с другими административно-правовыми режимами создает проблемы с применением положений теории на практике, на что указывает количество нарушений данных режимов иностранными гражданами, что непосредственно представляют угрозу национальной безопасности, оказывают крайне негативное влияние на экономику и другие сферы жизни общества.

Сегодня проблемы миграции непосредственно затрагивают безопасность и суверенитет многих государств. Миграция, а также ее последствия – очень деликатная проблема как для местного населения, так и для самих мигрантов. Поэтому вопросы миграционной политики, режимов миграции и интенсивный рост миграционных потоков должны рассматриваться в тесной взаимосвязи с решением долгосрочных задач социально-экономического развития страны, проблем демографии, гуманитарной адаптации.

Дальнейшая разработка теории административно-правовых режимов миграции иностранных граждан в Республике Беларусь будет способствовать совершенствованию миграционного законодательства и формированию эффективной системы управления миграционными процессами в Республике Беларусь.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Федорако, А.И. Административно-правовое регулирование миграции иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь / А.И. Федорако // Право. by. – 2011. – № 3. – С. 45–52.
2. Гавриленко, Д.А. Административное право Республики Беларусь : курс лекций / Д.А. Гавриленко, И.И. Мах. – Дикта, 2004. – 215 с.
3. Бегун, А.Ю. Проблемы нелегальной транзитной миграции до сих пор актуальны / А.Ю. Бегун // БН – 2015. – 06 фев. – С. 10.