

Барков А.В. отмечает, что наказание за приготовление к преступлению, хотя и назначается в рамках санкции статьи УК, предусматривающей ответственность за оконченное преступление, но, как правило, оно минимальное [4].

Заключение. Таким образом, первой стадией совершения преступления являются приготовительные действия, которые создают условия совершения преступления. Общественная опасность приготовления к преступлению состоит в том, что, будучи стадией реализации преступного умысла, обеспечивает в дальнейшем окончание преступления. Выделение стадии приготовления к преступлению необходимо для правильной правовой оценки совершенных деяний, а также для индивидуализации уголовной ответственности.

Список цитированных источников

1. Уголовный кодекс Республики Беларусь, 09.07.1999 г., № 275-З: принят Палатой представителей 2 июня 1999 г.: одобрен Советом Республики 24 июня 1999 г.: текст Кодекса по состоянию на 19.07.2016 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электрон. ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. – Минск, 2017.

2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63 – ФЗ: принят Государственной Думой 24 мая 1996 г.: одобрен Советом Федерации 5 июня 1996 г.: текст Кодекса по состоянию на 07.02.2017 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

3. Уголовное право. Общая часть: конспект лекций / Э.Ф. Мичулис, В.В. Горбач, Е.Н. Горбач и др.; под общ. ред. Э.Ф. Мичулиса. – Минск: Изд-во МИУ, 2008. – 272 с.

4. Барков, А.В. Правовая регламентация назначения наказания / А.В. Барков // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электрон. ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. – Минск, 2017.

УДК 342

К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРОЕКТА ЗАКОНА «О НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ»

Г.А. Василевич, заведующий кафедрой конституционного права Белорусского государственного университета, доктор юридических наук, профессор

Аннотация. Статья посвящена анализу проекта закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», который находится на рассмотрении в Парламенте. Обращено внимание на некоторые пробелы и упущения проекта. Вносятся предложения по его совершенствованию.

Введение. В настоящее время в белорусском Парламенте продолжается работа по доработке проекта нового закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». Зарубежный опыт свидетельствует, что нормативные правовые акты относятся к одним из самых многочисленных источников национального права. В англосаксонской правовой семье некоторую конкуренцию им могут составить судебные прецеденты. Однако и здесь можно наблюдать определенную конвергенцию право-

вых семей. В одних республиках бывшего СССР действуют аналогичные законы, в других, как например, в Российской Федерации, такого рода акта нет, хотя его разработкой занимались солидные научные учреждения.

Основная часть. Изучение проекта названного закона показывает, что по ряду направлений он учел некоторые недостатки ныне действующего аналогичного закона от 10.01. 2000г. Вместе с тем по вышеназванному проекту закона имеется первоочередных замечаний и предложений, которые следует учесть при его доработке. Так, проектом следовало бы ввести в оборот такое понятие как «программные законодательные акты». Это можно сделать в статье 2 проекта закона, предусмотрев в ней новый пункт следующего содержания: «Программные законодательные акты – программные законы и директивы Президента, являющиеся указами программного характера». Кроме того, в этой статье следует дать определение государственных программ подготовки проектов и соответствующих планов, о чем идет речь в ст.37 проекта. В качестве возможного рабочего варианта определения программы ее можно было определить следующим образом – «программа подготовки проектов нормативных правовых актов – это утвержденный Президентом Республики Беларусь либо по его поручению Советом Министров Республики Беларусь юридический документ, в котором определяются перечень проектов нормативных правовых актов, сроки и ответственные за их подготовку, ожидаемые результаты от реализации указанных актов». В этом ее отличие от плана, в котором не фиксируются ожидаемые результаты. Можно было бы подумать и об определении концепции развития законодательства. Например, «концепция развития законодательства – это утвержденный Президентом Республики Беларусь юридический документ, в котором анализируется состояние законодательства, определены направления и сроки его дальнейшего совершенствования на перспективу, ожидаемые результаты от такой деятельности».

В пункте втором статьи 3 среди нормативных правовых актов указаны, в частности, решения, принятые республиканским референдумом, и постановления палат Парламента. К нормативным правовым актам, на наш взгляд, следует относить то решение референдума, которое облечено в соответствующую форму – закона (как, впрочем, и решение иного субъекта власти). Кроме того, надо иметь в виду, что наряду с императивными могут проводиться консультативные референдумы. Тем более, что юридическую силу референдума определяет субъект власти, его назначивший (см. пункт 7 ст. 23 проекта).

Практика других стран показывает, что при проведении реорганизации государственных органов, в том числе и самого уровня, ранее принятые ими нормативные правовые акты сохраняют свою юридическую силу. В этой связи в проекте надо вести речь не только о законах Республики Беларусь», но и сохраняющих юридическую силу нормативных постановлениях Верховного Совета Республики Беларусь. Обратим внимание на необходимость решения вопроса в проекте о месте и роли актов орга-

нов межгосударственных образований, в которые входит Республика Беларусь. По этой причине нами предлагается определить юридическую силу специальных законов: они обладают верховенством по отношению к иным законодательным актам, включая кодексы, программные законы, директивы.

Практика функционирования межгосударственных образований, например, Европейского Союза, Совета Европы, свидетельствует, что принимаемые на основе учредительного договора о создании соответствующего образования его органами акты обладают более высокой юридической силой, чем акты органов национального уровня.

Как уже отмечалось выше, не все решения, принятые путем референдума, обладают императивным характером действия. Поэтому в пункте 14 статьи 2 это необходимо учесть.

Требуется научного осмысления вопрос о том, какие постановления палат Парламента можно относить к нормативным правовым актам. В статье 3 слова «постановления Палаты представителей и Совета Республики» заменить словами «регламенты Палаты представителей и Совета Республики», так как это единственное исключение, когда наряду с законом иной акт палат Парламента нормативного правового характера облекается в форму постановления. Все иные постановления палат – это ненормативные правовые акты. Если же есть желание у разработчиков подчеркнуть, что речь идет не о постановлениях об избрании руководства палат и т.п., а о принятии Палатой представителей, одобрении Советом Республики законов, то это и следует указать в части второй ст.3. Можно было бы пойти еще дальше и внести некоторые коррективы в закон «О Национальном собрании Республики Беларусь». Так, в статье 71 названного закона Палата представителей указано, в каких случаях, как считает законодатель, принимаются постановления распорядительного и контрольного характера. Это, в частности, постановления об избрании и досрочном освобождении от должности Председателя Палаты представителей и его заместителя и т.п.; о делегировании депутатов Палаты представителей в состав объединенных постоянно действующих делегаций и рабочих групп Национального собрания, представляющих Национальное собрание при осуществлении двусторонних либо многосторонних парламентских контактов или в международных парламентских организациях; о даче согласия на возбуждение уголовного дела в отношении депутата Палаты представителей, на привлечение его в качестве подозреваемого или обвиняемого по уголовному делу, возбужденному в отношении других лиц либо по факту совершенного преступления, а также на его задержание и иное лишение личной свободы; о назначении выборов Президента Республики Беларусь; о даче согласия Президенту Республики Беларусь на назначение Премьер-министра Республики Беларусь; об одобрении или отклонении программы деятельности Правительства Республики Беларусь; о доверии Правительству Республики Беларусь; об отставке Президента Республики Беларусь; о досрочном освобождении от

должности или смещении с должности Президента Республики Беларусь; об обращении в Конституционный Суд Республики Беларусь с предложением о проверке конституционности нормативных правовых актов; о повестке дня сессии Палаты представителей; о рассмотрении проектов законов в первом или во втором чтении; о создании согласительной комиссии в случае отклонения проекта закона Советом Республики; о повторном рассмотрении проекта закона, отклоненного Советом Республики; о рассмотрении закона, возвращенного Президентом Республики Беларусь с возражениями, или возражений Президента Республики Беларусь на отдельные положения закона, возвращенные для повторного голосования; о рассмотрении временных декретов Президента Республики Беларусь; об отмене распоряжений Председателя Палаты представителей.

Вместе с тем в порядке постановки научной проблемы и ее возможного обсуждения, к постановлениям нормативного характера, помимо регламентов, можно было бы относить те из них, которыми оформлено одобрение или отклонение программы деятельности Правительства Республики Беларусь; решение о повторном рассмотрении проекта закона, отклоненного Советом Республики; о рассмотрении закона, возвращенного Президентом Республики Беларусь с возражениями, или возражений Президента Республики Беларусь на отдельные положения закона, возвращенные для повторного голосования; о рассмотрении временных декретов Президента Республики Беларусь.

Белорусская и зарубежная практика свидетельствуют, что очень важно осуществлять прогноз последствий принятия законов и других нормативных правовых актов. Поэтому в статье 6 следует выделить в качестве самостоятельного (в силу его важности) принцип прогноза последствий правовых, общественно-политических, финансово-экономических, демографических и иных последствий принятия (издания) нормативных правовых актов. Важно восстановить ранее активно осуществляемую практику обсуждения проектов нормативных правовых актов. Это помогает власти заранее почувствовать реакцию людей на предлагаемый к принятию акт, учесть возможные его недочеты и подготовить общественное сознание к его исполнению. Пункт 3 ст.7 предлагаем изложить в следующей редакции: «Порядок проведения публичного обсуждения законопроектов определяется регламентами палат Национального собрания Республики Беларусь. Порядок обсуждения иных проектов нормативных правовых актов определяется Президентом Республики Беларусь либо по его поручению Советом Министров Республики Беларусь».

Еще в период работы в Конституционном Суде автор настоящей статьи обращал внимание на необходимость соблюдения формы акта, в том числе при ее выборе в случае толкования акта, его отмены и др. Полагаем, что в частях второй и третьей пункта 5 статьи 33 надо предусмотреть, что признание утратившими силу актов Главы государства осуществляется актами того же вида, что и признаваемый утратившим силу акт. Жела-

тельно также исходить из того, что и в случае признания утратившим силу временного декрета он все равно подлежит рассмотрению в Парламенте. Это обусловлено тем, что его действие могло привести к определенным правовым последствиям.

Ранее некоторыми чиновниками предлагалось установить в законе срок, в течение которого не допускается повторное внесение изменений и дополнений в закон или иной акт. Полагаем, что надо идти не по этому пути, а по пути повышения качества нормотворческой деятельности. Поэтому статью 35, предусматривающую в качестве общего правила запрет в течение года после принятия закона, внесения в него изменений, дополнений новых корректировок. Кроме того, проект закона предусматривает принцип прогноза последствия принятия актов. Поэтому следует ориентироваться не на формальный срок (в данном случае почему-то установлен года, но может быть и полгода или два года и т.п.), а на потребности общественного развития и качественную работу по подготовке нормативных актов.

В статье 36 (пункты 1 и 2) следует скорректировать последовательность стадий: нормотворческая и законодательная инициатива реализуются не вообще (абстрактно), а путем внесения проекта. Поэтому вначале – планирование подготовки проекта, его подготовка и затем инициатива на внесение уполномоченному органу. Полезно было бы в этих пунктах положения об опубликовании дополнить словами «и введение его в действие». Кроме того, до подписания закона Президентом указать на такую стадию, как «предварительная проверка Конституционным Судом Республики Беларусь в установленном порядке закона на соответствие Конституции Республики Беларусь».

В юридической литературе, в том числе учебной, довольно часто пишут о том, что нормотворческая инициатива выражается не только во внесении проекта акта, но и в высказывании предложения вообще о принятии акта. Считаю такое определение инициативы ошибочным. В ст.40 слова «или мотивированное предложение» предлагаем исключить: считаем, что нормотворческая инициатива должна выражаться во внесении проекта, а не в высказывании «необходимости принятия какого-то акта вообще». Таких «предложений» может быть множество.

Конституции обычно закрепляют перечень субъектов, обладающих правом законодательной инициативы. Сделано это и в нашей (ст.99 Основного Закона). В проекте закона указано, что Президент нашей республики реализует законодательную инициативу как самостоятельно, так и через уполномоченные им органы. Однако Конституция не позволяет расширять круг этих субъектов или делегировать такое право кому-либо еще. Поэтому в пункте 3 статьи 41 слова «или через уполномоченные им органы» исключить. Это обусловлено тем, что следующее предложение раскрывает механизм действий Главы государства посредством назначения докладчика по его законопроекту, но что касается самого права законодательной инициативы, то оно принадлежит исключительно Главе государства.

В статье 46 целесообразно исключить отсылочные нормы на «иные акты законодательства», максимально включив в нее содержащиеся «в иных актах» положения. Среди документов, направляемых на согласование, надо предусмотреть документ, отражающий прогноз последствий принятия акта (включить данное требование в абз. 3 части второй пункта 2 статьи 46. В статье 47 проекта среди документов, представляемых на экспертизу, должен быть документ о прогнозе последствий принятия нормативного правового акта. Аналогично – в статье 50. В пункте 2 ст. 47 необходимо иначе расставить акценты критериев оценки проекта акта: слова «соответствие Конституции Республики Беларусь» заменить словами «соответствие Конституции Республики Беларусь, общепризнанным принципам и нормам международного права, международным обязательствам Республики Беларусь». В статье 52 следует предусмотреть срок, не позднее которого проект должен быть рассмотрен. Например, по общему правилу – «не позднее трех месяцев со дня поступления в нормотворческий орган, а в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь – не позднее одного года». Статью 53 дополнить частью второй следующего содержания «Решение об удовлетворении ходатайства об отзыве проекта нормативного правового акта принимается нормотворческим органом». В части третьей пункта 1 статьи 55 слово «пределы» заменить словами « предмет и пределы». Абз.2 ст. 57 дополнить словами, если иное не предусмотрено частью второй настоящей статьи». В абз. 4 этой статьи слова «местного исполнительного и распорядительного органа» заменить словами «местного Совета депутатов». Это потребует также корректировки ст. 127 Избирательного кодекса. В ст. 60 следует предусмотреть, что по меньшей мере акты органов, указанных в части четвертой пункта 2, всегда публикуются в периодических печатных изданиях. (Полагаем, что и по отношению к актам более высокой юридической силы еще рано было ограничиваться размещением только на Национальном правовом Интернет-портале). По этой причине слова «органами, и (или) по их решению» в части четвертой пункта 2 заменить словами «органами. Наряду с этим по их решению». Аналогичный подход следует обеспечить и в части пятой.

На практике возникает много недоразумений и споров по поводу того, как надо относиться к разъяснениям содержания, порядка применения нормативных правовых актов. Нередко происходит так, что должностное лицо органа государственной власти дает разъяснение на поступивший от гражданина, хозяйствующего субъекта, а затем контролирующие органы, не согласные с данным разъяснением привлекают к ответственности тех, кто действовал строго в соответствии с данным разъяснением. Полагаем, что такая практика неприемлема для правового государства. Поэтому в части третьей пункта 2 статьи 69, где идет речь о таких разъяснениях слова «носят рекомендательный характер» заменить словами «носят обязательный характер».

Заключение. Нормотворческая деятельность является одной из главных функций государства. Точная и выверенная работа в этой сфере

обеспечивает развития нашего государства как правового. В то же время пробелы, неточности и другие дефекты законодательства умаляют авторитет власти, ослабляют доверие к ней граждан. Вот почему лица, занятые подготовкой проектов нормативных правовых актов, должны проявлять профессионализм и ответственность.

УДК 340

ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ДЛЯЩЕЕСЯ ПРАВОНАРУШЕНИЕ

С.Г. Василевич, доцент кафедры конституционного права Белорусского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент

Аннотация. В статье анализируется проблема квалификации длящихся административных правонарушений. Обращается внимание на особенности привлечения к административной ответственности за его совершение. Используется белорусский и российский опыт.

Введение. На практике достаточно часто возникают вопросы по поводу привлечения к административной ответственности за длящиеся административные правонарушения. Например, человек проживает без регистрации. Несмотря на выявление этого факта, составление протокола о правонарушении он не принимает мер к регистрации по месту жительства. Когда возможно повторное привлечение его к административной ответственности? Подобных и иных примеров много.

Основная часть. Согласно статье 2.6 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях длящимся административным правонарушением признается деяние, предусмотренное названным Кодексом, сопряженное с последующим длительным невыполнением обязанностей, возложенных на физическое или юридическое лицо актом законодательства под угрозой административного взыскания. Длящееся административное правонарушение начинается со дня совершения указанного деяния и заканчивается вследствие действий лица, его совершающего, свидетельствующих о прекращении им продолжения административного правонарушения, или с наступлением событий, препятствующих дальнейшему совершению административного правонарушения.

В силу недостаточного освещения данного вопроса в нашей правоприменительной практике обратимся к опыту Российской Федерации. Позиция Верховного Суда Российской Федерации следующая. Так, в соответствии с п. 14 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. N 5 "О некоторых вопросах, возникших у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" длящимся является правонарушение (действие или бездействие), которое выражается в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении обязанностей, возложен-