



БЕЛОРУССКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ

ЖУРНАЛ
БЕЛОРУССКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА

ПРАВО

JOURNAL
OF THE BELARUSIAN STATE UNIVERSITY

LAW

Издается с января 1969 г.
(до 2017 г. – под названием «Вестник БГУ.
Серия 3, История. Экономика. Права»)

Выходит три раза в год

1

2024

МИНСК
БГУ

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

- Главный редактор** **БАЛАШЕНКО С. А.** – доктор юридических наук, профессор; профессор кафедры экологического и аграрного права юридического факультета Белорусского государственного университета, Минск, Беларусь.
E-mail: balashenko@bsu.by
- Ответственный секретарь** **ШАХРАЙ И. С.** – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры экологического и аграрного права юридического факультета Белорусского государственного университета, Минск, Беларусь.
E-mail: shakhray@bsu.by
- Балюк Г. И.** Киевский национальный университет им. Тараса Шевченко, Киев, Украина.
Ванг Г. Чжэцзянский университет, Ханчжоу, Китай; Тулейнский университет, Новый Орлеан, США; Городской университет Гонконга, Гонконг, Китай.
- Василевич Г. А.** Белорусский государственный университет, Минск, Беларусь.
Вердуссен М. Католический университет Лувена, Лувен-ла-Нев, Бельгия.
Каменков В. С. Белорусский государственный университет, Минск, Беларусь.
Карпович Н. А. Конституционный Суд Республики Беларусь, Минск, Беларусь.
Келли К. Р. Арканзасский государственный университет, Джонсборо, США.
Крюссман Т. Университет глобального развития, Грац, Австрия; Грацкий университет им. Карла и Франца, Грац, Австрия; Центр глобальной Европы Кентского университета, Брюссель, Бельгия.
- Макарова Т. И.** Белорусский государственный университет, Минск, Беларусь.
Матье Б. Университет Париж 1 Пантеон-Сорбонна, Париж, Франция.
Мацкевич И. М. Университет прокуратуры Российской Федерации, Москва, Россия.
Мещанова М. В. Белорусский государственный университет, Минск, Беларусь.
Некросиус В. Институт гражданского процесса и римского права Вильнюсского университета, Вильнюс, Литва.
- Скаков А. Б.** Евразийский национальный университет им. Л. Н. Гумилева, Астана, Казахстан.
Хелльманн У. Потсдамский университет, Потсдам, Германия.
Чуприс О. И. Администрация Президента Республики Беларусь, Минск, Беларусь.
Шидловский А. В. Белорусский государственный университет, Минск, Беларусь.

EDITORIAL BOARD

- Editor-in-chief** **BALASHENKO S. A.**, doctor of science (law), full professor; professor at the department of environmental and agrarian law, faculty of law, Belarusian State University, Minsk, Belarus.
E-mail: balashenko@bsu.by
- Executive secretary** **SHAKHRAI I. S.**, PhD (law), docent; associate professor at the department of environmental and agrarian law, faculty of law, Belarusian State University, Minsk, Belarus.
E-mail: shakhray@bsu.by
- Baliuk G. I.** Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine.
Chupris O. I. Administration of the President of the Republic of Belarus, Minsk, Belarus.
Hellmann U. University of Potsdam, Potsdam, Germany.
Kamenkov V. S. Belarusian State University, Minsk, Belarus.
Karpovich N. A. Constitutional Court of the Republic of Belarus, Minsk, Belarus.
Kelley C. R. Arkansas State University, Jonesboro, USA.
Kruessman T. University of Global Development, Graz, Austria; University of Graz, Graz, Austria; Global Europe Centre, University of Kent, Brussels, Belgium.
Mackevich I. M. University of Prosecutor's Office of the Russian Federation, Moscow, Russia.
Makarova T. I. Belarusian State University, Minsk, Belarus.
Mathieu B. University Paris 1 Pantheon-Sorbonne, Paris, France.
Miashchanava M. V. Belarusian State University, Minsk, Belarus.
Nekrosius V. Institute of Civil Procedure and Roman Law, Vilnius University, Vilnius, Lithuania.
Shidlovsky A. V. Belarusian State University, Minsk, Belarus.
Skakov A. B. L. N. Gumilyov Eurasian National University, Astana, Kazakhstan.
Vasilevich G. A. Belarusian State University, Minsk, Belarus.
Verdussen M. Catholic University of Louvain, Louvain-la-Neuve, Belgium.
Wang G. Zhejiang University, Hangzhou, China; Tulane University, New Orleans, USA; City University of Hong Kong, Hong Kong, China.

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА

THEORY AND HISTORY OF LAW AND STATE

УДК 340; 342

ПРИНЦИП ПРОПОРЦИОНАЛЬНОСТИ (СОРАЗМЕРНОСТИ) ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

С. Г. ВАСИЛЕВИЧ¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Аннотация. Рассматривается принцип пропорциональности (соразмерности) ограничения прав и свобод человека. Анализируются доктринальные источники, а также законодательство. Обращается внимание на необходимость определения понятий «закон» и «правомерные цели». Высказывается суждение о том, что с учетом сложившейся в Беларуси практики в контексте ст. 23 Конституции Республики Беларусь понятие «закон» необходимо рассматривать в широком смысле, включая в него все законодательные акты, а также акты Всебелорусского народного собрания.

Ключевые слова: ограничения прав; закон; правомерные цели.

THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY OF RESTRICTIONS ON HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS

S. G. VASILEVICH^a

^aBelarusian State University, 4 Niezaliezhnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus

Abstract. The article is devoted to the of the principle of proportionality of restriction on human rights and freedoms analysis. Doctrinal sources, as well as legislation are analysed. Attention is drawn to the need of definition of the concepts «law» and «legitimate aims». It is expressed that taking into account the existing practice of Belarus, in the context of Art. 23 of the Constitution of the Republic of Belarus the concept «law» should be considered in a broad aspect, including all legislative acts, as well as, taking into account the acts of the All-Belarusian People's Assembly.

Keywords: restrictions on rights; law; legitimate aims.

Образец цитирования:

Василевич С.Г. Принцип пропорциональности (соразмерности) ограничения прав и свобод человека. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2024;1:3–7.
EDN: LBZRSZ

For citation:

Vasilevich SG. The principle of proportionality of restrictions on human rights and freedoms. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2024;1:3–7. Russian.
EDN: LBZRSZ

Автор:

Сергей Григорьевич Василевич – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры конституционного права юридического факультета.

Author:

Sergey G. Vasilevich, PhD (law), docent; associate professor at the department of constitutional law, faculty of law.
sergey.workmail.135@gmail.com



Введение

Принципы права имеют основополагающее значение для нормотворчества и практической деятельности. Одним из них является принцип пропорциональности (соразмерности). Этот принцип известен еще с Античности, а его применение выступает показателем принятия справедливого решения. Например, Аристотель рассматривал несправедливость как нарушение пропорциональности и равномерности [1, с. 93–96].

Отметим, что авторы философских и правовых исследований всегда стремились к поиску гармонии в человеческих отношениях, согласию между чело-

веком, обществом и государством. Именно уравновешивание прав и свобод иных лиц и интересов индивидуума является главной идеей принципа пропорциональности.

Использование понятия «принцип пропорциональности» было обосновано прусским юристом К. Г. Сварцем и в последующем развито Высшим административным судом в решениях по делу Кройцберг (*Kreuzberg*) в 1880 и 1882 гг. Позднее принцип пропорциональности получил закрепление в конституциях некоторых государств и стал реализовываться национальными и международными судами¹.

Основная часть

Значение принципа пропорциональности заключается в том, что он призван обеспечить оптимизацию всех внутренних связей между участниками социальных отношений. Революционные фазы и периоды упадка в обществе возникают на практике по причине нереализации данного принципа. В связи с этим рассматриваемый принцип важен в политике и праве как проявление естественных правил функционирования социума, как отражение конкретного состояния человеческих взглядов, человеческой активности как таковой².

Обычно принцип пропорциональности рассматривается в контексте ограничения прав и свобод человека, в том числе мер, связанных с юридической ответственностью. Ученых привлекает проблема определения природы и содержания данного принципа.

Как отмечается в научной литературе, идея пропорциональности олицетворяет прагматизм второй половины прошлого века, проявившийся в отказе от формально-догматического понимания права и стремлении к обеспечению его реалистичности с сохранением верховенства и независимости от политики. Указанный принцип, по мнению исследователей, предусматривает сочетание реалистичности права и его автономии [2, с. 38].

Принцип пропорциональности предполагает согласование интересов и ценностей множества субъектов правовых отношений. Его реализация направлена на ограничение безосновательного усмотрения в сфере нормотворчества и правоприменения [2, с. 38].

В социальной реальности данный принцип имеет важное значение. Поскольку принцип пропорциональности имеет целью обеспечение баланса общественных и личных интересов в каждом конкретном случае, а также согласование антиномич-

ных интересов, его разумное применение снижает уровень конфликтности между различными социальными группами. В связи с тем, что принципы права в определенной мере находятся в состоянии «конкуренции», можно утверждать об их некоем ранжировании.

Для разработки концепции принципа пропорциональности Р. Дворкин предложил использовать метод категоризации, согласно которому «...роль принципа пропорциональности состоит в категоризации или “сортировке” интересов на те, которые имеют статус прав, и те, которые не имеют такого статуса, с тем чтобы первые имели особую нормативную значимость и приоритет над последними. Метод категоризации отвергает идею балансирования и вместо этого основывается на предположении о том, что согласование конкурирующих интересов происходит путем определения пределов соответствующих прав» [2, с. 42].

Р. Дворкин, в отличие от автора теории балансирования Р. Алекси, предлагающего регулярно «взвешивать» права, рутинно оценивая выгоды и издержки, считает возможным ограничение прав для защиты прав личности или публичного интереса в зависимости от вероятных издержек [2, с. 42].

По справедливому мнению Р. Дворкина, основным является вопрос о границах прав, т. е. о том, какие интересы признаются в качестве прав, а какие из них не признаются. Он считает, что ответ на этот вопрос находится в плоскости человеческого достоинства и политического равенства [2, с. 42]. Иными словами, в итоге нормотворческий орган и правоприменитель вынуждены исходить из баланса интересов, но самая большая трудность заключается в определении критериев и алгоритмов оценки приемлемости этого баланса [3, с. 83].

¹Петерс А. Принцип пропорциональности как глобальный конституционный принцип // Дайджест публичного права : электрон. версия журн. 2018. № 2. С. 104. URL: https://dpp.mpil.de/07_2018/07_2018_102_126.pdf (дата обращения: 02.11.2023).

²Санжаревский И. И. Проблема пропорциональности в системе политических отношений общества : автореф. дис. ... канд. полит. наук : 23.00.01. Саратов : Сарат. гос. ун-т им. Н. Г. Чернышевского, 2004. С. 19–20.

Внесенные в Конституцию Республики Беларусь изменения и дополнения обеспечили укрепление системы представительной власти, перераспределение полномочий между Президентом Республики Беларусь и Национальным собранием Республики Беларусь в сторону усиления статуса законодательной и коллегиальной представительной власти, а также поспособствовали расширению правового статуса человека, его ответственности перед обществом (ст. 21, 32, 54 и др.). Акцентирование внимания не только на правах и свободах, но и на обязанностях, долге человека побуждает вести речь и о новом балансе интересов, который необходимо обеспечить в соответствии с конституционными требованиями. Права гражданина отражают частный интерес, а обязанности – публичный интерес, поэтому задачей правовой науки является разработка методологии, позволяющей измерять и уравнивать релевантные интересы с учетом ценностей, закрепленных в Основном Законе [3, с. 83].

Как емко отметил С. А. Ядрихинский, ключевая идея пропорциональности состоит в защите «прав и законных интересов частных лиц от их произвольного административного ограничения; в проверке адекватности ограничительных мер, вводимых ради достижения публично значимой цели» [3, с. 84]. Основное внимание привлечено к обеспечению «...рациональной связи между целью и средствами ее достижения. Правоприменитель, учитывая различные социальные, экономические, политические и иные метаюридические факторы, в разрешении проблемы соразмерности средств и цели должен найти золотую середину, или баланс, между ограничением прав и приобретаемыми в результате ограничения выгодами. Ограничение права в системе правового регулирования и правоприменения не должно приводить к его умалению, выхолащиванию существа, утрате содержания. Идеальная основа пропорциональности состоит в том, что права человека не абсолютны и могут ограничиваться на законных основаниях, но и сами ограничения имеют пределы, поскольку усмотрение органов публичной власти также не обладает абсолютной свободой» [3, с. 85].

Среди тем, требующих анализа при оценке соразмерности, находится вопрос о степени легитимности преследуемых целей, существовании альтернативы предполагаемому решению по ограничению прав, при которой достигается результат с меньшим посягательством на права и свободы, а также о наличии баланса между целями и степени ограничения прав и свобод [4, с. 242–243].

В соответствии со ст. 23 Конституции Республики Беларусь ограничение прав и свобод личности

допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц, а потому необходимо решить ряд практических вопросов. Первый из них касается трактовки термина «закон». В узком смысле под ним понимаются акты Национального собрания Республики Беларусь, в более широком смысле – законодательные акты, к которым относятся не только законы, но и акты Президента Республики Беларусь, а также решения Всебелорусского народного собрания. С учетом сложившейся практики следует придерживаться широкой трактовки. Более того, под выражением «в случаях, предусмотренных законом» также необходимо понимать то, что указано не только в законе (законодательном акте), но и в подзаконном акте, основанном на законе (решении Всебелорусского народного собрания). В Российской Федерации ученые придерживаются позиции, согласно которой ограничение прав и свобод базируется исключительно на федеральном законе [5, с. 84].

По сути, общепризнанным является подход, когда при защите социально значимых целей ограничительные меры не должны быть большими, чем это необходимо. Кроме того, они должны соответствовать цели, ради которой устанавливаются, основное содержание права не может выхолащиваться [6, с. 56]. Так, Пленум Верховного Суда Российской Федерации разъяснил, что любое ограничение прав и свобод человека должно быть пропорциональным преследуемой социально значимой и законной цели³.

Таким образом, ограничение прав и свобод человека и гражданина конституционно допустимо, когда посредством законодательного акта преследуются правомерные цели, а ограничения прав и свобод не являются чрезмерными, сохраняют сущность ограничиваемого права. Отметим, что в текущем законодательстве непосредственно принцип пропорциональности (соразмерности) ограничения прав и свобод человека не зафиксирован. Например, в ст. 3 Уголовного кодекса Республики Беларусь он не упомянут. Однако концептуально его идея получает некоторое воплощение. Например, согласно ст. 62 указанного кодекса суд при назначении наказания по делам частного обвинения исходит из принципа индивидуализации наказания, т. е. учитывает характер и степень общественной опасности совершенного преступления, мотивы и цели содеянного, личность виновного, характер нанесенного вреда, размер причиненного ущерба, размер дохода, полученного преступным путем, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность, а также мнение потерпевшего,

³О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и протоколов к ней [Электронный ресурс] : постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 27 июня 2013 г. № 21 // Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. URL: <https://vsrf/files/14252> (дата обращения: 02.11.2023).

мотивируя избранную в приговоре меру наказания. Аналогичный подход содержится и в Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях. В соответствии со ст. 7.1 данного кодекса при наложении административного взыскания на физическое лицо учитываются характер и степень общественной вредности административного правонарушения, обстоятельства его совершения, личность физического лица, совершившего данное правонарушение, форма и степень вины, характер и размер причиненного им вреда, имущественное положение, а также обстоятельства, смягчающие или отягчающие административную ответственность. В случае наложения административного взыскания на юридическое лицо принимаются во внимание характер и степень общественной вредности административного правонарушения, характер и размер причиненного вреда, обстоятельства, смягчающие или отягчающие административную ответственность, а также финансово-экономическое положение юридического лица.

В контексте реализации принципа пропорциональности ограничения прав и свобод человека, включая вопросы юридической ответственности, интересными для научного осмысления могут быть такие аспекты, как солидарная ответственность в связи с причинением вреда и его возмещением, ответственность бригады материально ответственных лиц и распределение между ними обязанности по возмещению ущерба и др.

Существенный вклад в развитие теории принципа пропорциональности (соразмерности) ограниче-

ний прав и свобод человека и практики его реализации внесли конституционные суды.

Так, Конституционный Суд Республики Беларусь в ряде своих решений подчеркивал необходимость поддерживать баланс конституционно защищаемых ценностей, целей и интересов, которые находятся в единстве, и не допускать их подмены или умаления, а также гармонично сочетать требования справедливости и соразмерности ограничений прав⁴. В актах указывалось, что любые ограничения конституционных прав и свобод должны быть не только юридически допустимыми, социально оправданными, но и необходимыми, соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений; меры ограничительного характера не должны искажать сущности конституционных прав и свобод⁵.

Концептуальные подходы к пониманию содержания принципа соразмерности ранее сформулировал Конституционный Суд Российской Федерации. Суд придерживается позиции, согласно которой ограничения можно признать соразмерными, если они вызваны необходимостью защитить социальные ценности, что указаны в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, при этом гарантируемые ценности иным способом защитить невозможно. Ограничение является соразмерным, если оно не парализует реализацию права (свободы)⁶, а принцип соразмерного ограничения прав и свобод означает, что публичные интересы, перечисленные в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, если они адекватны социально оправданным целям⁷.

Заключение

Важность соблюдения принципа пропорциональности, т. е. соответствия применяемых к гражданину или иному субъекту правовых отношений мер интересам общества, который обеспечивает баланс общественных и личных интересов, не подлежит сомнению.

Принцип пропорциональности нужно рассматривать как допущение конституционно необходимого вмешательства в права и свободы человека.

Ответственность также должна быть справедливой и гуманной, при ее назначении важно учитывать характер и вредные последствия (общественную опасность) совершенного деяния, обстоятельства его совершения, личность физического лица, совершившего правонарушение.

Рассматриваемый принцип желательно непосредственно закрепить в трудовом, административно-деликтном и уголовном законодательстве.

⁴О правовом регулировании приостановления деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей [Электронный ресурс] : Решение Конституц. Суда Респ. Беларусь от 25 мая 2016 г. № Р1034/2016 // ЭТАЛОН – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2023 ; О праве на обжалование решений налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц [Электронный ресурс] : Решение Конституц. Суда Респ. Беларусь от 26 апр. 2016 г. № Р-1030/2016 // Там же.

⁵О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Решение Конституц. Суда Респ. Беларусь от 14 марта 2023 г. № Р-1304/2023 // ЭТАЛОН – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2023.

⁶По делу о проверке конституционности пункта 5 части второй статьи 371, части третьей статьи 374 и пункта 4 части второй статьи 384 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан К. М. Кульнева, В. С. Лалуева, Ю. В. Лукашова и И. П. Серебренникова [Электронный ресурс] : Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 2 февр. 1996 г. № 4-П // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». М., 2023.

⁷По делу о проверке конституционности части пятой статьи 97 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В. В. Щелухина [Электронный ресурс] : Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 13 июня 1996 г. № 14-П // Там же.

Библиографические ссылки

1. Аристотель. *Никомахова этика*. Москва: Директ медиа; 2020. 222 с.
2. Вайпан ГВ. Принцип пропорциональности и аргументация в сфере ограничений прав человека: от Р. Алекси к Р. Дворкину и обратно. *Сравнительное конституционное обозрение*. 2015;3:37–54.
3. Ядрихинский СА. Принцип пропорциональности как инструмент достижения баланса интересов в налоговых отношениях: проблемы теории и правоприменительной практики в России и за рубежом. *Право. Журнал Высшей школы экономики*. 2021;3:82–105. DOI: 10.17323/2072-8166.2021.3.82.105.
4. Жукова НИ, Кузнецов ВА, Цветков АВ. Принцип пропорциональности в практике Конституционного Суда РФ. *Молодой ученый*. 2019;5(3):242–244.
5. Подмарев АА. Соразмерность как конституционный принцип ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. *Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право*. 2021;21(1):83–91. DOI: 10.185000/1994-2540-2021-21-1-83-91.
6. Гаджиев ГА. О принципе пропорциональности и конституционной кассации. *Судья*. 2019;7:56–64.

References

1. Aristotle. *Nikomakhova etika* [Nicomachean ethics]. Moscow: Direct media; 2020. 222 p. Russian.
2. Vaipan GV. [The principle of proportionality and argumentation in the sphere of human rights restrictions: from R. Alexi to R. Dvorkin and back]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*. 2015;3:37–54. Russian.
3. Yadrinhinsky SA. The proportionality principle as a tool for achieving balance of interests in tax relations: theory and law enforcement in Russia and abroad. *Law. Journal of the Higher School of Economics*. 2021;3:82–105. Russian. DOI: 10.17323/2072-8166.2021.3.82.105.
4. Zhukova NI, Kuznetsov VA, Tsvetkov AV. [The principle of proportionality in the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation]. *Young Scientist*. 2019;5(3):242–244. Russian.
5. Podmarev AA. Proportionality as a constitutional principle of limiting human and civil rights and freedoms in the Russian Federation. *Izvestiya of Saratov University. New Series. Series: Economics. Management. Law*. 2021;21(1):83–91. Russian. DOI: 10.185000/1994-2540-2021-21-1-83-91.
6. Gadzhiev GA. [On the principle of proportionality and constitutional cassation]. *Sud'ya*. 2019;7:56–64. Russian.

Статья поступила в редколлегию 27.12.2023.
Received by editorial board 27.12.2023.

УДК 340.1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИЗУЧЕНИЯ ФУНКЦИОНАЛЬНЫХ ПАРАМЕТРОВ ФЕНОМЕНОВ ПРАВОВОЙ РЕАЛЬНОСТИ

И. Л. ВЕРШОК¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Аннотация. Критически оценивается использование функционального метода в юриспруденции. Основной проблемой функционализма при изучении правовой реальности признается попытка характеризовать функциональное предназначение категорий философии, а не реальных правовых феноменов. Выделение функций права или государства как абстрактных категорий философско-правового значения зачастую является слишком умозрительным и не имеет предметно-научного объяснения и верификации. Признавая высокий эвристический потенциал функционального подхода и учитывая имеющиеся сложности в его применении, автор рассматривает условия наиболее оптимального использования указанного подхода. К таким условиям относятся четкая характеристика предмета функционального анализа в пространственно-временных рамках, максимально точное понимание его структуры и формальная определенность, привлечение исторических и социологических данных для получения более точных знаний о реальных функциональных параметрах изучаемого феномена. Ценность настоящего исследования заключается в том, что автор обосновывает особенности применения функционального анализа для феноменов правовой реальности и юридической действительности.

Ключевые слова: функциональный метод; феномен правовой реальности; функция права; функция государства; функция правового сознания; правовая реальность и юридическая действительность.

THEORETICAL AND LEGAL PROBLEMS OF FUNCTIONAL PARAMETERS STUDYING OF LEGAL REALITY PHENOMENA

I. L. VERSHOK^a

^aBelarusian State University, 4 Niezaliezhnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus

Abstract. A critical assessment of the use of the functional method in jurisprudence is given. The main problem of functionalism is the attempt to characterise the functional purpose of the categories of philosophy, rather than real legal phenomena. Isolating the functions of law or state as abstract categories of philosophical and legal significance is often too speculative and does not have a substantive scientific explanation and verification. The author recognises the high heuristic potential of the functional approach, but takes into account the difficulties in its use. The author examines the conditions for the most optimal use of functional analysis in jurisprudence. These conditions include a clear definition of the subject of functional analysis in a spatiotemporal framework, the most accurate understanding of its structure and formal certainty, the use of historical and sociological data for more accurate knowledge about the real functional parameters of the phenomenon being studied. The particular value of this article lies in the fact that the author substantiates the features of the use of functional analysis for the legal reality phenomena and juridical validity.

Keywords: functional method; legal reality phenomenon; function of law; function of the state; function of legal consciousness; legal reality and juridical validity.

Образец цитирования:

Вершок ИЛ. Теоретико-правовые проблемы изучения функциональных параметров феноменов правовой реальности. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2024;1:8–16.
EDN: JSRYKA

For citation:

Vershok IL. Theoretical and legal problems of functional parameters studying of legal reality phenomena. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2024;1:8–16. Russian.
EDN: JSRYKA

Автор:

Ирина Леонидовна Вершок – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры теории и истории государства и права юридического факультета.

Author:

Irina L. Vershok, PhD (law), docent; associate professor at the department of theory and history of state and law, faculty of law.
viarshok_irina@mail.ru

Введение

В современной юридической доктрине вопросам функционального предназначения права и связанным с этой темой явлениям уделяется особое внимание исследователей. Функциональный анализ используется либо как основополагающий метод исследования [1; 2], либо как один из инструментов познания, входящий в методологический комплекс конкретного направления научных изысканий [3].

Некоторые исследователи применяют простой функциональный анализ, в то время как ряд авторов предпочитают структурно-функциональное направление. Как следствие, в общетеоретической правовой науке широко распространенными являются концептуальные положения о функциях непосредственно права или государства, исследователи изучают формы их реализации [3, с. 187]. Кроме того, выделяются функции правового сознания, правовой культуры, гражданского общества, а также отдельных правовых норм [4] или отраслей права [5–7], правовой презумпции [8] и даже правоотношения [9]. Некоторые авторы дают теоретико-правовую характеристику функциям собственности [10, с. 55].

Использование функционального подхода при изучении различных правовых феноменов в ряде случаев позволяет понять основную роль права как юридического или социального института, а также проанализировать предназначение других смежных с ним феноменов. В дальнейшем применение этого подхода может способствовать выявлению и оценке некоторых параметров эффективности права, его действенности и (или) действительности¹. Функциональный метод имеет важное теоретико-прикладное значение.

Парадигмальное утверждение в юриспруденции доминирования регулятивной функции права оказывает существенное влияние на практику правотворческой и правоприменительной деятельности, а также на содержание доктринальных установок о способах совершенствования и повышения эф-

фективности правового регулирования. На фоне широко распространенного признания оценки регулятивной функции права в качестве главенствующей ключевыми задачами субъектов правотворческой деятельности являются выбор и воплощение в реальную жизнь наиболее подходящей модели поведения для преобразования общества в заданном направлении, а также максимальная рационализация поведения субъектов права. При этом официальная инстанция (государство в лице уполномоченных органов и должностных лиц), как основной и непосредственный субъект правотворчества, будет стремиться создать норму права как продукт «перманентной и вариативной конструктивистской рациональной деятельности» [12, с. 121]. Однако в случае смещения акцентов с регулятивной функции права задачей официальной инстанции в ближайшем будущем может стать обеспечение социальной интеграции, налаживание правовой коммуникации, обеспечение легитимности правовых новаций и решение ряда других не менее важных задач. В связи с этим переосмысление традиционно сложившихся концептуальных основ использования функционального метода в юриспруденции обладает высокой актуальностью.

Главными целями исследования в данной работе являются пересмотр значения и роли функционального анализа при изучении параметров различных феноменов правовой реальности, выработка предложений по максимально продуктивному предметно-научному использованию функционального метода в юриспруденции.

Для достижения поставленной цели в настоящей работе будут решены следующие задачи: критический анализ функционального подхода на уровне исследований фундаментального и прикладного уровня, дифференциация функционального подхода в технических, естественных и гуманитарных науках, разграничение использования функционального анализа в изучении феноменов правовой реальности и юридической действительности.

Материалы и методы исследования

Функциональный подход к исследованию социально-правовых и юридических явлений фундирован на идеях философского позитивизма в контексте научного знания классического периода. Данный метод строился на замене понятия «казуальность» категорией «функциональная зависимость», а понятия «причина» термином «совокупность условий» [13, с. 12].

В парадигме постнеклассического знания юридическая наука, не отрицая важнейшие достижения позитивистской методологии, полученные в том

числе с использованием функционального метода, стремится прирастить качественно новые знания о функциональных параметрах феноменов правовой реальности, для чего за основу берутся принципы антимеханицизма, антинормативности, антиформализма и правового плюрализма [14, с. 41]. Антимеханицизм состоит в объяснении действия права не через деятельность безличных структур (инстанций или субъектов права), а через правовое поведение и правовое сознание человека. Антинормативность связана с изучением индивидуального

¹О разграничении действенности и действительности права подробнее см. [11, с. 20–26].

и частного в правовой реальности. Антиформализм заключается в признании первичности не формализованных аспектов юридической действительности, а обыденной практики правовой реальности

при реализации правового сознания в поведении человека.

Указанные методологические принципы будут использованы в качестве основных в данной работе.

Результаты и их обсуждение

Понятие «функция» было введено в научный оборот Г. В. Лейбницем в XVII–XVIII вв. Оно употребляется прежде всего в математике и выражает зависимость одной переменной величины от другой, т. е. такую зависимость, когда при изменении одной величины другая величина также изменяется определенным образом [15, с. 82].

В естественно-научных исследованиях, обнаруживающих закономерности природного характера на основе установления прямых причинно-следственных связей, объективность функционального анализа подтверждается эмпирически, позволяя осуществлять неоднократное воспроизведение опыта в одних и тех же условиях с одинаковым результатом. Данный метод направлен на решение конкретных прикладных задач, а выявление прямой причинно-следственной связи имманентно связано с определением некой функции.

Полученные в результате эмпирических исследований обоснованные выводы о функциональных признаках феноменов, входящих в предмет естественно-научной отрасли, обладают собственной логикой изменений и опираются на фактические данные. Например, отдельные части биологического организма, выполняя определенную функцию, взаимодействуют с органами, реализующими аналогичную функцию. Такое взаимодействие обеспечивает выполнение организмом всех его жизненных функций, имеет свои естественные проявления (нормы), определяемые наукой в качестве закономерностей.

Данный исследовательский подход стал основой для структурно-функциональной характеристики явлений, объективно существующих в природе, а впоследствии был перенесен в гуманитарную сферу, в том числе в юриспруденцию. Однако следует иметь в виду, что структурно-функциональный метод, будучи механически перенесенным из естественно-научной в гуманитарную область исследований, имеет ряд сложностей в использовании, т. е. «функционализм на деле стремится к минимализму, говорит меньше, чем можно было бы подумать» [16, с. 49].

Существенным недостатком функционального анализа в доктринальных исследованиях права, в отличие от естественно-научной области, является то, что полученные на его основе выводы о функционировании отдельных компонентов правовой реальности невозможно подвергнуть верификации в условиях, абсолютно идентичных первоначальному. Так, при проведении правового эксперимента функциональные параметры отдельной апробируемой нормы

или комплексного нормативного института не могут быть сразу признаны полностью соответствующими действительности, они не могут стать единственной основой для построения прогнозных выводов в процессе правотворчества. Причины реализации или нереализации экспериментальной нормы или института способны быстро меняться, вплоть до полного исчезновения, а абсолютно все условия проведения правового эксперимента невозможно предусмотреть в полной мере, обеспечивая его чистоту.

Также результаты функционирования отдельных инновационных институтов, полученные в рамках организации так называемой регуляторной песочницы, могут иметь лишь вероятностный характер и требуют дополнительной верификации. Фактор, который был выявлен ранее в качестве причины, при повторном воспроизводстве может стать условием, воздействующим на изучаемый предмет при многих иных параметрах окружающей среды, и не обязательно впоследствии он снова станет причиной.

Что касается теоретико-правовых исследований, то в них термин «функция» чаще характеризуется как основное направление деятельности (или воздействия), обусловленное социальным назначением изучаемого предмета, чаще всего государства или права. В иных случаях функция рассматривается как социальная роль, что можно интерпретировать предельно широко [17, с. 24], выходя за рамки юридической сферы и даже за границы предмета правоведческих дисциплин. Учитывая ценность попыток определить основы функционального предназначения различных правовых феноменов, следует все-таки признать, что в таких формулировках отсутствует конкретизация, в чем именно лице осуществляются данное воздействие или деятельность. Например, при выделении в теории права политической, культурной, оценочной и информационной функций права, а также экономической или интегративной функции государства остается совершенно неизвестным непосредственный субъект деятельности в соответствующих сферах, обозначаемый абстрактными и беспредельно широко трактуемыми терминами «государство» и «право».

Абстрактность такого функционального анализа делает результаты исследования эмпирически не верифицируемыми и неоднозначно интерпретируемыми, оторванными от практических реалий, что неприемлемо для любой отрасли научного знания, особенно юридической.

Если продолжать логику тех авторов, которые в качестве основного познавательного инструмен-

тария используют функциональный анализ абстрактных категорий (государство, право, гражданское общество, экономика и др.), а не конкретных феноменов правовой реальности, появится возможность абсолютно все внешние процессы в государственно-правовой сфере априори относить к функциям. Примером такого радикального функционального подхода является определение правотворческой функции правового сознания или признания участия правового сознания в формировании права [17, с. 26–27; 18]. На самом деле в правотворческом процессе функционируют непосредственно сами субъекты, а не их правовое сознание.

Аналогичным образом рассматривается воспитательная функция правосознания, но при этом признается, что ее выделение носит преимущественно интуитивный, ненаучный характер [17, с. 31]. Правовое сознание, являясь интенциональным, непрерывным, строго индивидуальным процессом восприятия, отражения, осмысления и интерпретации информации, не обладает одинаковым для всех субъектов функциональным предназначением, особенно таким, как воспитание. Субъектом воспитательного процесса может быть человек как носитель правового сознания или определенный коллектив людей, деятельность которых непосредственно или опосредованно нацелена на проведение воспитательных мероприятий. Так, в соответствии с Кодексом Республики Беларусь об образовании воспитание осуществляется в системе образования, и поэтому в воспитательный процесс функционально вовлечены субъекты образовательных отношений (учреждения образования в пределах их компетенции), но не правовое сознание как таковое. План мероприятий по правовому воспитанию и просвещению граждан в 2024–2029 гг., утвержденный постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 12 января 2024 г. № 24 «О правовом воспитании и просвещении граждан в 2024–2029 годах», предусматривает максимально широкий перечень самих субъектов воспитательной деятельности, но не их правосознания.

Попытка использовать функциональный подход к решению глобальных юридических проблем как универсальный метод юриспруденции связана с господствовавшим в классической науке редукционистским мышлением. Данное обстоятельство предполагало необходимость разобрать предмет изучения (не только органической, но и социальной природы) на составные части с их последующим изучением и воздействовать на его дефектную часть в целях оптимизации работы всей системы. Методологической неточностью в таких случаях является повсеместное проведение функционального анализа без установки четких структурных параметров изучаемого феномена независимо от уровня исследовательского обобщения. В результате определение функции осуществлялось в отношении не конкретных юридических феноменов, а неких абстрактных

категорий, формируемых и используемых на философско-мировоззренческом уровне без привязки к точным пространственно-временным параметрам. Решение философских проблем происходило путем применения специальной научной методологии. Однако исследователям нельзя смешивать философию с научно-содержательной сферой [19, с. 120]. В связи с этим следует учитывать ряд оговорок в применении функционального метода в современной юриспруденции.

Во-первых, используя данный подход, необходимо признать, что в реальности все правовые нормы не являются абсолютно функциональными. Более того, реализация права не всегда в полной мере зависит от рациональной деятельности субъектов, а юридическая практика не является абсолютно рационализированной. Рационализация в данном случае понимается как социально-психологический процесс, в ходе которого традиционные цели и верования замещаются методическими правилами и формальным мышлением [20, с. 38].

Реализация правовых предписаний зависит не только от рациональности правового сознания субъектов права. Она часто может осуществляться на основе стихийно складывающегося подражания, неосмысленного согласия, самообмана, риска (рационально-иррационального поведения [21, с. 60]). Признавая спорным сам термин «неосмысленное согласие», считаем обоснованным утверждение о том, что принятие тех или иных решений действительно часто происходит совместно у людей, имеющих схожие интересы и взаимодействующих на основе обмена, авторитета или расположения [21, с. 61].

Таким образом, функциональный подход часто приводит к тому, что функциональность правовых норм несправедливо приравнивается к функционированию субъектов права, а рефлексивная деятельность субъектов права по рационализации юридической сферы неверно отождествляется со спонтанным, массовым, часто иррациональным и рефлекторным правовым поведением людей.

Во-вторых, объективная предметно-научная функциональная характеристика права и смежных с ним феноменов возможна только при соблюдении ряда условий. Она может иметь место лишь при четкой дифференциации феномена правовой реальности в качестве предмета исследования, а также максимально полной конкретизации его структуры, причин и условий его трансформации. Так, функциональный анализ может быть направлен на изучение параметров отдельных правовых норм или институтов права в контексте определенной сферы, территории и (или) времени действия нормы права. В качестве примера можно привести оценку функций регулирования и охраны общественных отношений, правовой социализации или социальной интеграции в сфере мероприятий по сохранению разнообразия животного и растительного

мира в особо охраняемых природных территориях. При этом реальная юридическая эффективность соответствующих норм права не всегда предполагает функциональность права в целом как сложного и важного социального институционального образования.

Более того, функциональный подход не позволяет учитывать тот факт, что в юридической практике часто встречаются такие случаи, когда правовая норма играет одну роль, теоретически обоснованную в качестве функции, но при этом не справляется с реализацией иных, возможно, еще более важных функциональных параметров. Например, правовое регулирование определенного общественного отношения не всегда предполагает одновременно его упорядочение, гармонизацию. Так, нормы о предоставлении льготных правовых режимов, особых правовых статусов для некоторых субъектов права, успешно осуществляя регулятивную функцию, могут повлечь нарушение принципа всеобщности правовых предписаний внутри правовой системы и в дальнейшем создать угрозу острой дифференциации субъектов права, влекущей социальную дезинтеграцию и нарушение правовой коммуникации. Абсолютная реализация регулятивной функции права в таком случае будет причиной невыполнения его охранительной, интегративной или коммуникативной функций.

Кроме того, признание за регулятивной функцией права огульного и универсального превалирования над правоохранительной функцией может вызвать справедливый вопрос, базирующийся на логике и практическом опыте: насколько обоснованно давать в общей теории права интерпретацию регулятивной функции, одинаковую для всех отраслей и институтов права, в частности для гражданского и уголовного права? Аналогичным образом можно поднимать вопрос о качественной неоднородности интегративных функций у норм конституционного права и предписаний уголовного права, ведь уголовное право не может в такой же форме, как и конституционное право, осуществлять социальную интеграцию как минимум из-за принципа индивидуализации уголовной ответственности.

В-третьих, при обнаружении недостатков функционирования в конкретной отрасли, институте или норме права функционалисты часто предлагают вносить в них коррективы в целях повышения регулятивного качества соответствующей отрасли, института или нормы. Чаще всего такие инновации связываются с внесением со стороны официальной инстанции изменений и дополнений в действующее законодательство, что не всегда обоснованно: более функциональным может оказаться не совершенствование существующего нормативно-правового регулирования, а иные способы воздействия на правовое сознание субъектов.

Правовая реальность, как и любая другая социальная система, представляет собой автономно трансформирующуюся структуру, образованную не столько инстанцией, сколько действующими в ней индивидами. Правовая реальность может быть воссозданной лишь при использовании «строительных приемов», практикуемых непосредственно самими этими индивидами [22, с. 129].

Роль представителей функционального подхода в совершенствовании правового регулирования может быть крайне незначительной. Повысить качество функционирования правовой нормы можно путем проведения организационно и технически продуманных мероприятий, направленных на автономное обеспечение максимального удобства, практичности и массовости при реализации правовой нормы самими субъектами права, а не гетерономного регулирования в рамках совершенствования актуального законодательства. Такие способы правового воздействия предполагают выход за рамки функционализма.

В-четвертых, право, как и все социальные явления, в реальности существует в качестве процесса, протяженного в пространстве и времени, оно имеет динамический характер. В этом процессе сложнее всего всесторонне выявить структуру, но как только она обнаружена, процесс становится понятным и управляемым [23, с. 65]. Усугубляющийся недостаток знаний о структуре права на фоне увеличивающейся правовой неопределенности не позволяет полностью уловить ритм циклических процессов в динамике права и объективно выявить функции права в целом. В свою очередь, если функция не выглядит циклической, она является либо нарушенной, либо прерванной, либо представляет собой звено в цикле большего масштаба, уловить ритм которого мы не в состоянии по причине ограниченности информационного поля сознания.

В результате указанных методологических проблем ряд исследователей характеризуют функции описательно путем интроспективного или ретроспективного их выявления и дальнейшей сигнификации. Например, многие авторы, применяя функциональный подход при изучении правового сознания, выделяют регулятивную, познавательную, оценочную или ценностную функции, а в дальнейшем такие же функциональные параметры относят и к правовой культуре. В названной интерпретации требуется дополнительное теоретическое обоснование того, как такие качественно разнородные явления правовой реальности (правовое сознание и правовая культура) могут полностью совпадать по своим функциональным параметрам.

Функциональный анализ не эффективен в отношении абстрактных категорий, к которым, например, относятся право и государство, без соответствующего уточнения, о каких действительных государственных

ных или правовых феноменах правовой реальности идет речь: реализация функций права обусловлена реализацией правовых норм [3, с. 190]. При выборе точного предмета исследования требуется не только конкретизировать, какие феномены подразумеваются под терминами «государство» и «право», но и уточнить пространственно-временные границы их трансформации.

В свою очередь, специалисты в технической области исходят из того, что функцию, которую можно высчитать с помощью одной специфической вычислительной архитектуры (программного обеспечения), можно также высчитать (вероятно, куда менее эффективно) с помощью иной архитектуры [16, с. 50]. Имплементация данного вывода в юридическую область дает основания предположить, что реально существующая функция может быть объективно установлена только путем эмпирического изучения интересующего нас феномена правовой реальности с разных точек зрения (междисциплинарные исследования функции при помощи исторического и социологического инструментария). Иными словами, реальность функции рассматриваемого феномена необходимо подвергать верификации на предмет того, является ли она действительно функцией, связанной с сущностным его проявлением, а не любым направлением деятельности или иной активности. Связь структуры со своими функциями фундаментальна, поскольку структура не может полностью лишиться своей родовой функции. Исчезновение одной из функций привело бы к исчезновению самой структуры.

Отождествление юридических предписаний с алгоритмами правового поведения, заимствованное из технической области, приводит к упрощенному пониманию регулятивной функции. В таком случае правовое регулирование представляет собой лишь автоматизированный процесс, предполагающий простую причинно-следственную связь возникновения самого предписания с его реализацией, что получило даже доктринальное объяснение в теории механизма правового регулирования и инструментального подхода к праву. Однако при этом из поля зрения исследователей выпадают сложнейшие процессы правового воздействия, соотносящиеся с восприятием, отражением, осмыслением и интерпретацией не только юридической информации, но и сведений о естественно складывающейся правовой нормативности.

Соглашаясь с наличием определенного эвристического потенциала функционального анализа, признаем, что для его продуктивного научного применения необходимо уточнять, в каком модусе бытия права находится изучаемый феномен – в правовой реальности или юридической действительности.

Функциональные параметры феноменов правовой реальности и юридической действительности

обладают существенными отличиями. Правовая реальность проявляется в качестве сферы неформализованного и строго нерационализированного, спонтанно производимого или воспроизводимого типичного правового взаимоотношения и (или) взаимодействия людей при их адаптации к изменениям окружающей действительности. То, что ученые считают структурными характеристиками такой социальной системы (нормы, ценности, роли), представляет собой элементы структуры лишь постольку, поскольку действующие индивиды осознают и определяют их как таковые [22, с. 119].

Феномены правовой реальности чаще всего проявляются как открытые системы, непрерывно взаимодействующие со своей средой (информационный обмен). Суть связи между субъектами строится на возможности (усмотрении), с одной стороны, и обязательстве-обещании, с другой стороны [24, с. 143]. Структура правовой реальности очень динамична и сложно прогнозируема по интенсивности, сфере и направлениям собственной трансформации. Правовая неопределенность в правовой реальности стремится к максимуму. Функциональность единицы правовой реальности может быть выявлена, но на основе анализа автономно образуемого типичного правового поведения людей, которое характеризуется массовостью, возобновляемостью и устойчивостью.

Юридическая действительность, наоборот, включает в себя рационализированное и стремящееся к максимальной формализации целенаправленно конструируемого, типизированного юридического взаимодействия между субъектами права для достижения ими юридических последствий. Феномены юридической действительности могут проявляться в качестве закрытых, частично изолированных систем юридической природы, в которых должна быть достигнута максимальная точность и формальная определенность. Но даже для них абсолютная определенность невозможна: ее наличие означало бы полную предсказуемость действий или бездействия субъектов права, т. е. смерть права. Она исключала бы свободу воли этих субъектов, на которой строится само понятие правовой субъектности [25, с. 150]. Структуры юридической действительности более стабильны и доступны для предметно-научного функционального анализа.

Правовая реальность не совпадает с правовой действительностью: объем понятия, определенного легальной дефиницией, может не совпадать с объемом того же понятия в обыденной жизни [26, с. 70]. Их взаимодействие – это диалог индивидуального и нормативного в правовой коммуникации.

Функциональная характеристика является методологически оправданной и эвристически продуктивной, если применяется к системам закрытого типа, которые в большей степени статичны. Функциональный метод подходит в основном для

феноменов юридической действительности, которые в значительной степени формально определены, структурированы и формализованы. Чем более нестабильна, неформализована и иррациональна правовая структура в своей динамике и трансформации, тем больше метод функционального анализа теряет свою связь с предметно-научной отраслью и переходит в ранг философского мировоззрения.

Функциональный анализ применим для определенной нормы права или, по крайней мере, института права, если они имеют четкую структуру и содержание, а также высокую формализацию в статьях нормативного правового акта или в группе правоприменительных решений по конкретной категории дел. Такая характеристика свидетельствует о фактической или долгосрочной определенности права, хотя и для нее считается необходимым длительное intersubъективное признание и хабитуа-

лизация (опривычивание) регулятивных правил [25, с. 148].

Функциональный анализ более эффективен и методологически оправдан для юридической действительности, так как в ней имеет приоритетное значение правовая догма, обладающая признаками схематичности, анонимности предписаний, простоты и повышенной связанности каждой нормы с множеством себе подобных. Создаваемая в догме права смысловая сетка формулирует образ права в его завершенности, непротиворечивости и согласованности [27, с. 81–82].

Для государственного органа, учреждения или организации как еще одной единицы юридической действительности применение функционального анализа также методологически оправданно и допустимо в случаях, если их правовой статус и роль в структуре механизма государства четко законодательно определены и практически реализованы.

Заключение

Функциональный подход имеет существенный эвристический потенциал при изучении параметров исследуемого предмета в динамике, что обуславливает необходимость построения знания о его функционировании на базе данных исторической и (или) социологической науки.

Функцию методологически неправильно исследовать в контексте понятия и тем более философской категории (право, государство, гражданское общество). Изучение функции должно осуществляться применительно к реальным феноменам юридической действительности, трансформирующимся в пространственно-временной перспективе и имеющим определенные закономерности динамики.

Для объективного понимания функции обязательно необходимо изучить структуру исследуемого

социально-правового или юридического феномена. Знание о структурных параметрах позволяет не только понимать внутреннее строение предмета исследования, но и предвидеть возможные варианты перспективных направлений его функционирования.

Функциональный анализ более эффективен и методологически оправдан для феноменов юридической действительности, обладающих четкой структурой и содержанием, формальной определенностью, высокой степенью рационализации и институционализации. Феномены правовой реальности могут подвергаться предметно-научному функциональному анализу лишь в случаях автономно образуемого, типично проявляемого правового поведения людей, которое характеризуется массовостью, возобновляемостью и устойчивостью.

Библиографические ссылки

1. Карпович НА. Экологическая функция белорусского государства. *Вестник БДУ. Серия 3, Гісторыя. Філасофія. Псіхалогія. Паліталогія. Сацыялогія. Эканоміка. Права*. 2011;2:106–110.
2. Лапшина ОС. О соотношении охранительной функции права и функции государства по охране прав и свобод личности. *Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия: Право*. 2009;1:46–52.
3. Макарова НА. Сущность и значение категорий «реализация функций права» и «формы реализации функций права». *Вестник Томского государственного университета*. 2016;413:187–192. DOI: 10.17223/15617793/4131/29.
4. Бондаренко ИВ, Фроловская ЮИ. К вопросу о функциях семейно-правовых норм. *Вестник общественной научно-исследовательской лаборатории «Взаимодействие уголовно-исполнительной системы с институтами гражданского общества: историко-правовые и теоретико-методологические аспекты»*. 2020;20:59–63.
5. Якушин ВА. Функции уголовного права как категории права. *Вестник Волжского университета имени В. Н. Тагилцева*. 2023;1(2):176–181.
6. Мурзабекова ЖТ, Насбекова СК. Функции экологического права и формы их реализации. *Вестник Таджикского национального университета. Серия социально-экономических и общественных наук*. 2020;2:186–193.
7. Левушкин АН, Левушкина АА. Понятие, правовая природа и система функций семейного права как отрасли права. *Российская юстиция*. 2013;1:18–20.
8. Булаевский БА. Функции правовых презумпций. *Журнал российского права*. 2011;3:33–41.
9. Томилов АЮ. Функции правоотношений по защите чужих прав, свобод и законных интересов в рамках гражданского процессуального права. *Арбитражный и гражданский процесс*. 2011;12:21–27.
10. Алексеев СС. *Право собственности. Проблемы теории*. Москва: Норма; 2010. 240 с.

11. Кельзен Г. *Чистое учение о праве*. Санкт-Петербург: Алеф-пресс; 2015. 542 с.
12. Зыков ДВ. Эволюция феномена права в контексте его внешних форм и внутреннего содержания. *Антиномии*. 2023;23(4):117–139. DOI: 10.17506/26867206_2023_23_4_117.
13. Калужский МЛ. *Общая теория систем*. Москва: Директ-медиа; 2013. 177 с.
14. Цыгановкин ВА. Антропологическое измерение правового регулирования. В: Глухарева ЛИ, редактор. *Социогуманитарные смыслы и значения права*. Москва: Русайнс; 2021. с. 41–50.
15. Малец ВТ. Понятие функций государства. *Вестник БДУ. Серия 3, Гісторыя. Філасофія. Псіхалогія. Паліталогія. Сацыялогія. Эканоміка. Права*. 2012;1:82–85.
16. Деннет Д. *Сладкие грезы. Чем философия мешает науке о сознании*. Москва: УРСС; 2017. 304 с.
17. Абрамов АИ. Функции правосознания и их взаимосвязь с функциями права. *Известия высших учебных заведений. Правоведение*. 2006;5:23–35.
18. Короткова ОИ. Правосознание, его правореализация и роль в правотворческом процессе. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2013;1:5–8.
19. Матарас ВН. Предмет и объект в теории государства. *Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D: Экономические и юридические науки*. 2017;5:119–122.
20. Гидденс Э, Саттон Ф. *Основные понятия в социологии*. Москва: Издательский дом Высшей школы экономики; 2018. 336 с.
21. Глухарева ЛИ. Иррациональность рационального человека. В: Глухарева ЛИ, редактор. *Социогуманитарные смыслы и значения права*. Москва: Русайнс; 2021. с. 57–67.
22. Уолш Д. Функционализм и теория систем. В: Осипов ГВ, редактор. *Новые направления в социологической теории*. Москва: Прогресс; 1978. с. 11–140.
23. Зыков ДВ. Размышления о юридической реальности. *Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики*. 2013;6(1):63–69.
24. Глухарева ЛИ. Правовое общение и правоотношение. В: Глухарева ЛИ, редактор. *Социогуманитарные смыслы и значения*. Москва: Русайнс; 2021. с. 136–144.
25. Цыгановкин ВА. Диалектика определенности и неопределенности в правовых коммуникациях. В: Глухарева ЛИ, редактор. *Социогуманитарные смыслы и значения*. Москва: Русайнс; 2021. с. 144–155.
26. Черданцев АФ. *Логико-языковые феномены в юриспруденции*. Москва: Норма; 2012. 320 с.
27. Глухарева ЛИ. Догма как правовая ценность. В: Глухарева ЛИ, редактор. *Социогуманитарные смыслы и значения*. Москва: Русайнс; 2021. с. 76–86.

References

1. Karpovich NA. [Ecological function of the Belarusian state]. *Vestnik BDU. Seryja 3, Gistoryja. Filasofija. Psihologija. Pali-talogija. Sacyjalogija. Jekanomika. Prava*. 2011;2:106–110. Russian.
2. Lapshina OS. [On the relationship between the protective function of law and the function of the state to protect the rights and freedoms of the individual]. *Vestnik Samarskoi gumanitarnoi akademii. Seriya: Pravo*. 2009;1:46–52. Russian.
3. Makarova NA. The essence and meaning of the categories «law function implementation» and «forms of law function implementation». *Tomsk State University Journal*. 2016;413:187–192. Russian. DOI: 10.17223/15617793/4131/29.
4. Bondarenko IV, Frolovskaya YuI. [On the question of the functions of family law]. *Vestnik obshchestvennoi nauchno-issledovatel'skoi laboratorii «Vzaimodejstvie ugolovno-ispolnitel'noi sistemy s institutami grazhdanskogo obshchestva: istoriko-pravovye i teoretiko-metodologicheskie aspekty»*. 2020;20:59–63. Russian.
5. Yakushin VA. [Functions of criminal law as a category of law]. *Vestnik Volzhskogo universiteta imeni V. N. Tatishcheva*. 2023;1(2):176–181. Russian.
6. Murzabekova ZhT, Nasbekova SK. Functions of environmental law and forms of their implementation. *Bulletin of the Tajik National University. Series of Economic and Social Sciences*. 2020;2:186–193. Russian.
7. Levushkin AN, Levushkina AA. [The concept, legal nature and system of functions of family law as a branch of law]. *Rossiiskaya yustitsiya*. 2013;1:18–20. Russian.
8. Bulaevskii BA. [Functions of legal presumptions]. *Zhurnal rossiiskogo prava*. 2011;3:33–41. Russian.
9. Tomilov AYU. [The functions of legal relations for the protection of other people's rights, freedoms and legitimate interests in the framework of civil procedure law]. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess*. 2011;12:21–27. Russian.
10. Alekseev SS. *Pravo sobstvennosti. Problemy teorii* [Ownership. Problems of theory]. Moscow: Norma; 2010. 240 p. Russian.
11. Kelsen G. *Chistoe uchenie o prave* [Pure doctrine of law]. Saint Petersburg: Alef-press; 2015. 542 p. Russian.
12. Zykov DV. The evolution of the phenomenon of law in the context of its external forms and internal content. *Antinomies*. 2023;23(4):117–139. Russian. DOI: 10.17506/26867206_2023_23_4_117.
13. Kaluzhskii ML. *Obshchaya teoriya sistem* [General theory of systems]. Moscow: Direct-media; 2013. 177 p. Russian.
14. Tsyganovkin VA. [Anthropological dimension of legal regulation]. In: Gluchareva LI, editor. *Sotsiogumanitarnye smysly i znacheniya prava* [Socio-humanitarian meanings and meanings of law]. Moscow: Rusains; 2021. p. 41–50. Russian.
15. Malets VT. [The concept of state functions]. *Vestnik BDU. Seryja 3, Gistoryja. Filasofija. Psihologija. Pali-talogija. Sacyjalogija. Jekanomika. Prava*. 2012;1:82–85. Russian.
16. Dennett D. *Sladkie grezy. Chem filozofiya meshaet nauke o soznanii* [Sweet dreams. Philosophical obstacles to a science of consciousness]. Moscow: URSS; 2017. 304 p. Russian.
17. Abramov AI. [Functions of legal consciousness and their role in exercise of functions of law]. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Pravovedenie*. 2006;5:23–35. Russian.
18. Korotkova OI. [Legal consciousness, its legal implementation and role in the law-making process]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*. 2013;1:5–8. Russian.
19. Mataras VN. The subject and object in the theory of state. *Herald of Polotsk State University. Series D: Economics and Law Sciences*. 2017;5:119–122. Russian.
20. Giddens E, Sutton F. *Osnovnye ponyatiya v sotsiologii* [Basic concepts in sociology]. Moscow: Publishing House of the Higher School of Economics; 2018. 336 p. Russian.

21. Glukhareva LI. [Irrationality of a rational person]. In: Gluchareva LI, editor. *Sotsiogumanitarnye smysly i znacheniya* [Socio-humanitarian meanings and meanings of law]. Moscow: Rusains; 2021. p. 57–67. Russian.
22. Walsh D. [Functionalism and systems theory]. In: Osipov GV, editor. *Novye napravleniya v sotsiologicheskoi teorii* [New directions in sociological theory]. Moscow: Progress; 1978. p. 11–140. Russian.
23. Zykov DV. [Reflections on legal reality]. *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki*. 2013;6(1):63–69. Russian.
24. Glukhareva LI. [Legal communication and legal relationship]. In: Gluchareva LI, editor. *Sotsiogumanitarnye smysly i znacheniya* [Socio-humanitarian meanings and meanings of law]. Moscow: Rusains; 2021. p. 136–144. Russian.
25. Tsyganovkin VA. [Dialectics of certainty and uncertainty in legal communications]. In: Gluchareva LI, editor. *Sotsiogumanitarnye smysly i znacheniya* [Socio-humanitarian meanings and meanings of law]. Moscow: Rusains; 2021. p. 144–155. Russian.
26. Cherdantsev AF. *Logiko-yazykovye fenomeny v yurisprudentsii* [Logical and linguistic phenomena in jurisprudence]. Moscow: Norma; 2012. 320 p. Russian.
27. Glukhareva LI. [Dogma as a legal value]. In: Gluchareva LI, editor. *Sotsiogumanitarnye smysly i znacheniya* [Socio-humanitarian meanings and meanings of law]. Moscow: Rusains; 2021. p. 76–86. Russian.

Статья поступила в редколлегию 28.02.2024.
Received by editorial board 28.02.2024.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

CONSTITUTIONAL LAW AND ADMINISTRATIVE LAW

УДК 342

ПЕРЕПИСЬ НАСЕЛЕНИЯ И ИНФОРМАЦИОННЫЕ РЕГИСТРЫ: ТРАДИЦИИ vs НОВАЦИИ

Л. В. АНДРИЧЕНКО¹⁾, И. В. ПЛЮГИНА¹⁾

¹⁾Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации,
ул. Большая Черёмушкинская, 34, 117218, г. Москва, Россия

Аннотация. Современные научно-технологические достижения, внедряемые в механизм государственного управления, позволяют усовершенствовать инструментарий, который используется для решения государственных задач и выполнения государственных функций, а также осуществить переход на качественно иной уровень регулирующего воздействия. При этом происходит проверка применяемых методов и средств в целях их актуализации. В последние годы в научном и экспертном сообществе дискутируется вопрос о целесообразности использования переписей для получения информации о населении при условии все большего распространения информационных регистров, которые позволяют оперативно получать актуальные и достоверные сведения о лицах, находящихся на территории государства. Отмечается, что проведение переписи сопряжено со значительными временными и организационными затратами, полученные данные не всегда являются достоверными, не в полной мере отражают сложившуюся ситуацию, отчасти восполняются за счет сведений информационных регистров и др. В то же время информационные регистры включают более узкий перечень сведений, чем тот, который получен в ходе переписи, и не предполагают прямого взаимодействия с населением. Приведенные аргументы анализируются в правовом контексте с учетом законодательства Российской Федерации, предлагается авторская оценка целесообразности одновременного использования данных инструментов в современных реалиях.

Ключевые слова: перепись населения; информационные регистры; система учета населения.

Образец цитирования:

Андриченко ЛВ, Плюгина ИВ. Перепись населения и информационные регистры: традиции vs новации. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2024;1:17–26.
EDN: KBVGST

For citation:

Andrichenko LV, Plyugina IV. Population census and information registers: traditions vs innovations. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2024;1:17–26. Russian.
EDN: KBVGST

Авторы:

Людмила Васильевна Андриченко – доктор юридических наук, профессор; заведующий Центром публично-правовых исследований.
Инна Владимировна Плюгина – кандидат юридических наук; ведущий научный сотрудник Центра публично-правовых исследований.

Authors:

Ludmila V. Andrichenko, doctor of science (law), full professor; head of the Centre for Public Law Research.
cppi@izak.ru
Inna V. Plyugina, PhD (law); leading researcher of the Centre for Public Law Research.
inna_wp@mail.ru



POPULATION CENSUS AND INFORMATION REGISTERS: TRADITIONS vs INNOVATIONS

L. V. ANDRICHENKO^a, I. V. PLYUGINA^a

^a*Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation,
34 Bol'shaya Cherjomushkinskaja Street, Moscow 117218, Russia*

Corresponding author: I. V. Plyugina (inna_wp@mail.ru)

Abstract. Modern scientific and technological achievements, introduced into the mechanism of public administration, make it possible to improve the tools used to ensure state tasks and functions, and to make a transition to a qualitatively different level of regulatory influence. At the same time, a revision of the used methods and means is carried out in order to update them. In recent years, the scientific and expert community has been discussing the feasibility of using censuses to obtain information about the population, given the increasing distribution of information registers that make it possible to quickly obtain up-to-date and reliable information about persons located on the territory of the state. It is noted that conducting a census is associated with significant time and organisational costs, the obtained data is not always reliable, it does not fully reflect the current situation, and is partly replenished from information from the same information registers, etc. At the same time, information registers include a narrower list of information than that obtained during the census, and do not involve direct interaction with the population. The article analyses the above arguments in a legal context (taking into account the legislation of the Russian Federation), and offers the author's assessment of the feasibility of the simultaneous use of these tools in modern realities.

Keywords: population census; information registers; population registration system.

Введение

Сведения о численности, составе населения, его качественных характеристиках представляют ценность для государственного управления, поскольку позволяют оптимизировать реализацию задач и функций государства, повысить эффективность управленческих решений, адаптировав их к различным категориям граждан. Перепись, как инструмент, который позволяет получить сведения о населении, находящемся в пределах государства или его части, применяется уже не одно столетие. Так, в Англии и Уэльсе первая официальная перепись была проведена в 1801 г. (хотя первой современной переписью считается перепись 1841 г.)¹. В США с 1790 г. один раз в десятилетие проводится перепись населения, известная под официальным названием «Перепись населения и жилищного фонда». В Российской империи всеобщая перепись населения впервые прошла в 1897 г.²

По данным ООН, переписи проводятся в большинстве государств: за период 2005–2014 гг. в целях подсчета численности населения были проведены переписи в 214 странах или районах, на которые приходится 95 % мирового населения, переписи не проходили лишь в 20 странах³. Рекомендация о проведении переписей по крайней мере один раз в десятилетие сформулирована на международном уровне. Так, Экономическим и социальным советом ООН принята резолюция от 22 июля 2005 г. № 2005/13,

в которой содержится обращение к Генеральному секретарю ООН с просьбой обеспечить осуществление Всемирной программы переписей населения и жилищного фонда 2010 г., а также призыв, адресованный государствам – членам этой организации, провести одну перепись населения и жилищного фонда в период с 2005 по 2014 г. Предложенный подход созвучен исторически сложившейся практике проведения переписей в ряде государств. В резолюции от 10 июня 2015 г. № 2015/10 Экономический и социальный совет ООН одобрил Всемирную программу переписей населения и жилищного фонда 2020 г., в которой предусмотрен ряд мероприятий, направленных на обеспечение проведения государствами – членами ООН в период с 2015 по 2024 г. по меньшей мере одной переписи населения и жилищного фонда.

Несмотря на то что проведение переписей населения для многих стран стало более чем вековой традицией, цифровизация, внедрение достижений научно-технологического развития обусловили постановку вопросов о целесообразности их дальнейшего проведения и необходимости модернизации формата в случае сохранения данного инструмента (применение комбинированного подхода, предполагающего в том числе использование порталов предоставления государственных и муниципальных услуг, интернета). Своего рода катализатором

¹The modern census // Office for national statistics : site. URL: <https://www.ons.gov.uk/census/2011census/howourcensusworks/aboutcensuses/censushistory/themoderncensus> (date of access: 12.02.2024).

²Первая всеобщая перепись населения Российской империи 1897 года [Электронный ресурс] / под ред. Н. А. Тройницкого. СПб. : Центр. стат. ком. М-ва вн. дел, 1897–1905. URL: <http://elibrary.shpl.ru/ru/nodes/12632-pervaya-vseobschaya-perepis-naseleniya-rossiyskoj-imperii-1897-goda-spb-1897-1905> (дата обращения: 12.02.2024).

³В ООН обсуждают методы проведения переписи населения // ООН : сайт. URL: <https://www.un.org/ru/desa/mission-49th-session> (дата обращения: 12.02.2024).

для возникновения таких вопросов стало появление и постепенное распространение информационных регистров о населении, которые консолидируют сведения о различных категориях лиц, находящихся в государстве, и позволяют поддерживать эти сведения в актуальном состоянии [1, с. 61].

Перед специалистами разных отраслей науки, в том числе юридической, стоит задача, которая пред-

полагает критическую оценку данных инструментов, включая анализ перечня сведений, получаемых через информационные регистры и переписи, определение их значимости для целей регулирующего воздействия, оценку достоверности и актуальности таких сведений, выявление недостатков организационных механизмов, влияющих на качество получаемой информации.

Основная часть

Ключевой целью и переписей, и учета посредством ведения информационного регистра является актуальная, достоверная оценка численности населения, а также его основных социальных, демографических характеристик в государстве в целом и в отдельных субъектах и муниципальных образованиях в частности. Полученные сведения служат базой для демографических прогнозов, расчетов и используются при формировании программ социально-экономического развития.

Федеральный закон от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации», устанавливающий организационно-правовые основы формирования и ведения соответствующего регистра, вступит в силу в полном объеме лишь в 2026 г. На сегодняшний день главным источником данных о численности и составе населения и демографических процессах остается Всероссийская перепись населения, что напрямую указывается в Федеральном законе от 25 января 2002 г. № 8-ФЗ «О Всероссийской переписи населения» (далее – Федеральный закон «О Всероссийской переписи населения»): «Всероссийская перепись населения является основным источником формирования официальной статистической информации, касающейся численности и структуры населения, его распределения по территории Российской Федерации в сочетании с социально-экономическими характеристиками, национальным и языковым составом населения, его образовательным уровнем». Подчеркивая важность переписи, академик В. С. Тишков на заседании Совета по межнациональным отношениям при Президенте Российской Федерации 30 марта 2021 г. отметил, что всеобщая перепись – это единственная акция установления достоверного факта наличия у страны населения, что само по себе значимо для подтверждения легитимности государства и его суверенитета. При этом он обратил внимание на важность обеспечения свободного волеизъявления⁴.

Одним из главных преимуществ переписи считается получение из опубликованных данных, собранных в результате ее проведения, большего объема сведений, чем из информационных регистров.

Так, в ходе Всероссийской переписи населения 2020–2021 гг. постоянным жителям России, включая иностранных граждан, прибывших в страну на один год и более, были предложены 33 вопроса, 23 из которых были направлены на определение социально-демографических характеристик (пол, возраст, гражданство, место рождения, национальная принадлежность, владение языками, количество детей и т. д.), оставшиеся 10 вопросов касались жилищных условий (тип помещения, время постройки дома и его площадь, количество комнат и др.). Для тех, кто постоянно проживает за пределами Российской Федерации и прибыл в Россию на срок менее одного года, были предусмотрены 7 вопросов, в том числе о цели приезда и продолжительности проживания.

Для сравнения приведем следующие сведения: в едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации (далее – федеральный регистр), имеются данные о физическом лице, включая фамилию, имя, отчество, пол, дату и место рождения и смерти, информация о семейном положении, гражданстве и праве на постоянное проживание в иностранном государстве и другие сведения (всего 10 позиций), а также идентификаторы, в том числе записи актов о рождении и смерти, данные о регистрационном учете гражданина и миграционном учете иностранного гражданина и лица без гражданства, постановке на учет в налоговом органе, регистрации физического лица в качестве предпринимателя, постановке на учет в органах службы занятости, регистрации в системах обязательного пенсионного, медицинского и социального страхования, а также сведения о документах об образовании и (или) о квалификации и другие данные (всего 14 позиций). Очевидно, что перечень информации, содержащейся в федеральном регистре, также весьма широк, при этом не исключается его дальнейшее дополнение.

Некоторые сведения, в частности сведения о национальной принадлежности, можно получить только посредством проведения переписи. Для такого многонационального государства, как Россия, они, очевидно, представляют ценность, учитываются

⁴Заседание Совета по межнациональным отношениям // Президент России : сайт. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/65252> (дата обращения: 12.02.2024).

при формировании государственной национальной политики. В Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года имеются отсылки к Всероссийской переписи населения, при этом акцентируется внимание на необходимости сохранения условий для свободного определения гражданами своей национальной принадлежности, в том числе при проведении Всероссийской переписи населения.

Вышеописанная ситуация отвечает общей парадигме регулирования межнациональных отношений, заложенной в российском законодательстве в начале 1990-х гг., когда жесткий подход к определению национальной принадлежности, существовавший в советский период, был заменен на новый, основанный на самоидентификации. Право каждого определять свою национальную принадлежность нашло отражение в Конституции РСФСР 1978 г. после внесения соответствующих изменений в 1992 г., а затем и в действующей Конституции Российской Федерации (далее – Конституция). По смыслу положений ч. 1 ст. 26 Конституции каждый имеет право определять свою национальную принадлежность и указывать ее в любом документе, в котором могут содержаться такие сведения, при этом принуждение лица к указанию своей национальности не допускается, определение национальной принадлежности должно осуществляться посредством свободного волеизъявления. Действующее законодательство исходит из того, что национальность не может иметь юридического значения для статуса лица как гражданина Российской Федерации⁵.

В число фактов, составляющих основу регулирования межнациональных отношений, входят обеспечиваемая на конституционном уровне государственная гарантия равенства прав и свобод человека и гражданина, в том числе независимо от национальности, конституционный запрет любых форм ограничений граждан, включая ограничения по признаку национальной принадлежности (ч. 2 ст. 19 Конституции). Сложившееся законодательное регулирование согласуется с конституционными ориентирами также в части свободного волеизъявления при указании национальной принадлежности во время переписи населения.

Вместе с тем нельзя не обратить внимания и на известные проблемы, связанные с использованием такого подхода. При проведении Всероссийской переписи населения 2020–2021 гг. были предусмотрены 1654 варианта ответа на вопрос о националь-

ной принадлежности, а также вариант «Прочие ответы о национальной принадлежности» (к нему были причислены ответы 1 393 685 человек)⁶. Опрашиваемым была предоставлена возможность указать несколько национальностей. При этом в ответах значительного количества респондентов прозвучали вымышленные, мифические национальности. Так, на форуме «Многонациональная молодежь Зауралья» (Курган, 2023 г.) озвучивалась информация о 12 тыс. лиц, идентифицировавших себя в ходе переписи как эльфов. Примечательно, что общее количество лиц, идентифицировавших себя как эльфов, превосходит численность многих народов России, исторически проживавших на ее территории: например, согласно переписи в Российской Федерации проживает менее тысячи представителей чуванцев, тофаларов, ижорцев, негидальцев, орочей, энцев и др.⁷ В ходе Всероссийской переписи населения около 10 % населения страны не предоставило информацию о гражданской (13 млн человек) и национальной (более 16 млн человек) принадлежности⁸.

Следует подчеркнуть, что при составлении анкетных вопросов не использовалось деление по национальному и этническому признаку, имеющее скорее теоретическое значение, что видится оправданным. Как отмечается в литературе, при составлении анкетных вопросов не следует ограничивать респондента искусственными рамками научной терминологии. В современном русском языке лексема «национальный» имеет не два значения («гражданский» и «этнический»), а облачное множество значений, объединенных сложными ассоциациями, т. е. является полисемантом [2, с. 225].

В научной литературе ставится вопрос о возможности рассмотреть факт предоставления сведений о национальной принадлежности государству в рамках переписи как форму реализации лицом его субъективного права в интерпретации ч. 1 ст. 26 Конституции. Видится, что такие сведения не являются персонифицированными и не отождествляются с конкретным лицом, поэтому вряд ли их предоставление может быть признано формой реализации субъективного конституционного права.

Отмечается, что поскольку целью переписи выступает формирование официальной статистической информации о населении, в том числе о его количестве и структуре по национальному признаку, то предоставление таких сведений следует рассматривать как форму реализации права народов на имя и само существование (в рамках так называемых общезни-

⁵ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кононова Бориса Степановича на нарушение его конституционных прав Положения о паспорте гражданина Российской Федерации [Электронный ресурс] : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 23 марта 2010 г. № 326-О-О // КонсультантПлюс. Россия / ООО «Юрспектр». М., 2023.

⁶ Итоги ВПН-2020. Том 5. Национальный состав и владение языками // Федер. служба гос. стат. : сайт. URL: https://rosstat.gov.ru/vpn/2020/Tom5_Nacionalnyj_sostav_i_vladienie_yazykami (дата обращения: 12.02.2024).

⁷ Игнатова О. Как менялась численность населения России в последние десятилетия // Рос. газ. : электрон. версия газ. 2023. № 141 (8986). URL: <https://rg.ru/2023/02/26/nazvany-samye-malochislennyye-narody-rossii.html> (дата обращения: 12.02.2024).

⁸ Итоги ВПН-2020. Том 5. Национальный состав и владение языками // Федер. служба гос. стат. : сайт. URL: https://rosstat.gov.ru/vpn/2020/Tom5_Nacionalnyj_sostav_i_vladienie_yazykami (дата обращения: 12.02.2024).

ческих, коллективных этнических прав) [3, с. 45–48]. Однако, если буквально следовать такому подходу, можно сделать вывод о том, что посредством ответа на вопрос о национальной принадлежности во время проведения переписи будут фактически происходить конструирование этнического состава населения и признание этносов. Данный подход приводит к появлению отдельных мифических этносов (например, упомянутых ранее эльфов).

Здесь же видится целесообразным оговорить проблемы учета информации о лицах, относящих себя к коренным малочисленным народам Российской Федерации. Основная проблема заключается непосредственно в достаточно централизованном порядке сбора сведений о них. В Федеральном законе от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации») определяется порядок ведения списка таких лиц, но не вполне ясно, каков статус информационной системы их учета. Кроме того, на законодательном уровне не регламентировано, каким образом актуализируется информация по учету коренных малочисленных народов.

Остается открытым вопрос о сохранении статуса коренного малочисленного народа Российской Федерации в случае изменения его численности в сторону превышения критерия в 50 тыс. человек, предусмотренного Федеральным законом «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». Как показывает статистика, численность некоторых коренных малочисленных народов растет, что порождает достаточно сложные вопросы о том, какие народы включать в Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации (далее – Единый перечень), стоит ли исключать из него те народы, численность которых увеличилась и превысила установленный предел.

С одной стороны, действительно, рост численности некоторых коренных малочисленных народов обусловлен также мерами государства по социальной и экономической поддержке. Отмена этих мер поддержки может привести к депопуляции данных народов и снижению социально-экономического уровня их развития. С другой стороны, недопустимость исключения коренных малочисленных народов из Единого перечня при достижении ими установленного численного критерия может привести к дезавуированию значения самого критерия, поскольку он перестанет действовать для признания народов коренными малочисленными.

Имели место законодательные инициативы по регламентации ведения такого перечня в связи с наблюдаемым ростом численности отдельных коренных

малочисленных народов: например, в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» предлагалось закрепить положение о том, что народы, которые уже были включены в Единый перечень, не могут быть из него исключены⁹. Однако такой подход представляется спорным и может повлечь негативные социальные последствия. Необходимо учитывать, что в Российской Федерации есть народы, отвечающие всем иным установленным критериям, но незначительно превышающие отметку в 50 тыс. человек (например, эрзяне, численность которых в настоящее время составляет 57 тыс. человек, или карелы, численность которых – 60,8 тыс. человек), в результате чего они не были включены в упомянутый перечень и не пользуются соответствующими мерами государственной поддержки.

Оценивая имеющиеся научные подходы к использованию в законодательстве Российской Федерации численного критерия в целях отнесения народа к категории коренных малочисленных народов Российской Федерации, можно отметить, что выделение данного критерия связывается с тем, что в России большинство народов исторически проживают в местах исконного обитания, многие из них в той или иной степени сохраняют традиционный образ жизни, национальный язык, характерные черты культуры, формы хозяйственной деятельности, промыслы и осознают себя самостоятельными этническими общностями. Однако особые меры поддержки и защиты со стороны государства необходимы именно малочисленным народам, поэтому был предложен и закреплен в законодательстве критерий численности коренных народов. Очевидно, что этот критерий не является определяющим, более важно наличие традиционных форм социальной организации и хозяйственной деятельности. Учитывая неустойчивость такого показателя, как численность населения, в качестве допустимого варианта регулирования, полагаем, следует предусмотреть переходный период времени, например 10–15 лет, отражающий стабильность роста численности народа. В течение этого периода народы, включенные в Единый перечень, не могут быть исключены из него даже при достижении критерия численности. После окончания данного переходного периода возможно вновь поставить и рассмотреть вопрос о сохранении соответствующего народа в упомянутом перечне.

В целом принципы самоидентификации и самоопределения, положенные в основу Всероссийской переписи населения как инструмента учета, не предполагают документального подтверждения предоставляемых сведений, что неизбежно приводит к включению в массив собранных данных недостоверной информации.

⁹Речь идет о проекте Федерального закона № 112487-8 «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации” (в части уточнения порядка ведения Единого перечня коренных малочисленных народов Российской Федерации)».

В федеральный регистр включаются подтвержденные и актуализированные сведения о физическом лице, которые впервые формируются в государственных информационных системах органами государственной власти Российской Федерации и органами управления государственными внебюджетными фондами в соответствии с их полномочиями, установленными федеральными законами, и информация, позволяющая идентифицировать такие сведения в указанных государственных информационных системах.

Впрочем, даже в том случае, когда сбор, обработка и хранение данных осуществляются органами государственной власти при использовании информационных регистров, не всегда можно безусловно говорить о том, что они отражают объективно сложившуюся ситуацию. Например, информация о месте жительства граждан, фиксируемая в рамках регистрационного учета по месту жительства, не всегда совпадает с местом фактического проживания, хотя именно так должно быть в соответствии с требованиями законодательства (в ином случае речь будет идти о фиктивной регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства, за которую предусмотрена ответственность).

На практике граждане нередко не проживают в жилом помещении, по адресу которого они поставлены на регистрационный учет по месту жительства, хотя для преодоления этой ситуации предпринимались значительные усилия. Неоднократно отмечалось, что существующий подход к определению места жительства весьма жесткий. По общему правилу он предполагает постановку на учет только в жилом помещении, как следствие, не всегда можно указать в качестве места жительства то место, где гражданин фактически проживает [4, с. 671–672; 5, с. 257–277; 6, с. 103–104].

Предусмотренное в Законе Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» требование о регистрации граждан по месту пребывания в срок, не превышающий 90 дней со дня прибытия гражданина в жилое помещение, также не всегда соблюдается, а существующие механизмы контроля (надзора) не позволяют в полном объеме выявлять такие случаи. Кроме того, специалисты обращают внимание на проблему большого недоучета в органах Министерства внутренних дел Российской Федерации умерших лиц (почти 20 % ежегодно) [7; 8, с. 38].

Возможно ли расширение перечня сведений, содержащихся в информационных регистрах о населении, а также идентификаторов? В целом препятствий для этого нет, причем не исключается подход,

при котором определенная часть сведений будет вноситься на основе волеизъявления гражданина с учетом принципа самоидентификации. Так, в заявительном порядке осуществляется учет лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Российской Федерации.

Еще одним преимуществом информационных регистров является актуализация содержащихся в них сведений, в то время как перепись проводится один раз в десятилетие. Учитывая сроки, на которые рассчитаны многие документы стратегического планирования, десятилетний период представляется чрезмерно длительным. Не случайно в зарубежной практике появились случаи перехода на так называемые скользящие переписи. Примером здесь выступает Франция, где ежегодно опрашивается определенная часть населения, а результаты таких опросов экстраполируются на государство в целом. В США начиная с 2010 г. также стали применять скользящее обследование американского сообщества, где выделяются ряды ежемесячных выборок для проведения ежегодно обновляемых оценок для одних и тех же небольших территорий (переписных районов и групп счетных участков). Данные сведения ранее получали путем использования длинного вопросника переписи, организуемой раз в десятилетие¹⁰. Законодательством Российской Федерации, в свою очередь, предусмотрено проведение микропереписей между всероссийскими переписями населения, но не позднее чем через пять лет после очередной переписи населения, также проводится выборочное федеральное статистическое наблюдение в отношении части лиц, подлежащих Всероссийской переписи населения, на основе выборки не менее 5 % населения Российской Федерации.

В условиях цифровой трансформации государственного управления многие традиционно применяемые инструменты подверглись модернизации, не стала исключением и перепись населения. Наблюдается тенденция более широкого использования интернета при проведении переписи, бумажные переписные листы в том или ином объеме заменяются планшетами, приложениями в мобильных телефонах, используются данные информационных регистров.

И. Збарская, проанализировав три раунда переписей населения и жилищного фонда стран региона Европейской экономической комиссии ООН (в 2000, 2010 и 2020 гг.), выделила следующие изменения в организационно-методологических подходах: сокращение в два раза (с 40 до 20) количества стран, проводящих перепись традиционным методом; возрастание почти в три раза (с 5 до 13) количества стран, применяющих комбинированный метод переписи, который предполагает выбор части инфор-

¹⁰Руководство по подготовке и проведению переписей населения и жилищного фонда. 2021 г. [Электронный ресурс]. С. 111. URL: https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/Series_F83Rev2ru.pdf (дата обращения: 12.02.2024).

мации из административных регистров; увеличение более чем в пять раз (с 3 до 16) количества стран, перешедших на перепись по административным регистрам¹¹. В научных исследованиях отмечается, что использование альтернативных методов переписи – явление, возникшее в ответ на кризис традиционной переписи населения [9, с. 11].

В России, как и во многих других странах, идет ускоренная модернизация официальной статистической методологии проведения переписи населения на основе применения цифровых технологий. Считается, что перепись 2021 г. – это первая цифровая перепись населения в России, поскольку при ее проведении использовался так называемый комбинированный дизайн переписи, когда наряду с опросом населения переписчиками при обходе жилых помещений и заполнением переписных листов на стационарных участках в многофункциональных центрах можно было принять участие в переписи путем заполнения переписных листов в электронной форме в интернете. Лишь небольшая часть информации во время переписи была зафиксирована на традиционных бумажных носителях. В определенной степени это послужило популяризации переписи, особенно среди молодежи, для которой использование цифрового формата стало не просто повседневной практикой, а образом жизни.

Вместе с тем даже при предоставленной возможности по использованию интернета при проведении переписи часть населения проигнорировала ее. Подобная пассивность объясняется многими факторами, в значительной мере опасением столкнуться с мошенничеством при введении персональных данных, их утечкой в публичное пространство, необходимостью отвечать на все поставленные вопросы.

Неоднократно выдвигались инициативы сделать участие во Всероссийской переписи населения обязательным. В 2002 г. в Государственную думу Федерального собрания Российской Федерации был внесен проект Федерального закона № 242097-3 «О внесении изменения в Федеральный закон “О Всероссийской переписи населения”», в котором предлагалось ввести соответствующую обязанность для каждого человека и гражданина. В 2015 г. Федеральная служба государственной статистики выступила с аналогичным предложением. Во время обсуждений высказывались критические мнения со ссылкой на ч. 1 ст. 24 Конституции, устанавливающую, что сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются.

В научном сообществе идея обязательного участия в переписи не находит безусловной поддерж-

ки. По большому счету это лишь одна из мер, которая будет в определенной степени способствовать преодолению пассивности населения, однако все же требуется комплексное воздействие, направленное на совершенствование механизма проведения переписи в целом. В социологических исследованиях отмечается, что в связи с участием в переписи введение юридической ответственности в отношении населения «усиливает опасность негативной обратной реакции общества» [10, с. 34]. Некоторые ученые высказывают мнение о том, что создание геокодированных обновляемых баз (регистров) зданий и сооружений, однозначно взаимоувязанных с адресной базой, было бы намного более эффективной мерой по расширению охвата населения переписью, нежели введение нормы об обязательном участии в ней [9, с. 12].

Среди государств ближнего зарубежья имеется различная практика использования принципа обязательности участия населения в переписи.

Так, в Законе Республики Молдова от 28 июля 2022 г. № 231 «О переписи населения и жилищ» установлено, что участие в переписи лиц, соответствующих предъявляемым в п. а – с ч. 1 ст. 3 условиям, является обязательным. Лица, подлежащие переписи, обязаны произвести самосчисление или быть переписанными переписчиками, предоставлять под свою ответственность точную и полную информацию в соответствии с переписными листами, идентифицироваться путем правильного введения государственного идентификационного номера физического лица (IDNP) на основании удостоверяющего личность документа или иного официального документа и др.

В 2023 г. в Закон Кыргызской Республики от 8 июля 2019 г. № 82 «Об официальной статистике» были внесены изменения, в соответствии с которыми напрямую было установлено, что участие в переписи является обязательным для всех респондентов. Одновременно было закреплено, что перепись, в зависимости от ее методологии и вида, проводится с документальным подтверждением (сельскохозяйственная перепись) или без документального подтверждения, а данные переписи формируются на основе статистических обследований административных данных, иных источников или при сочетании вышеобозначенных вариантов.

В соответствии со ст. 21 Закона Республики Казахстан от 19 марта 2010 г. № 257-IV ЗРК «О государственной статистике» первичные статистические данные при проведении национальных переписей предоставляются респондентами в обязательном порядке на безвозмездной основе.

В Республике Таджикистан на законодательном уровне установлена обязанность респондентов не

¹¹См.: Збарская И. Раунд переписей населения 2020 года в регионе СНГ: результаты, проблемы, перспективы [Электронный ресурс]. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/2022/10-12/169zrtZz/CISStat_Zbarskaya_06%2010%202022.pdf (дата обращения: 12.02.2024).

препятствовать проведению переписи населения и предоставлять достоверные данные согласно форме переписного листа. Как следует из ст. 6(1) Закона Республики Таджикистан от 19 мая 2009 г. № 523 «О переписи населения», перепись носит обязательный характер и респонденты не могут отказываться отвечать на вопросы переписных листов.

Возвращаясь к вопросу использования данных административных источников в целях переписи, следует отметить, что Федеральный закон «О Всероссийской переписи населения» в абзаце 2 п. 3 ст. 6 допускает получение соответствующих сведений на основании административных данных в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, для обеспечения полноты сбора сведений о всех членах домохозяйства в случае их отсутствия в период, в течение которого проводится перепись населения, или отказа сообщить информацию о поле и возрасте (дате рождения). Несмотря на то что указанная норма была введена в текст федерального закона еще в 2009 г., порядок использования административных данных так и не был регламентирован. Как следствие, для завершения переписи были активно задействованы административные источники, в том числе данные регистрационного учета, информационной системы ЗАГС, информационной системы налогового учета, социальных регистров и др. При этом параметры Федерального закона «О Всероссийской переписи населения», согласно которым использование административных данных допускается в исключительных случаях, не всегда были выдержаны. Копирование сведений из административных источников аргументировалось не только проблемами проведения переписи в условиях пандемии (и локдауна, пришедшегося на время переписи), но и стремлением использовать современные подходы к проведению переписей.

В целом использование данных административных источников становится все более распространенной практикой при проведении переписей, однако пределы их применения должны быть четко определены во избежание злоупотреблений.

Оценивая правовую базу, регламентирующую вопросы проведения Всероссийской переписи населения, следует отметить, что Федеральный закон «О Всероссийской переписи населения», который сам по себе носит достаточно общий характер и переносит основную регуляторную нагрузку на подзаконный уровень регулирования, не лишен недостатков. В то же время подзаконное регулирование осуществлено не в полном объеме, несмотря на то что данному федеральному закону более 20 лет.

Положениями ч. 1 ст. 6 Федерального закона «О Всероссийской переписи населения» предусматривается, что сведения о населении могут содержать данные о месте жительства и (или) месте пребывания лица, при этом в качестве таких сведений

указываются «наименование государства, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, городского, сельского поселения». Следует отметить, что муниципальными образованиями, согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», являются городское или сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения. В связи с этим не ясен подход, предполагающий специальное выделение городских и сельских поселений при условии, что упоминаются все без исключения муниципальные образования. Возможно, здесь должна идти речь о городских и сельских населенных пунктах.

Сведения о миграции, к которым Федеральным законом «О Всероссийской переписи населения» отнесены продолжительность проживания или пребывания, прежнее место жительства или пребывания, продолжительность пребывания на территории иностранного государства, причина въезда в Российскую Федерацию, передвижение от места жительства или пребывания до места работы, также требуют уточнений. Хотя вопросы по миграции, включаемые в программы российских переписей, соответствуют рекомендациям ООН, сами по себе они не отражают процессов миграции как таковой, а лишь определяют продолжительность нахождения на той или иной территории. Недостаточно критериев и для определения в качестве миграции передвижения от места жительства или пребывания до места работы. Иногда лица, которые самостоятельно заполняли переписные листы, относили к таковой передвижения между сопредельными населенными пунктами, что вряд ли целесообразно в данном контексте.

Больше всего ошибок связано с формированием программы переписи, методологическими и организационно-технологическими проблемами. Они чаще всего возникают на этапах подготовки переписи и обработки полученных данных.

Основные полномочия по осуществлению переписи населения закреплены за федеральными органами государственной власти. Это связано с тем, что официальный статистический учет – это предмет ведения Российской Федерации, а не совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, поэтому законодательное разграничение полномочий федеральным законом не устанавливается.

Вместе с тем федерация передает федеральным законом часть своих полномочий органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и допускает их дальнейшую передачу органам местного самоуправления. Порядок передачи этих полномочий, который предусмотрен в Федеральном зако-

не «О Всероссийской переписи населения», в целом соответствует общим требованиям такой передачи, установленным в Федеральном законе от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федера-

ции». Тем не менее в судебной практике возникали дела, связанные с тем, что в субъектах Российской Федерации не были вовремя выделены помещения для проведения переписи, не были подготовлены стационарные места для переписи в МФЦ и др.

Заключение

И данные переписи, и информационные регистры являются ключевыми источниками сведений о лицах, проживающих на территории государства или его части. Несмотря на самодостаточность и значимость переписей и регистров, на сегодняшний день именно их совокупное применение позволяет получить наиболее полное представление о демографических характеристиках населения. Считается, что перепись призвана повысить отдачу от других информационных ресурсов о населении, она необходима для повышения качества текущих оценок численности и состава населения. Однако при этом можно констатировать все большее распространение практики применения информационных регистров в государственном управлении, данные которых также стали активно использоваться при проведении переписей.

В соответствии с Федеральным законом от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации» в России с 2023 г. на

основе многочисленных разрозненных баз данных будет создаваться федеральный регистр, содержащий сведения как о гражданах Российской Федерации, так и об иностранных гражданах и лицах без гражданства (его функционирование начнется с 2026 г.). Федеральный регистр будет аккумулировать сведения из разных административных источников, главным из которых станут оцифрованные книги ЗАГС. Создание такого регистра необходимо для моделирования различных сценариев государственного и муниципального управления, в том числе для повышения эффективности реализации государственных и муниципальных услуг и функций, статистического учета, обеспечения качества (актуальности, достоверности и полноты) публичных информационных ресурсов и др. При этом, несомненно, важно обеспечить защиту такой информации, четко регламентировать права граждан в связи со сбором, хранением и распространением информации с использованием федерального регистра с учетом конституционных прав и свобод.

Библиографические ссылки

1. Андриченко ЛВ, Масловская ТС, Плюгина ИВ. Государственное управление в сфере миграции: опыт Российской Федерации и Республики Беларусь. *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2022;2:53–68. DOI: 10.12737/jflcl.2022.023.
2. Бубликов ВВ, Варшавер ЕА, Степанов ВВ. Деконструкция переписей населения: комментарии и рассуждения. *Этнографическое обозрение*. 2023;4:212–242. DOI: 10.31857/S0869541523040097.
3. Зайнитдинов НА. К вопросу о субъекте конституционного права на определение и указание национальной принадлежности. *Конституционное и муниципальное право*. 2015;9:45–48.
4. Ноздрачев АФ, редактор. *Разрешительная система в Российской Федерации*. Москва: Инфра-М; 2015. 928 с.
5. Андриченко ЛВ, Плюгина ИВ. *Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения*. Москва: Норма; 2019. 392 с.
6. Плюгина ИВ. Институт регистрационного учета: сравнительно-правовой анализ. *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2018;3:101–106. DOI: 10.12737/art.2018.3.13.
7. Чуудиновских ОС. К вопросу о создании регистра населения и использовании административных данных для нужд государственной статистики. *Вопросы статистики*. 2021;28(1):5–17. DOI: 10.34023/2313-6383-2021-28-1-5-17.
8. Андриченко ЛВ, Мещерякова МА. Информационные регистры как эффективное средство сбора и мониторинга данных о населении. *Журнал российского права*. 2012;8:16–40.
9. Пьянкова АИ. *Традиционный и альтернативные методы проведения переписей населения* [диссертация]. Москва: [б. и.]; 2014. 223 с.
10. Пьянкова АИ. Должно ли быть обязательным участие в переписи населения? *Вопросы статистики*. 2012;10:22–34.

References

1. Andrichenko LV, Maslovskaya TS, Plyugina IV. State administration of migration sphere: the experience of the Russian Federation and the Republic of Belarus. *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*. 2022;2:53–68. Russian. DOI: 10.12737/jflcl.2022.023.
2. Bublikov VV, Varshaver EA, Stepanov VV. Deconstruction of population censuses: comments and considerations. *Etnograficheskoe obozrenie*. 2023;4:212–242. Russian. DOI: 10.31857/S0869541523040097.
3. Zaynitdinov NA. Revisiting the subject of constitutional right to the national identity definition and indication. *Constitutional and Municipal Law*. 2015;9:45–48. Russian.
4. Nozdachev AF, editor. *Razreshitel'naya sistema v Rossiiskoi Federatsii* [Permissive system in the Russian Federation]. Moscow: Infra-M; 2015. 928 p. Russian.

5. Andrichenko LV, Plyugina IV. *Migratsionnoe zakonadatel'stvo Rossiiskoi Federatsii: tendentsii razvitiya i praktika primeneniya* [Migration legislation of the Russian Federation: development trends and practice of application]. Moscow: Norma; 2019. 392 p. Russian.

6. Plyugina IV. Registration institute: comparative-legal analysis. *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*. 2018;3:101–106. Russian. DOI: 10.12737/art.2018.3.13.

7. Chudinovskikh OS. On the establishment of the population register and the use of administrative data for the needs of state statistics. *Voprosy statistiki*. 2021;28(1):5–17. Russian. DOI: 10.34023/2313-6383-2021-28-1-5-17.

8. Andrichenko LV, Mescheryakova MA. Information registers as effective means of collection and monitoring of data on population. *Journal of Russian Law*. 2012;8:16–40. Russian.

9. Pyankova AI. *Traditsionnyi i al'ternativnye metody provedeniya perepisei naseleniya* [Traditional and alternative methods of conducting population censuses] [dissertation]. Moscow: [s. n.]; 2014. 223 p. Russian.

10. Pyankova AI. [Should there be obligation to respond to the population census?]. *Voprosy statistiki*. 2012;10:22–34. Russian.

Статья поступила в редколлегию 20.02.2024.
Received by editorial board 20.02.2024.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ ВО ФРАНЦИИ В НАЧАЛЕ XXI в.

Т. С. МАСЛОВСКАЯ¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Аннотация. Рассматривается опыт конституционных преобразований во Франции в начале XXI в. Подвергаются краткому анализу проведенные конституционные реформы 2000, 2003, 2005, 2007 и 2008 гг. Пристальное внимание уделяется конституционным реформам, предлагаемым президентами страны. Определяются основные векторы современного периода конституционного развития Франции, а также наиболее важные направления предлагаемых конституционных изменений последних десяти лет.

Ключевые слова: конституция; конституционные преобразования; конституционное развитие; Пятая Республика; Франция.

CONSTITUTIONAL TRANSFORMATIONS IN FRANCE AT THE BEGINNING OF THE 21ST CENTURY

T. S. MASLOVSKAYA^a

^aBelarusian State University, 4 Niezaliezhnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus

Abstract. The article examines the experience of constitutional reforms in the France at the beginning of the 21st century. The constitutional reforms carried out in 2000, 2003, 2005, 2007 and 2008 are briefly analysed. Close attention is paid to the constitutional reforms proposed by the presidents of the country. The main vectors of the modern period of constitutional development of France are determined, as well as the most important directions of the proposed constitutional changes of the last ten years.

Keywords: constitution; constitutional transformations; constitutional development; the Fifth Republic; France.

Введение

С момента принятия в 1958 г. Конституции Пятой Французской Республики прошло 65 лет. Практика подтвердила долговечность французского учредительного акта и его способность адаптироваться к эволюции общества и государства. С учетом многообразия процессов конституционного развития современных государств в рамках данной статьи целесообразно обратиться к практике конституционного реформирования во Франции, которую нередко назы-

вают лабораторией конституций. Исследование опыта конституционных преобразований в этой стране в начале XXI в., получивших выражение в проведенных и предлагаемых конституционных реформах, представляется полезным для осмысления происходящих конституционных процессов, направлений современного конституционного развития в частности и дальнейшего совершенствования конституционно-правовой доктрины и практики в целом.

Образец цитирования:

Масловская Т.С. Конституционные преобразования во Франции в начале XXI в. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2024;1:27–38.
EDN: QQDCHL

For citation:

Maslovskaya TS. Constitutional transformations in France at the beginning of the 21st century. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2024;1:27–38. Russian.
EDN: QQDCHL

Автор:

Татьяна Станиславовна Масловская – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры конституционного права юридического факультета.

Author:

Tatiana S. Maslovskaya, PhD (law), docent; associate professor at the department of constitutional law, faculty of law. maslovskayat@bsu.by

Основная часть

Французская доктрина, опираясь на конституционную традицию, исходит из постулата об исключительном характере пересмотра учредительного акта [1, р. 917]. В частности, по мнению бывшего председателя Конституционного совета Французской Республики (далее – Конституционный совет) П. Мазо, «конституция не нуждается в постоянном реформировании, иначе она лишится своего значения»¹ [2, р. 9–10]. Французские ученые-конституционалисты Ф. Ардан и Б. Матье подчеркивают, что «...конституция представляет собой долговечное произведение, призванное выдержать испытание временем... однако опыт показывает, что конституция не может бесконечно противостоять общественному развитию и что нет конституции, которая могла бы быть окончательной. Соответственно, придется вносить в нее изменения, дополнения и адаптировать ее» [3, р. 86–87].

В белорусской правовой доктрине обращается внимание на то, что конституция, как акт учредительного характера, обладает стабильностью. Необходимо согласиться с утверждением о том, что «с одной стороны, стабильность конституции является важным условием устойчивого развития общества и государства, с другой – конституция должна соответствовать изменяющимся общественным отношениям» [4, с. 8]. Следовательно, «...стабильность конституции не означает ее абсолютной неизменяемости. Изменяются общественные отношения, закрепленные в момент принятия конституции, экономические, социальные и политические условия, в которых она действует. Все это требует периодического приведения конституционных норм в соответствие с происходящими изменениями» [5, с. 104]. Более того, конституция не должна препятствовать дальнейшему развитию государства и общества, поскольку она «...является правовой основой для проведения экономических, социальных и иных преобразований. Именно по этой причине она при необходимости подвергается изменениям и дополнениям» [6, с. 220–221]. Таким образом, конституцию следует наполнять актуальными нормами, обновлять и адаптировать к трансформирующимся общественным отношениям. При этом она должна оставаться достаточно стабильным документом.

В отличие от Конституции Третьей Французской Республики, изменявшейся трижды за 65 лет (в 1879, 1884 и 1926 гг.), и Конституции Четвертой Французской Республики, в которую изменения вносились лишь однажды (в 1954 г.), Конституция Пятой Фран-

цузской Республики (далее – Конституция) с момента своего принятия в 1958 г. стала объектом многочисленных пересмотров [1, р. 917]. По состоянию на 1 мая 2024 г. приняты 25 конституционных законов, изменяющих, дополняющих или отменяющих положения Конституции, причем 10 из них были приняты в период с 2000 по 2008 г., только 1 закон в этот период был утвержден на референдуме (2000), остальные были одобрены конгрессом, т. е. на совместном заседании палат Парламента Французской Республики (далее – Парламент). Некоторые из этих законов существенно изменили конституционный текст и, соответственно, политическую практику, однако принятие большей части конституционных законов было обусловлено необходимостью актуализации учредительного акта.

Анализ конституционных преобразований, проведенных во Франции за прошедшие 65 лет, позволяет разделить их на три группы: 1) пересмотры, связанные с модернизацией государственных институтов (изменения от 6 ноября 1962 г., 29 октября 1974 г., 8 июля 1999 г., 2 октября 2000 г., 23 февраля 2007 г., 23 июля 2008 г.); 2) пересмотры, связанные с геополитическими изменениями, в том числе с участием государства в европейских сообществах и Европейском союзе (ЕС) (изменения от 4 июня 1960 г., 25 июня 1992 г., 25 января 1999 г., 4 февраля 2008 г.); 3) пересмотры, вызванные новыми требованиями общества².

Модернизация государственных институтов, как основной вектор конституционных преобразований во Франции в течение прошедших 65 лет, доминирует в обществе и в настоящее время, в связи с чем представляется целесообразным рассмотреть данное направление более подробно.

Особый интерес представляет анализ конституционных преобразований начала XXI в., инициированных президентами Франции. Как было отмечено выше, в период с 2000 г. по настоящее время в стране принято 11 конституционных законов (последний от 8 марта 2024 г.).

Конституционным законом от 2 октября 2000 г. № 2000-964 в Основной Закон внесено изменение, которым предусмотрено сокращение срока полномочий президента с семи до пяти лет. Это одно из важнейших конституционных преобразований во Франции³.

Впервые данная реформа была инициирована в 1973 г., однако в то время она не была реализована. Указанная реформа была осуществлена в целях уменьшения рисков «сосуществования» (ситуация,

¹Здесь и далее перевод наш. – Т. М.

²В частности, изменения от 4 августа 1995 г. связаны с общенациональным референдумом, изменения от 28 марта 2003 г. – с децентрализацией устройства республики, изменения от 1 марта 2005 г. – с вопросами окружающей среды.

³В статье использована информация о конституционных законах, органических законах и проектах конституционных законов, органических и ординарных законов, размещенных на сайтах Конституционного совета (www.conseil-constitutionnel.fr), Национального собрания Французской Республики (www.assemblee-nationale.fr), Сената Французской Республики (www.senat.fr), Национального правового портала Французской Республики (www.legifrance.gouv.fr).

при которой президент и парламентское большинство принадлежат к разным партиям) путем изменения избирательного календаря, т. е. уравнивания сроков полномочий (пять лет) президента и Национального собрания Французской Республики (далее – Национальное собрание) и фактической синхронизации президентских и парламентских выборов (последние проходят примерно через один-два месяца после первых). Кроме того, необходимость проведения этой реформы была обусловлена потребностями в увеличении демократического контроля, осуществляемого гражданами, и модернизации публичной жизни, которые выступают важнейшими критериями современной демократии.

Внесенный Правительством Французской Республики (далее – Правительство) проект обсуждался в Парламенте в течение июня и был принят без изменений Национальным собранием и Сенатом Французской Республики (далее – Сенат) 20 и 29 июня 2000 г. соответственно. А 6 июля 2000 г. Президент Французской Республики объявил, что текст, принятый в идентичной редакции двумя палатами Парламента, будет вынесен на референдум 24 сентября 2000 г. Это был первый конституционный закон, вынесенный на референдум в соответствии со ст. 89 Конституции. Конституционный совет объявил результаты голосования 28 сентября 2000 г. За принятие конституционной поправки проголосовали 73 % избирателей, принявших участие в голосовании. Однако беспрецедентного уровня достигли доля лиц, не принявших участие в голосовании (70 % избирателей, внесенных в списки), и доля избирательных бюллетеней, незаполненных и признанных недействительными (16 % избирателей, принявших участие в голосовании). Отметим, что пятилетний срок президентского мандата впервые был применен к президенту республики, избранному в 2002 г.

Конституционным законом от 25 марта 2003 г. № 2003-267 в Конституции было закреплено положение о европейском ордере на арест. Конституционным законом от 28 марта 2003 г. № 2003-276 произошли значительные преобразования. Помимо закрепления в Конституции децентрализованного характера устройства республики, был изменен ряд статей, касающихся статуса заморских коллективов: закреплены принципы свободного управления территориальными коллективами и финансовой автономии, регион получил статус территориального коллектива, введен институт местного референдума, избирателям предоставлено право на подачу петиции и др.

Данная реформа послужила толчком для дальнейшего развития территориальной организации государства. Закрепленное в ст. 1 Конституции положение о децентрализованном характере Франции стало одновременно фундаментом и вектором дальнейшего развития законодательства в этой сфере.

Особое внимание в рамках проведенной реформы было уделено развитию местной демократии.

Конституционным законом от 1 марта 2005 г. № 2005-204 санкционирована ратификация Договора, устанавливающего Конституцию для Европы. Указанный конституционный закон, изменяющий раздел XV Конституции, был одобрен конгрессом 28 февраля 2005 г. В соответствии с обещанием, данным Ж. Шираком, в нем предусматривалось положение, согласно которому любое присоединение нового государства к ЕС Президент Французской Республики должен согласовывать посредством проведения референдума. Особенностью этой реформы стало то, что в новой редакции Конституции раздел XV («О Европейском союзе») начинал действовать с момента вступления в силу Договора, устанавливающего Конституцию для Европы.

Отметим, что Договор, устанавливающий Конституцию для Европы, был отвергнут французским народом на референдуме 29 мая 2005 г. Конституционный совет 1 июня 2005 г. объявил результаты голосования, согласно которым 55 % избирателей проголосовали против.

Конституционным законом от 1 марта 2005 г. № 2005-205 преамбула Конституции была дополнена ссылкой на Хартию окружающей среды (2004), которая стала составной частью конституционного блока, а также была дополнена ст. 34 Конституции. Тем самым сфера действия Конституции расширилась, были предусмотрены права и обязанности нового поколения, связанные с окружающей средой, установлены жесткие требования в отношении формы и содержания решений публичных властей в данной сфере.

Конгресс 19 февраля 2007 г. одобрил три конституционных закона, принятых Национальным собранием и Сенатом. Конституционным законом от 23 февраля 2007 г. № 2007-237 в Конституцию внесены изменения, касающиеся определения избирательного корпуса для избрания членов законодательных собраний Новой Каледонии и провинций. Конституционным законом от 23 февраля 2007 г. № 2007-238 скорректирован раздел IX Конституции, регулирующий основания и процедуру привлечения к ответственности главы государства (подробнее об этом ниже). Конституционным законом от 23 февраля 2007 г. № 2007-239 раздел VIII Конституции был дополнен ст. 66-1: «Никто не может быть приговорен к смертной казни». По мнению отдельных французских ученых, это решение имело большое символическое значение [1, р. 926].

Конституционным законом от 4 февраля 2008 г. № 2008-103 в раздел XV Конституции внесены изменения в связи с ратификацией Лиссабонского договора, подписанного 13 декабря 2007 г. государствами – членами ЕС, который предусматривал новую редакцию учредительных договоров ЕС.

В июле 2008 г. во Франции прошла масштабная реформа. Конституционным законом от 23 июля 2008 г. № 2008-724 о модернизации институтов Пятой Республики впервые за 50 лет внесены комплексные изменения в учредительный акт, скорректирована почти половина конституционного текста. Реформа 2008 г. предполагала перераспределение полномочий органов публичной власти в пользу Парламента и усиление защиты прав граждан. Данная реформа была призвана ослабить тиски «рационализованного парламентаризма», поспособствовать усилению роли парламента, повысить эффективность его законодательной деятельности и обеспечить более действенный контроль за исполнительной властью.

С одной стороны, указанная конституционная реформа, предоставив Президенту Французской Республики возможность непосредственно обращаться в Парламент с посланием, ограничивает некоторые его полномочия (право помилования, право назначения, исключительные полномочия), более того, она ограничивает продолжительность его максимального нахождения в должности двумя последовательными сроками. С другой стороны, реформа усиливает роль Парламента, давая ему новые полномочия (право принимать резолюции, давать разрешение на продление военного вмешательства за рубежом, обсуждать проекты законов на основе поправок профильной комиссии, а не Правительства, а также полномочия в области европейской и международной политики и др.), и расширяет права парламентской оппозиции. Реформа позволяет гражданам совместно с парламентариями инициировать проведение общенационального референдума по определенной проблематике, предусматривает контроль за конституционностью законов в порядке возражения о неконституционности (последующий конкретный конституционный контроль, осуществляемый Конституционным советом с использованием процедуры приоритетного вопроса о конституционности), учреждает должность защитника прав, закрепляет право граждан обращаться с петицией в Экономический, социальный и экологический совет [7].

По нашему мнению, конституционная реформа 2008 г. является самой значимой в XXI в., представляет собой пример конституционной модернизации, вводит ряд конституционных инноваций, например процедуру приоритетного вопроса о конституционности. Она свидетельствует об эволюции институциональной системы государства при сохранении существующих фундаментальных основ, заложенных в 1958 г.

Конституционная реформа 2008 г. стремится к новому равновесию исполнительной и законодательной властей. Трансформация конституционного текста приводит к определенной перестройке отношений между ветвями власти, однако устойчивость

системы государственных органов сохраняется. Ключевую роль в этом процессе играет логика «рационализованного парламентаризма», выступающая «институциональной ДНК Пятой Французской Республики» [8, р. 42]. В результате закрепления в Конституции 1958 г. модели «рационализованного парламентаризма» с целью учредить парламентский режим без верховенства Парламента с особой ролью президента как арбитра установлена иерархия государственных органов с доминантой Правительства (в ущерб Парламенту); предусмотрено ограничение законодательной функции Парламента путем определения закрытого перечня вопросов, по которым он может законодательствовать; определены рамки, в которых Парламент реализует свою контрольную функцию, строго регламентируя процедуру привлечения Правительства к ответственности, чтобы избежать чрезмерного контроля за исполнительной властью.

По мнению отдельных французских ученых, установление рамок для Парламента было необходимым в существующей ситуации, характеризующейся многопартийной системой без устойчивого парламентского большинства, поскольку данное решение позволяло Правительству компенсировать отсутствие парламентского большинства [1, р. 856]. Однако эти рамки стали чрезмерными после появления в 1962 г. мажоритарного феномена (факта большинства). Существование парламентского большинства, подерживающего действия исполнительной власти, обеспечивает стабильность Правительства и в значительной степени снижает полезность процедур, ориентированных на обеспечение его «защиты» от Парламента. Определенное количество конституционных изменений было нацелено на обновление и переоценку парламентского учреждения в первую очередь конституционной реформой 2008 г., усилившей его роль. Это направление означает признание того, что роль современного Парламента в большей степени заключается в контроле, чем в принятии законов.

Как показывает практика конституционных пересмотров во Франции в XXI в., одним из важнейших векторов конституционных преобразований выступает совершенствование институциональной системы государства, о чем свидетельствует июльская конституционная реформа 2008 г.

В то же время возникающие вызовы ставят перед государством новые задачи, которые необходимо оперативно решить для преодоления негативных явлений. Одним из таких современных вызовов выступает кризис доверия граждан к власти, усугубляющийся в цифровую эпоху. Как справедливо отмечает В. Д. Зорькин, «...коллективное доверие является фундаментальной основой, обеспечивающей функционирование правовой системы и публичных институтов, равно оно обеспечивает

признание коллективных ценностей. Для функционирования правовой системы граждане должны доверять судебной системе и другим публичным институтам, причем такое доверие тесно переплетено с принципами функционирования системы государственного управления – открытостью и транспарентностью (проницаемостью) принятия управленческих решений»⁴. По нашему мнению, к числу таких принципов относится и принцип ответственности.

Следует также учитывать, что в современных условиях необходима действенная эффективная система государственных органов, должностные лица которых, прежде всего руководители, обязаны не только оперативно реагировать на возникающие вызовы, но и нести ответственность за принимаемые решения. В связи с этим конституционная регламентация ответственности высших должностных лиц государства приобретает особое значение.

Ответственность – это важнейший элемент конституционно-правового статуса государственного органа и должностного лица, значительно влияющий на эффективное осуществление ими своих полномочий. Наличие действенного механизма привлечения к ответственности должностных лиц определенным образом их дисциплинирует, побуждает к правомерному поведению, ограничивает их безнаказанность.

Как отмечалось ранее, во Франции в 2007 г. была проведена конституционная реформа, изменившая основания и процедуру смещения президента республики с должности (ст. 68 Конституции), а 21 октября 2014 г. был принят Органический закон № 2014-1392 «О применении статьи 68 Конституции Франции» (далее – Органический закон).

В соответствии с новой ч. 1 ст. 68 Конституции Президент Французской Республики может быть смещен лишь в случае невыполнения им своих обязанностей, явно несовместимого с его мандатом (до реформы 2007 г. поводом для смещения была государственная измена). В частности, Органическим законом предусмотрено, что мотивированный проект резолюции о созыве Высокой палаты правосудия должна подписать $\frac{1}{10}$ часть членов той палаты, которая его выдвигает (ст. 1). Предлагаемая резолюция, принятая одной палатой Парламента, немедленно передается другой палате (ст. 3). Созыв Высокой палаты правосудия осуществляется совместным решением обеих палат Парламента. Решение принимается большинством в $\frac{2}{3}$ голосов соответствующей палаты. При этом учитываются только голоса, поданные за предложение об образовании Высокой палаты правосудия. Отметим, что в первоначальной редакции Органического закона закреплялось положение, согласно которому в течение срока полномочий Президента Французской

Республики (пять лет) член Парламента может поддерживать только одно предложение о созыве Высокой палаты правосудия (абзац 3 ст. 1).

Однако Конституционный совет, проверяя указанный Органический закон в порядке обязательного предварительного конституционного контроля, в своем решении от 19 ноября 2014 г. № 2014-703 DC признал данное положение не соответствующим Конституции. Конституционный совет отметил, что ст. 68 Конституции не предназначалась для предоставления членам Парламента индивидуального права предлагать проведение заседания Высокой палаты правосудия при наличии требования, согласно которому данное предложение должно иметь подписи по крайней мере $\frac{1}{10}$ части членов палаты Парламента, которой оно вносится, предложение 3 абзаца 2 ст. 1 Органического закона не нарушает требования ст. 68 Конституции. Вместе с тем посредством установления ограничения права каждого члена Парламента на подписание одного предложения по резолюции в течение срока президентского мандата абзац 3 ст. 1 вводит в порядок реализации ст. 68 Конституции ограничение, которое игнорирует сферу действия данной нормы. Следовательно, абзац 3 ст. 1 Органического закона является неконституционным (п. 11, 12 решения Конституционного совета от 19 ноября 2014 г. № 2014-703 DC).

В дебатах Высокой палаты правосудия может участвовать только Президент Французской Республики (абзац 2 ст. 7 Органического закона). Согласно первоначальной редакции этого закона такая возможность предоставлялась также премьер-министру, однако Конституционный совет в названном решении признал это положение не соответствующим Конституции, поскольку такое участие премьер-министра не предусмотрено ст. 68 Конституции (п. 36 упомянутого решения).

Первоначальная редакция абзаца 5 ст. 7 Органического закона ограничивала время для выступлений, поскольку тайное голосование с использованием бюллетеней должно было начинаться не позднее 48 ч после открытия дебатов. Данное положение было признано Конституционным советом противоречащим Конституции, поскольку положения абзаца 5 ст. 7 Органического закона, предусматривая запрет длительности прений в Высокой палате правосудия более 48 ч с учетом закрепленного в ст. 68 Конституции месячного срока для принятия решения о смещении с должности, позволили наложить на эти прения ограничения, которые нельзя рассматривать как необходимые и которые могут нанести неоправданный ущерб принципу ясности и искренности обсуждений (п. 40 решения Конституционного совета от 19 ноября 2014 г. № 2014-703 DC).

⁴Зорькин В. Д. Право будущего – это те же вечные ценности свободы и справедливости. Индивидуальная свобода или сильное государство? // Рос. газ. : электрон. версия газ. 2020. № 83 (8137). URL: <https://rg.ru/2020/04/15/zorkin-pravo-budushchego-eto-te-zhe-vechnye-cennosti-svobody-i-spravedlivosti.html> (дата обращения: 30.09.2023).

Любое делегирование голосов запрещено. Учитываются только голоса, поданные за смещение Президента Французской Республики. Решение принимается большинством в $\frac{2}{3}$ голосов Высокой палаты правосудия и вступает в силу немедленно (абзацы 4 и 5 ст. 68 Конституции). Высокая палата правосудия должна быть распущена, если она не вынесла решение в месячный срок, что выступает определенной гарантией прав президента республики.

Следует согласиться с Б. Матье в том, что ответственность главы государства обратно пропорциональна объему его компетенции [9]. Президент Французской Республики, обладая значительным объемом полномочий, до этой реформы (для ее проведения потребовалось 12 лет) практически не мог быть смещен с должности. Во французской конституционной доктрине отсутствовал консенсус по поводу содержания понятия «государственная измена» как основания для смещения с должности президента. Некоторые ученые, используя широкую трактовку данного понятия, полагали, что оно не относится к уголовно наказуемому деянию [10, р. 390].

От имени президента Ф. Олланда в Национальное собрание 14 марта 2013 г. был внесен проект Конституционного закона «О судебной ответственности президента республики и членов Правительства», согласно которому президента предлагалось лишить иммунитета в отношении гражданских исков, поскольку они связаны с частными интересами и не препятствуют осуществлению президентских полномочий. Вместе с тем гражданский иск против действующего президента мог быть возбужден только с согласия комиссии по рассмотрению жалоб на основании условий, установленных органическим законом. В соответствии с ними гражданский иск против президента республики не должен ставить под угрозу выполнение его обязанностей, а также наносить ущерб достоинству должности главы государства.

Кроме того, в упомянутом проекте предлагалось лишить членов Правительства юрисдикционного иммунитета в отношении преступлений или правонарушений, совершенных при исполнении ими своих обязанностей. Выдвигалось предложение об упразднении Суда правосудия республики, введенного в Конституцию в 1993 г. и состоящего преимущественно из членов Парламента (в его состав входят 12 парламентариев, избираемых в равном количестве от каждой палаты, и 3 судьи Кассационного суда Французской Республики (далее – Кассационный суд)), а также об изменении самой процедуры рассмотрения дел во избежание злоупотреблений.

Принципиальная новизна внесенных в 1993 г. в Конституцию изменений заключалась не только в том, что в состав Суда правосудия республики входили профессиональные судьи, но и в том, что у лиц, считающих себя пострадавшими от действий члена

Правительства, была возможность обратиться с ходатайством в комиссию по рассмотрению жалоб. Комиссия могла закрыть процедуру или передать жалобу Генеральному прокурору при Кассационном суде для обращения в Суд правосудия республики. Генеральный прокурор по должности мог также обратиться в Суд правосудия республики на основании заключения, вынесенного комиссией по жалобе.

Впервые механизм привлечения к уголовной ответственности членов Правительства был применен в 1999 г. [1, р. 825–826].

В соответствии с проектом Конституционного закона «О судебной ответственности президента республики и членов Правительства» члены Правительства могут быть привлечены к ответственности за действия, совершенные при исполнении своих обязанностей или после их исполнения только с согласия комиссии по рассмотрению жалоб, состоящей из 3 судей Кассационного суда, 2 членов Государственного совета Французской Республики (далее – Государственный совет) и 2 судей Счетной палаты Французской Республики, которые назначаются сроком на пять лет. В данную комиссию может обращаться прокуратура, орган расследования или лицо, считающее себя пострадавшим от действия члена Правительства. Комиссия выносит решение в течение шести месяцев после получения запроса. В случае одобрения дело в отношении члена Правительства может быть возбуждено в соответствии с общими правилами. Рассмотрение дел осуществляется обладающими соответствующей компетенцией судами Парижа в составе не менее трех судей. Отметим, что данный проект конституционной реформы не был поставлен на голосование в Национальном собрании и не был рассмотрен в Сенате.

Предложение об упразднении Суда правосудия республики отражается также в текстах проектов конституционных законов, внесенных Э. Макроном. Таким образом, вопросы ответственности Президента Французской Республики и членов Правительства остаются важнейшими, персональная ответственность играет значительную роль в целях укрепления доверия граждан к власти.

За время своего президентства Ф. Олланд представил в Парламент несколько проектов конституционных законов. Первый проект, направленный на укрепление независимости и авторитета Высшего совета магистратуры, был принят в первом чтении Национальным собранием и Сенатом летом 2013 г. Во втором проекте содержалось положение о включении в Конституцию нового раздела, посвященного социальному диалогу. Третий проект касался привлечения к ответственности Президента Французской Республики и членов Правительства. Положениями четвертого проекта предусматривалась отмена нормы Конституции о вхождении бывших президентов в состав Конституционного совета.

Эти проекты не могли получить большинство в $\frac{3}{5}$ голосов в конгрессе и были приостановлены [1, p. 928].

О последней инициативе Ф. Олланда было объявлено 16 ноября 2015 г., через три дня после совершенных в Париже террористических актов, унесших жизни 130 человек. Проект Конституционного закона «О защите нации», предусматривавший конституционализацию режима чрезвычайного положения и лишения французского гражданства, был внесен в Национальное собрание 23 декабря 2015 г. Отличительная особенность данного проекта заключалась в том, что впервые для конституционной повестки были предложены вопросы безопасности.

Режим чрезвычайного положения во Франции регулируется Законом от 3 апреля 1955 г. № 55-385. В Конституции непосредственно закреплена норма об осадном положении (ст. 36) и косвенно – норма о чрезвычайном положении (ст. 16). Отметим, что в Конституции не используется термин «чрезвычайное положение», а перечень оснований для применения Президентом Французской Республики исключительных полномочий является закрытым и включает в себя обстоятельства, при которых «институты республики, независимость нации, целостность ее территории или исполнение ее международных обязательств оказываются под серьезной и непосредственной угрозой, а нормальное функционирование конституционных органов публичной власти прервано» (ч. 1 ст. 16). Следовательно, террористические атаки в ноябре 2015 г. не соответствуют ни одному из указанных оснований.

Первоначальной редакцией ст. 36-1 Конституции, принятой Национальным собранием 10 февраля 2016 г., предусматривалось, что в случае неизбежной опасности, возникающей в результате серьезных нарушений общественного порядка, или событий, являющихся в силу характера и степени тяжести общественным бедствием, Правительство объявляет на всей территории республики или ее части чрезвычайное положение.

Вместе с тем в указанной статье Конституции уточнялась двоякая роль Парламента: только данный орган публичной власти наделялся полномочием продлевать режим чрезвычайного положения посредством принятия закона по истечении 12 дней после объявления такого режима, а также законодательно устанавливать административные меры, которые гражданские власти могут применять в период его действия. По инициативе Национального собрания в проект конституционного закона были внесены положения, усиливающие контрольную функцию Парламента: во время чрезвычайного положения он собирается по праву, палаты инфор-

мируются о принимаемых Правительством мерах. Кроме того, Национальное собрание предложило установить срок действия чрезвычайного положения в четыре месяца, предусмотрев возможность его возобновления.

Сенат во время принятия 22 марта 2016 г. проекта Конституционного закона «О защите нации» также внес в него определенные коррективы, ограничив основания для введения чрезвычайного положения случаями «неизбежной опасности, возникающей в результате серьезных нарушений общественного порядка»⁵, предусмотрев при этом консультации с председателями палат Парламента до введения данного режима.

Широкий резонанс во французском обществе вызвала ст. 2 рассматриваемого проекта. Первоначальная ее редакция предусматривала дополнение ст. 34 Конституции, закрепляющей закрытый перечень тем, по которым Парламент правомочен принимать законы, вопросом о лишении французского гражданства лиц, являющихся гражданами Франции по рождению и имеющих гражданство другого государства, в случае осуждения за преступление, представляющее собой серьезное покушение на жизнь нации. Очевидно, что данная формулировка, в свою очередь, породила ряд вопросов о возможности применения такой меры наказания, как лишение гражданства в правовом государстве, об использовании принципа равенства в контексте невозможности применения к лицу данной меры при отсутствии у него гражданства другой страны, о включении в Конституцию положения, которое будет действовать только в разовых случаях, а не распространяться на неопределенный круг лиц, и др. В окончательной редакции проекта конституционного закона, принятого Сенатом, предусматривалась возможность лишения французского гражданства лица, имеющего гражданство другого государства, в случае его окончательного осуждения за преступление, представляющее собой серьезное покушение на жизнь нации, на основании декрета, изданного с учетом мнения Государственного совета.

Проект Конституционного закона «О защите нации» широко обсуждался и получил неоднозначную оценку французских политиков и юристов. Некоторые французские конституционалисты (например, Д. Мос, Б. Матье), подчеркивая политический аспект предлагаемой конституционной реформы, обращали внимание на ее «эмоциональный» характер, отсутствие конституционной необходимости в ее проведении⁶. Президент Французской Республики 30 марта 2016 г. объявил о снятии с обсуждения

⁵Projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation, modifié par le Sénat le 22 mars 2016 // Sénat : site. URL: <https://www.senat.fr/leg/tas15-113.html> (date de la demande: 03.03.2023).

⁶Maus D., Mathieu B. Interventions sur la réforme constitutionnelle // Public Sénat : site. URL: <http://www.publicsenat.fr> (date de la demande: 29.05.2023).

вопроса о конституционной реформе из-за отсутствия большинства в конгрессе [1, р. 929].

Новые изменения Конституции инициировал Э. Макрон. Обращаясь 3 июля 2017 г. с посланием к Парламенту, он указал на необходимость глубинной реформы государственных институтов и обозначил некоторые ее направления. Эти предложения нашли отражение в проекте Конституционного закона «О более представительной, ответственной и эффективной демократии», внесенном в Национальное собрание 9 мая 2018 г. Отметим, что, представляя данный проект на открытом заседании 10 июля 2018 г., Премьер-министр Французской Республики напомнил о главной цели названной реформы – укреплении доверия французов к своим государственным институтам и их представителям. Такая необходимость связана с тем, что проблема развития демократии во Франции выступает на первый план в связи с кризисом европейской модели либеральной демократии [11].

Проектом конституционного закона предусматривались дополнение Конституции новым разделом XI («Палата гражданского общества») вместо действующего раздела, касающегося Социального, экономического и экологического совета, преобразование данного совета в Палату гражданского общества в целях расширения участия граждан, обеспечения диалога между гражданским обществом и государственными органами. Предусматривалось, что количество членов этой палаты не может превышать 155 представителей гражданского общества и что она будет информировать Правительство и Парламент после проведения общественных консультаций по экономическим, социальным и экологическим вопросам и долгосрочным последствиям решений, принятых государственными органами государственной власти (новая ст. 69 Конституции).

Согласно указанному закону в Палату гражданского общества можно будет обратиться с петицией. После рассмотрения петиции данная палата будет информировать Правительство и Парламент о предлагаемых ею мерах, которые она сочтет полезными для реализации петиции (новая ст. 70 Конституции). В органическом законе следует определить условия, при которых палаты Парламента будут принимать во внимание эти петиции, а также меры, которые Палата гражданского общества будет предлагать принять по данным петициям. Таким образом, палаты Парламента смогут организовывать дебаты в комитетах, на сессиях или даже выносить на рассмотрение законопроекты, чтобы отреагировать на инициативы граждан.

Кроме того, в проекте содержались положения о консультациях с Палатой гражданского общества по законопроектам, имеющим экономическую, социальную или экологическую направленность (новая ст. 71 Конституции). Правительство сможет консультироваться с данной палатой по поводу за-

конопроектов о бюджете, а также о финансировании социального обеспечения, программировании государственных финансов, законопроектов, принятых в соответствии со ст. 38, 53, 73 и 74-1 Конституции, или любых других проектов законов, ордонансов, декретов. Также предусматривалась возможность предоставления консультаций по законодательным предложениям, но лишь по исключительной инициативе палат Парламента, а не по запросу Правительства. Для того чтобы позиция Палаты гражданского общества принималась во внимание, она должна быть представлена перед вынесением мнения Государственного совета. Помимо этого, Правительство и Парламент могут консультироваться с этой палатой по любому вопросу экономического, социального или экологического характера.

Указанным проектом конституционного закона предусматривалось также дополнение ст. 23 Конституции, закрепляющей принцип несовместимости должностей, положением, согласно которому функции члена Правительства также несовместимы при условиях, установленных органическим законом, с осуществлением исполнительной функции или председательством в совещательном собрании в коллективах, определенных разделами XII и XIII Конституции. Действующая редакция ст. 23 Конституции содержит запрет совмещения функции члена Правительства с любым парламентским мандатом, любым постом профессионального представительства национального характера, любой государственной должностью, а также с любой государственной службой или любой профессиональной деятельностью. Предлагаемое положение имело целью исключить ситуации конфликта интересов, а также создать для министров возможности полностью посвятить себя выполнению возложенных на них обязанностей.

Для повышения доверия граждан к государственным институтам предлагалось упразднить Суд правосудия республики и изменить нормы об уголовной ответственности членов Правительства, повысить гарантии независимости прокуроров, упразднить в составе Конституционного совета категорию членов, занимающих соответствующую должность по праву (бывшие президенты республики), сократить число членов Парламента, правомочных обратиться в Конституционный совет с запросом о конституционности закона, с 60 до 40 человек.

Проект Конституционного закона «О более представительной, ответственной и эффективной демократии» сопровождался проектами органического и обычного законов, предусматривающими сокращение доли парламентариев (30 %), введение доли пропорционального представительства для избрания депутатов (15 %), запрет кумуляции выборных мандатов с течением времени сверх трех последовательных сроков. Такие меры должны были спо-

способствовать более эффективной работе Парламента и расширению представительства граждан в Национальном собрании в частности и обновлению политической жизни государства в целом.

Обращая внимание на предлагаемое ограничение количества допустимых сроков осуществления публичных полномочий, отметим, что речь идет об ограничении накопления мандатов для парламентариев национального уровня и должностных лиц местных исполнительных органов, препятствующем реализации четвертого подряд мандата и, соответственно, чрезмерной профессионализации политической жизни. Предлагалось распространить это ограничение на депутатов Национального собрания, сенаторов, депутатов Европейского парламента. Предусматривалось установление данного запрета и в отношении председателей совещательных собраний местных органов власти и носителей исполнительных функций местных органов власти и государственных учреждений межмуниципального сотрудничества с собственным налогообложением, за исключением некоторых случаев.

Таким образом, проект конституционного реформирования, направленный на укрепление демократической системы, предусматривал принципиальные изменения, в том числе в институциональной системе государства. Проект обсуждался в профильной комиссии Национального собрания и прошел первое чтение в июле 2018 г. В результате работы комиссии и публичного обсуждения в этой палате Парламента проекта конституционного закона было предложено внести в него 2401 поправку. В дальнейшем проект не рассматривался.

Данный проект был отозван 29 августа 2019 г., а в Национальное собрание был внесен проект Конституционного закона «Об обновлении демократической жизни», включающий большинство положений проекта, внесенного в мае 2018 г. Он был разработан на основе консультаций с гражданами в ходе больших национальных дебатов «Демократия и гражданство».

Большие национальные дебаты, иными словами общенациональные консультации, организованные Правительством по инициативе Э. Макрона, проводились с 15 января по 15 марта 2019 г. и позволили каждому гражданину участвовать в обсуждении насущных проблем по следующим темам, которые охватывают многие из основных проблем нации: налогообложению и государственным расходам, организации государства и общественных служб, экологическому переходу, демократии и гражданству. Свои предложения граждане могли оставить в мэрии или на специально созданном сайте. Многие из них принимали участие в национальных и региональных конференциях, местных собраниях, организо-

ванных в квартале, поселке или регионе, а также имели возможность оставлять свои предложения на вокзалах и в почтовых отделениях, где были установлены специальные стенды. За указанный период были высказаны онлайн 1 932 884 мнения, проведены 10 134 местных собрания, получены 27 374 письма и электронных сообщения, 16 337 коммун стали использовать тетради граждан (книги предложений)⁷. Мнения граждан подверглись анализу Правительством под руководством коллегии гарантов, в которую вошли пять человек, независимых от Правительства и получивших признание за свою приверженность служению общим интересам, в целях обеспечения беспристрастности и прозрачности процесса. По каждой теме дебатов составлялись резюме, которые были представлены Президенту Французской Республики и опубликованы.

Данный формат взаимодействия государства с гражданами позволил не только выявить мнение населения по принципиальным вопросам государственной и общественной жизни, но и дать новый импульс конституционной реформе, инициированной Э. Макроном в 2017 г. [12].

Таким образом, результаты обсуждения в рамках больших национальных дебатов, относящиеся к вопросам демократии и дальнейшего развития государственных институтов, были учтены в следующих внесенных законопроектах: проекте Конституционного закона «Об обновлении демократической жизни», проекте Органического закона «Об обновлении демократической жизни» и проекте Ординарного закона «Об обновлении демократической жизни».

Положениями проекта конституционного закона регламентируются вопросы участия граждан, децентрализации и укрепления независимости правосудия. В частности, предусматривается дополнение Конституции разделом, посвященным участию граждан в управлении делами государства, в связи с чем Социальный, экономический и экологический совет трансформируется в Совет гражданского участия – орган сотрудничества с организованным гражданским обществом и гражданами для проведения общественных консультаций (в том числе на съездах граждан), расширения круга вопросов, выносимых на референдум, за счет вопросов общественного характера, введения инициативы граждан для проведения общенационального референдума и др.

Предлагаемые полномочия Совета гражданского участия в целом идентичны полномочиям, которыми в соответствии с предыдущим проектом наделялась Палата гражданского общества (рассмотрение петиций, консультации по соответствующим законопроектам и др.). Вместе с тем предусматривается, что Совет гражданского участия будет обеспечивать участие общественности в разработке проектов,

⁷Le Grand Débat National : site. URL: <https://granddebat.fr> (date de la demande: 01.05.2023).

представляющих национальный интерес, на условиях, установленных органическим законом.

Согласно данному проекту из Конституции исключаются положения, в соответствии с которыми бывшие президенты Французской Республики являются пожизненно членами Конституционного совета, снижается количество парламентариев (с 60 до 45 человек) для обращения в Конституционный совет с запросом о конституционности закона или международного договора. Кроме того, для назначения прокуроров предлагается предусмотреть одобрение соответствующего структурного подразделения Высшего совета магистратуры, которое будет выступать в качестве дисциплинарного совета в отношении назначенных лиц. Как и ранее, планируется упразднить Суд правосудия республики, осуществлять рассмотрение дел министров в Парижском апелляционном суде, а предварительное изучение поручить комиссии по рассмотрению жалоб. В проекте определяется также, что привлечение министров к уголовной ответственности за бездействие возможно только в случае, если принятие решения было напрямую возложено на них.

Представленным проектом Органического закона «Об обновлении демократической жизни», в частности, предусматривается сокращение численности парламентариев на 25 % (с 577 депутатов и 348 сенаторов до 433 и 261 соответственно), при этом соотношение количества депутатов и сенаторов остается неизменным. Кроме того, предлагаемый запрет на накопление более чем трех мандатов для парламентариев национального уровня и носителей местных исполнительных должностей должен стать гарантией демократического обновления. В проекте ординарного закона с аналогичным названием содержатся положения о введении смешанной избирательной системы на выборах в Национальное собрание, в рамках которой 20 % депутатов будут избираться по пропорциональной системе с 5 % градительным барьером.

Следует обратить внимание на то, что в последнее время в отдельных европейских государствах выдвигаются предложения (Болгария, 2020 г.) либо принимаются решения (Италия, 2020 г.) об уменьшении количества членов парламента в целях повышения

эффективности деятельности данного представительного органа. В связи с этим концептуального осмысления требует выявление факторов, которые законодатель должен учитывать при определении количества парламентариев с учетом необходимости сохранять и укреплять связи между избирателями и их представителями. Кроме того, подлежат проработке вопросы о модернизации парламентской деятельности в свете совершенствования информационно-коммуникационных технологий и расширения их использования.

Отметим, что представленный в Национальное собрание проект Конституционного закона «Об обновлении демократической жизни» не ставился на обсуждение в данном органе, также он не был рассмотрен в Сенате. Такая ситуация, на наш взгляд, свидетельствует о кризисных явлениях в деятельности государственных институтов во Франции, которые, имея собственное представление о дальнейшем развитии государства, не нацелены на сотрудничество, выработку общих решений, несмотря на то что фундаментом предлагаемого реформирования выступают в том числе сформулированные в ходе больших национальных дебатов предложения граждан.

Следует обратить внимание на тот факт, что совсем недавно в рекордно короткие сроки был рассмотрен и принят новый конституционный закон о свободе добровольного прерывания беременности. Внесенный от имени Президента Французской Республики в Национальное собрание 12 декабря 2023 г. проект конституционного закона был принят 30 января 2024 г. данной палатой, одобрен Сенатом 28 февраля 2024 г. и конгрессом 4 марта 2024 г., Президент промульгировал закон 8 марта 2024 г. Конституционный закон от 8 марта 2024 г. № 2024-200 расширяет законодательную область Парламента, включая в ст. 34 Конституции положение следующего содержания: «Закон определяет условия, при которых осуществляется гарантированная женщине свобода прибегнуть к добровольному прерыванию беременности». Таким образом, указанный закон устанавливает существование данной свободы, гарантируя ее в самой Конституции, однако признает роль Парламента в установлении условий, при которых эта свобода осуществляется.

Заключение

Проведенный в настоящей статье анализ позволяет сделать следующие выводы.

Общий обзор конституционных изменений, реализованных в XXI в., свидетельствует о разнотекторности современного периода конституционного развития Французской Республики. Особо актуальными являются вопросы, относящиеся к европейскому строительству, децентрализации государственного устройства, окружающей среде, статусу президента,

новому уравниванию ветвей власти, и некоторые иные.

Сравнивая действующую редакцию Конституции с ее первоначальным текстом в редакции 1958 г., можно прийти к выводу о том, что это несколько иной в структурном и содержательном плане нормативный акт, который включает ряд новых принципов и норм. Однако внесенные конституционные изменения, в том числе последние, не трансформи-

руют, по нашему мнению, фундаментальные основы данного учредительного акта.

Практика конституционных пересмотров во Франции является наглядным примером постоянного, непрерывного реформирования учредительного акта. Вместе с тем конституционные преобразования XXI в. в этой стране имели различную природу. Некоторые из них, например конституционный пересмотр от 23 июля 2008 г., имели модернизационный характер, поскольку в результате их проведения в текст Основного Закона вводились новые правовые конструкции, относящиеся к конституционным инновациям (в частности, процедура приоритетного вопроса о конституционности). Учет другими государствами практики конституционного реформирования во Франции может быть полезен при осуществлении собственных конституционных преобразований.

Французский опыт предлагаемых конституционных изменений последних десяти лет свидетельствует о том, что наиболее важными в процессе конституционного обновления являются вопросы безопасности, усиления демократических начал и институтов гражданского общества в управлении государством, ответственности высших должностных лиц государства, укрепления правосудия, статуса избираемых лиц, совершенствования организации и деятельности Парламента.

В последние годы проблема развития демократии во Французской Республике выдвигается на первый план в связи с кризисом европейской модели либеральной демократии. В ответ на проявляющееся недоверие в отношении представительной формы демократии предлагаются меры по расширению и активизации участия граждан в управлении делами государства путем стимулирования дальнейшего развития института референдума, более широкого вовлечения граждан в обсуждение государственных и общественных проблем в форме консультаций с ними, институционализации специального органа – Совета гражданского участия, что подтверждено результатами больших национальных дебатов 2019 г.

В ближайшем будущем возможности укрепления доверия граждан к власти во Франции будут зависеть от создания условий для повышения ответственности государственных органов и должностных лиц. Вопросы реформирования государственных институтов в целях повышения эффективности их деятельности и вопросы экологии также остаются в категории важнейших. В целом, учитывая, что Конституция является выражением приоритетов, связанных с конкретным периодом, вопрос об обновлении действующей Конституции остается открытым.

Библиографические ссылки

1. Favoreu L, Gaïa P, Ghevontian R, Mestre J-L, Pfersmann O, Roux A, et al. *Droit constitutionnel*. Paris: Dalloz; 2023. 1282 p.
2. Mazeaud P. Libres opinions d un grand témoin sur les évolutions de la Ve République. *La Revue Politique et Parlementaire*. 2017–2018;1085–1086:5–14.
3. Ardant Ph, Mathieu B. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: LGDJ; 2023. 645 p.
4. Миклашевич ПП. Обновленная Конституция Республики Беларусь: сущностное содержание поправок. *Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь*. 2022;2:5–34.
5. Кондратович НМ. Конституция Республики Беларусь в контексте конституционных преобразований на постсоветском пространстве. В: Василевич ГА, редактор. *Теоретико-методологические и конституционные основы развития системы права Республики Беларусь*. Минск: Право и экономика; 2011. с. 97–105.
6. Василевич ГА. Наука конституционного права как основа развития государственно-правовой системы. *Весці Нацыянальнай акадэміі навук Беларусі. Серыя гуманітарных навук*. 2021;66(2):215–224. DOI: 10.29235/2524-2369-2021-66-2-215-224.
7. Масловская ТС. Конституционная реформа во Франции 2008 г. *Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь*. 2009;1:143–154.
8. Schoettl J-E. Les révisions constitutionnelles depuis trente ans (et aujourd'hui) ou l'érosion de la souveraineté. *La Revue Politique et Parlementaire*. 2017–2018;1085–1086:37–62.
9. Mathieu B. Statut pénal du Président de la République. *La Semaine Juridique*. 2014;52:2392.
10. Cohendet M-A. *Droit constitutionnel*. Paris: Montchrestier; 2008. 535 p.
11. Матье Б. *Право против демократии?* Москва: Норма; 2021. 200 с.
12. Масловская ТС. Участие граждан в разработке конституции и конституционных поправок в зарубежных странах: новые подходы. *Журнал Белорусского государственного университета. Право*. 2023;2:34–41.

References

1. Favoreu L, Gaïa P, Ghevontian R, Mestre J-L, Pfersmann O, Roux A, et al. *Droit constitutionnel*. Paris: Dalloz; 2023. 1282 p.
2. Mazeaud P. Libres opinions d un grand témoin sur les évolutions de la Ve République. *La Revue Politique et Parlementaire*. 2017–2018;1085–1086:5–14.
3. Ardant Ph, Mathieu B. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: LGDJ; 2023. 645 p.
4. Miklashevich PP. [Updated Constitution of the Republic of Belarus: the essential content of the amendments]. *Bulletin of the Constitutional Court of the Republic of Belarus*. 2022;2:5–34. Russian.
5. Kondratovich NM. [The Constitution of the Republic of Belarus in the context of constitutional transformations in the post-Soviet space]. In: Vasilevich GA, editor. *Teoretiko-metodologicheskie i konstitutsionnye osnovy razvitiya sistemy prava*

Respubliki Belarus' [Theoretical, methodological and constitutional foundations of the development of the legal system of the Republic of Belarus]. Minsk: Pravo i ekonomika; 2011. p. 97–105. Russian.

6. Vasilevich GA. Science of constitutional law as a basis for the development of the state-legal system. *Proceeding of the National Academy of Sciences of Belarus. Humanitarian series*. 2021;66(2):215–224. Russian. DOI: 10.29235/2524-2369-2021-66-2-215-224.

7. Maslovskaya TS. [Constitutional reform in France 2008]. *Vestnik Konstitutsionnogo Suda Respubliki Belarus*. 2009;1: 143–154. Russian.

8. Schoettl J-E. Les revisions constitutionnelles depuis trente ans (et aujourd'hui) ou l'erosion de la souverainete. *La Revue Politique et Parlementaire*. 2017–2018;1085–1086:37–62.

9. Mathieu B. Statut pénal du Président de la République. *La Semaine Juridique*. 2014;52:2392.

10. Cohendet M-A. *Droit constitutionnel*. Paris: Montchrestier; 2008. 535 p.

11. Mathieu B. *Pravo protiv demokratii?* [Law against democracy?]. Moscow: Norma; 2021. 200 p. Russian.

12. Maslovskaya TS. Participation of citizens in the drafting of the constitution or constitutional amendments in foreign countries: new approaches. *Journal of the Belarusian State University. Law*. 2023;2:34–41. Russian.

Статья поступила в редакцию 17.01.2024.

Received by editorial board 17.01.2024.

УДК 342.8

РОССИЙСКИЙ ОПЫТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

А. В. ШАПОШНИКОВ^{1), 2)}

¹⁾Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина,
ул. Садовая-Кудринская, 9, 125993, г. Москва, Россия

²⁾Московская городская дума, Страстной бульвар, 15/29, строение 1, 127994, г. Москва, Россия

Аннотация. Цифровые технологии являются неотъемлемой частью всех сфер жизни современного российского общества, в том числе политической сферы. Их использование направлено на соблюдение основных конституционных принципов и свобод россиян в рамках волеизъявления по значимым политическим вопросам. Настоящая статья посвящена исследованию опыта Российской Федерации в области применения цифровых технологий в избирательном процессе. Подробно рассмотрены различные подходы к определению понятия «избирательный процесс», выделены основные конституционные принципы политического волеизъявления граждан, последовательно проанализированы и обобщены цифровые технологии, реализуемые в Российской Федерации в рамках организации и проведения выборов. Исследование опыта в области применения цифровых технологий в избирательном процессе происходило в русле конституционализма. Отдельные элементы конституционализации избирательной системы в Российской Федерации, являющейся залогом проведения честных выборов, нашли закрепление в Основном Законе страны.

Ключевые слова: цифровые технологии; цифровизация; избирательный процесс; Российская Федерация; Конституция Российской Федерации; выборы; избирательная кампания; конституционализм.

RUSSIAN EXPERIENCE IN USING OF DIGITAL TECHNOLOGIES IN THE ELECTORAL PROCESS

A. V. SHAPOSHNIKOV^{a, b}

^a*Kutafin Moscow State Law University, 9 Sadovaya-Kudrinskaya Street, Moscow 125993, Russia*

^b*Moscow City Duma, 15/29 Strastnoi Boulevard, 1 building, Moscow 127994, Russia*

Abstract. Digital technologies are an integral part of all spheres of life in modern Russian society, including the political sphere. Their application is aimed at observing the basic constitutional principles and freedoms of Russians within the framework of the latter's will on significant political issues. This article is devoted to the Russian Federation's study of the experience in the field of using of digital technologies in the electoral process. The author has analysed in detail various approaches to defining of the concept «electoral process», highlighted the basic constitutional principles of the political will of citizens, consistently analysed and summarised the digital technologies used in the Russian Federation within the framework of organising and conducting elections. The study of Russian Federation's experience in the use of digital technologies in the electoral process was carried out in line with constitutionalism. Certain elements of the constitutionalisation of the electoral system in Russia, which is the key to holding fair elections, are enshrined in the Constitution of the country.

Keywords: digital technologies; digitalisation; electoral process; Russian Federation; Constitution of the Russian Federation; elections; election campaign; constitutionalism.

Образец цитирования:

Шапошников АВ. Российский опыт использования цифровых технологий в избирательном процессе. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2024; 1:39–45.
EDN: SYXPKA

For citation:

Shaposhnikov AV. Russian experience in using of digital technologies in the electoral process. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2024;1:39–45. Russian.
EDN: SYXPKA

Автор:

Алексей Валерьевич Шапошников – кандидат юридических наук; доцент кафедры конституционного и муниципального права¹⁾, председатель²⁾.

Author:

Alexey V. Shaposhnikov, PhD (law); associate professor at the department of constitutional and municipal law^a and chairman^b.
predsedatel@duma.mos.ru

Введение

На сегодняшний день цифровизация – это явление, пронизывающее все сферы общественной жизни. Область политики отнюдь не исключение: применение цифровых технологий позволяет значительно упростить участие граждан в принятии политически значимых решений. При этом цифровое измерение политики представляет собой новый предмет исследования, находящийся, по сути, на стадии активного формирования. Ученые продолжают искать все новые подходы к его изучению, однако цифровизация политики часто остается дискуссионным вопросом, ограниченным, как отмечает А. Е. Коньков, с одной стороны, развивающимся дискурсом цифровизации экономики, а с другой стороны, умозрительным прогнозированием возможного приложения будущих технологий (социально-политический футуризм) [1, с. 49].

Между тем исследование цифровизации приобретает особую значимость именно в контексте политического пространства. Цифровые технологии в Российской Федерации начинают активно использоваться, в частности, в избирательном процессе, определяющем вектор развития страны в будущем. В связи с этим опыт последних лет в области применения Российской Федерацией цифровых технологий в рамках организации и проведения выборов и референдумов следует признать темой, актуальной для исследования.

В последние годы использование цифровых технологий в избирательном процессе все чаще нахо-

дится в фокусе внимания отечественных исследователей. Ученые анализировали самые различные аспекты цифровизации избирательного процесса, в частности соблюдение конституционных принципов при реализации избирательного права в рамках применения цифровых технологий [2; 3], опыт использования инновационных технологий в Российской Федерации и за рубежом [4; 5], перспективы цифровизации политической жизни и др. [6; 7]. При этом указанные труды носили преимущественно обобщающий характер, в них не был детально описан опыт Российской Федерации в области использования цифровых технологий в избирательном процессе.

Цель настоящей работы состоит в анализе и обобщении российского опыта использования цифровых технологий в избирательном процессе.

Для достижения названной цели необходимо решить следующие задачи: рассмотреть различные подходы к определению понятия «избирательный процесс», охарактеризовать связь цифровых технологий и реализации конституционных принципов и свобод российских граждан в рамках избирательного процесса, последовательно рассмотреть цифровые технологии, используемые в избирательном процессе в Российской Федерации, сделать вывод о роли применения цифровых технологий в рамках соблюдения конституционных принципов и реализации свобод граждан Российской Федерации в избирательном процессе.

Материалы и методы исследования

В качестве источников для исследования были выбраны текст Конституции Российской Федерации (отраженные в ней принципы избирательного процесса, основные права и свободы российских граждан на выборах) и тексты законодательных актов федерального уровня, раскрывающих терминологию избирательного процесса. Научно-исследовательская литература позволила составить представление о последовательности внедрения цифровых технологий в избирательный процесс в Российской Федерации.

В числе основных методов исследования были применены такие общенаучные методы, как анализ

и синтез. Первый из них дал возможность рассмотреть отдельные аспекты внедрения цифровых технологий в избирательный процесс, а второй – представить российский опыт в данной сфере в качестве определенной системы. Среди методов отдельных наук был использован историко-генетический метод, позволяющий исследовать применение цифровых технологий в избирательном процессе с точки зрения их истории и развития, а также сравнительно-сопоставительный метод, благодаря которому было произведено сравнение текстов различных законодательных актов.

Результаты и их обсуждение

Прежде чем подробно рассмотреть применение цифровых технологий в избирательном процессе, необходимо остановиться на дефиниции данного понятия. Следует отметить, что в современной науке понятие «избирательный процесс» продолжает оставаться дискуссионным. Тем не менее можно выделить четыре ключевых исследовательских подхода к пониманию данной категории.

В соответствии с первым подходом избирательный процесс рассматривался учеными как урегулированная на основании российского законодательства четкая и последовательная деятельность, связанная с подготовкой и проведением выборов¹. С данной точки зрения избирательный процесс представляет собой разновидность процесса юридического. Как следствие, эта позиция дает ученым

¹Биктагиров Р. Ф. Субъект избирательного права в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. М., 2010. С. 11.

основание считать, что избирательный процесс заключается в смене определенных стадий, как и юридический процесс.

Как отмечает Д. М. Худолей, некоторые авторы признают тождественность понятий «избирательная кампания» и «избирательный процесс» [8, с. 19]. Для того чтобы определить справедливость данного замечания, необходимо обратиться к п. 19 ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», раскрывающему понятие избирательной кампании. Согласно тексту закона она представляет собой деятельность по подготовке и проведению выборов, которая реализуется со дня официального опубликования решения уполномоченного должностного лица, государственного органа, органа местного самоуправления о назначении выборов вплоть до дня представления избирательной комиссией, занимающейся организацией выборов, отчета о расходовании средств бюджета соответствующего уровня, затраченных на подготовку и проведение выборов. В свою очередь, п. 20 ст. 2 указанного федерального закона раскрывает особенности избирательной кампании как деятельности, направленной на достижение кандидатом либо избирательным объединением определенного результата на выборах. Кроме того, отождествлять избирательный процесс и избирательную кампанию невозможно также в силу различных сроков их проведения. В связи с этим избирательную кампанию следует рассматривать скорее как составную часть избирательного процесса.

Согласно второму подходу современных исследователей к сущности избирательного процесса его необходимо понимать в качестве системы правоотношений, которая связана с организацией и проведением выборов [9]. Ученые, разделяющие данную точку зрения, отмечают, что ряд возникающих в нем правоотношений образуют стадии, однако их последовательность не обязательно должна быть четкой. Кроме того, их наличие отнюдь не исключает одномоментной реализации избирательных действий, происходящих на различных стадиях. В связи с этим стадийность, как характеристика избирательного процесса, рассматриваемого в качестве системы правоотношений, не является обязательной. В силу того, что избирательному процессу стадийность в определенной степени все-таки присуща, он уподобляется категории избирательной системы в широком понимании.

В соответствии с третьим подходом исследователей к дефиниции избирательного процесса он представляет собой комплекс процедурных норм, на основании которых устанавливается порядок подготовки и проведения выборов в органы государственной власти и местного самоуправления [10, с. 148]. Ученые, разделяющие данную точку зрения, рассматривают избирательный процесс в качестве нор-

мативной составляющей избирательной системы, указывают на то обстоятельство, что значительная часть норм избирательного права имеет процедурный, а не материально-правовой характер. Условно данный подход можно именовать нормативным.

Наконец, согласно четвертому подходу ученые признают комплексность природы избирательного процесса. В данном случае исследуемая категория рассматривается в качестве механизма правового управления формированием государственной власти, а также местного самоуправления посредством выборов. Сам процесс, по мнению ученых, аккумулирует в себе как стадии, так и нормотворческую и правоприменительную деятельность при проведении выборов, а также принципы и нормы избирательного права.

Таким образом, принимая во внимание все вышеперечисленные дефиниции, избирательный процесс можно рассматривать в узком и широком смысле. Так, в узком смысле под ним следует понимать законодательно определенную последовательность стадий организации и проведения выборов. В широком же смысле избирательный процесс выходит за рамки избирательной кампании, охватывая деятельность Конституционного Суда Российской Федерации, государственных органов и органов местного самоуправления, избирательных округов, избирательных участков и избирательных комиссий, связанных с организацией и проведением выборов.

Избирательный процесс в узком и широком его понимании на современном этапе предусматривает возможность применять цифровые технологии. В рамках исследования опыта Российской Федерации в данном вопросе цифровые технологии будут рассматриваться в качестве комплекса достижений научно-технического прогресса, которые предполагают применение технических новшеств, включающих все элементы компьютерной техники, базирующейся на использовании бинарного кодирования сведений и их последующей передаче информационными средствами.

Необходимо отметить, что Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (далее – ЦИК РФ) входит в состав национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» еще с 2018 г., в силу чего в настоящее время цифровые технологии активно внедряются в избирательный процесс, позволяя повысить прозрачность процедуры выборов.

Цифровые технологии в избирательном процессе используются в русле реализации избирательных принципов, гарантированных Конституцией Российской Федерации (далее – Конституция). К числу таковых относятся, в частности, всеобщность избирательного права в Российской Федерации, равенство избирателей, а также проведение прямых и тайных выборов. В соответствии со ст. 32 Конституции каждый гражданин государства обладает правом

на участие в управлении его делами как самостоятельно, так и через своих представителей, за исключением определенных законом случаев. Цифровые технологии, реализуемые в рамках организации и проведения выборов, являются направленными на соблюдение указанных принципов, прав и свобод граждан Российской Федерации: они должны обеспечить свободное волеизъявление, тайну голосования, равный доступ к нему каждого гражданина государства, желающего лично, без принуждения сделать свой выбор в пользу конкретного кандидата либо партии.

Исследование опыта Российской Федерации в области применения цифровых технологий в избирательном процессе производилось в русле конституционализма. В наиболее общем смысле он представляет собой систему знаний политико-правового характера, предметом изучения которой являются фундаментальные ценности демократии и конституционного строя. Конституционализм, базируясь на анализе теории и практики конституционного развития, стоит на защите закрепленных в Основном Законе страны ценностей и принципов, в том числе касающихся избирательного процесса как значимой части политической жизни государства.

На сегодняшний день представляется возможным говорить об отдельных элементах конституционализации избирательной системы в Российской Федерации. В данном случае речь идет о закреплении правовых норм, регулирующих организацию избирательного процесса, в тексте Конституции государства. Необходимо отметить, что конституционализация избирательной системы является залогом проведения честных выборов. Так, в Конституции правовая основа принципов избирательного права сформулирована в ст. 81, в которой законодательно закрепляются сроки выбора президента при всеобщем, прямом и тайном голосовании. Безусловно, Конституция отличается от аналогичных нормативно-правовых актов советской эпохи, содержащих отдельную главу «Избирательное право». Между тем на сегодняшний день система основных принципов избирательного права в Российской Федерации является достаточно стабильной и устоявшейся, что позволяет говорить о возможности дальнейшей конституционализации избирательной системы в стране.

Начало внедрению цифровизации в избирательный процесс было положено еще в 1994 г., когда на федеральном уровне была инициирована разработка государственной автоматизированной системы «Выборы» (далее – ГАС «Выборы»). Данная система представляла собой базу данных, в которой размещались сведения о каждом участнике избирательного процесса. Благодаря использованию ГАС «Выборы» реализовывалась защита данных о ходе и результатах

процедуры голосования, информации об административно-территориальном делении Российской Федерации, а также законодательных актов об избирательном процессе. За период использования ГАС «Выборы» в Российской Федерации было проведено свыше 7 тыс. избирательных кампаний [11].

Следует сказать об использовании системы видеонаблюдения на выборах Президента Российской Федерации в 2012 г. Необходимость ее разработки и применения была обусловлена задачами противодействия фальсификации на выборах, реализации принципов демократии. Для этого на избирательных участках устанавливались веб-камеры, посредством которых россияне через специальный портал могли наблюдать за ходом голосования вплоть до стадии подведения его итогов. Согласно утверждению ЦИК РФ на каждом избирательном участке устанавливались две камеры видеонаблюдения. Первая камера охватывала все помещения, в том числе места выдачи бюллетеней избирателям и работы со списками последних, а вторая камера фиксировала происходящее у ящиков для голосования, мест погашения неиспользованных бюллетеней и подсчета использованных. Фактически веб-камеры не могли снимать только те места, где избирателями производилось заполнение бюллетеней, так как это стало бы прямым нарушением тайны голосования². Таким образом, применение данного вида цифровых технологий позволяло существенно повысить открытость избирательного процесса и, как следствие, добиться большего доверия избирателей к процедуре выборов.

Еще одной цифровой технологией, используемой в рамках избирательного процесса и имеющей непосредственную связь с ГАС «Выборы», стал машиночитаемый QR-код. Он требовался для того, чтобы переписывать протоколы участковых избирательных комиссий о подведении итогов голосования было невозможно. Данная цифровая технология была впервые использована в единый день голосования 10 сентября 2017 г. Она работала по следующей схеме: после того как внесение данных в протокол подошло к концу, программой генерировался QR-код, в котором содержались сведения о номере избирательного участка, численности избирателей и количестве голосов за каждого кандидата; после завершения данной процедуры протокол проходил обработку в территориальной избирательной комиссии, где его штрих-код сканировался и вводился в ГАС «Выборы» [7]. На 2024 г. запланирована оптимизация ГАС «Выборы».

Также в рамках исследования опыта Российской Федерации в области использования цифровых технологий в избирательном процессе необходимо отметить комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ). Они представляли собой автома-

²ЦИК утвердил порядок видеонаблюдения на президентских выборах // Рос. газ. : электрон. версия газ. 2011. № 293 (5669). URL: <https://rg.ru/2011/12/28/cik.html?ysclid=lmjewjk8wm825471495> (дата обращения: 14.09.2023).

тизированные технические установки, осуществляющие подсчет голосов избирателей. Данные механизированные установки считывали отметки в бюллетенях, после чего производился подсчет по каждой позиции. Это позволяло существенно облегчить работу избирательных комиссий, ранее вручную подсчитывающих избирательные бюллетени. Таким образом, избирательной комиссии после окончания процедуры голосования необходимо было произвести подсчет только неиспользованных бюллетеней, а также участников-избирателей. По завершении подсчета данная информация вводилась в КОИБ, и в том случае, если контрольные соотношения сошлись, автоматизированная система позволяла напечатать протокол, отражающий итоги выборов. Таким образом, применение КОИБ способствовало не только сокращению времени подсчета голосов избирателей, но и повышению доверия последних к процедуре выборов, так как подсчет голосов производился не вручную, а механизировано, что исключало возможность фальсификаций. Одна система КОИБ обслуживает одновременно два ящика для накопления избирательных бюллетеней. Принцип работы КОИБ представлен на рис. 1.

При этом применение КОИБ, по крайней мере на начальном этапе их использования, предусматривало, что один из членов избирательной комиссии будет разъяснять гражданам порядок работы комиссии. В частности, в случае если избирательный бюллетень был опущен в устройство неровно либо гражданин опустил одновременно несколько бюллетеней, устройство не могло считывать результат политического волеизъявления. В связи с этим процедура использования КОИБ на выборах требует помощи гражданам одного из членов участковой избирательной комиссии.

КОИБ являлись цифровым изобретением, позволяющим подсчитать голоса избирателей по печатным бюллетеням. Сходным с ними устройством был комплекс электронного голосования (КЭГ) (рис. 2). С его помощью производился подсчет электронных

бюллетеней, а полученная информация передавалась в ЦИК РФ. Волеизъявление граждан осуществлялось посредством особой карты, обеспечивающей доступ к голосованию. Карту гражданин должен был приложить к специальному датчику, в результате чего избирательный бюллетень отображался на сенсорном мониторе, где гражданин мог сделать выбор в пользу того или иного кандидата либо партии. Данная цифровая технология получила широкую апробацию на выборах 2018 г., при организации и проведении которых свыше 800 избирательных участков были оснащены КЭГ [11].

Однако наиболее важным цифровым изобретением стала система дистанционного электронного голосования (ДЭГ). Несомненным преимуществом данной системы выступало отсутствие необходимости личной явки граждан на избирательный участок для выражения своей политической позиции. Чтобы быть включенным в списки избирателей по электронному голосованию, гражданину следовало предварительно подать заявку на портале государственных услуг Российской Федерации. Непосредственно после удовлетворения заявления гражданин в законодательно установленные сроки получал право проголосовать на портале ДЭГ. Для этого избирателю требовалось перейти в другой домен – анонимную зону, в которой отображался бюллетень и обрабатывались результаты голосования. По завершении обработки итогов волеизъявления избирателя они зашифровывались на устройстве и передавались в компонент «Распределенное хранение и подсчет голосов». Последний, в свою очередь, отнюдь не был ограничен блокчейн-узлами, для каждого из которых мог быть развернут отдельный сервер, осуществляющий главные криптографические функции протокола голосования.

Впервые система ДЭГ была опробована в сентябре 2019 г. на основании Федерального закона от 29 мая 2019 г. № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов



Рис. 1. Принцип работы КОИБ

Fig. 1. Operating principle of the ballot processing complex



Рис. 2. Внешний вид КЭГ

Fig. 2. External view of the electronic voting complex

Московской городской думы седьмого созыва». Системы ДЭГ функционировали на голосовании в качестве экспериментальной информационной платформы, разработанной Департаментом информационных технологий города Москвы. Необходимо отметить, что на выборах депутатов Государственной думы Российской Федерации 17–19 сентября 2021 г. сфера применения ДЭГ была существенно расширена в пяти областях России (Мурманской, Нижегородской, Курской, Ярославской и Ростовской), а также в Москве и Севастополе.

Важным шагом на пути к реализации доступности процедуры голосования вне зависимости от того, где территориально находятся граждане, стало внедрение с 2017 г. в избирательный процесс особого механизма «Мобильный избиратель». Он де-факто заменил собой открепительные удостоверения, в результате чего граждане получили возможность голосовать на федеральных и региональных выборах в пределах своего региона по месту нахождения.

Значимым этапом развития механизма «Мобильный избиратель» стало формирование избирательных участков нового типа – цифровых избирательных участков, обеспечивающих гражданам возможность для голосования на выборах всех уровней по месту нахождения в пределах Российской Федерации.

В соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 29 мая 2019 г. № 102-ФЗ «О проведении эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участ-

ках, образованных в городе федерального значения Москве, на дополнительных выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), проводимых 8 сентября 2019 года» под цифровым избирательным участком следует понимать участок, который оснащен специальными техническими средствами, позволяющими произвести голосование. Его главным отличительным элементом является электронный терминал для проведения голосования, предъявляющий гражданину бюллетень с дальнейшим причислением его голоса, отданного за соответствующего кандидата либо партию, к тому региону, где находится его избирательный округ. В частности, на выборах в единый день голосования 8 сентября 2019 г. на территории Москвы было организовано 30 цифровых избирательных участков, которые продемонстрировали отличную работу и востребованность среди избирателей.

Наконец, с сентября 2020 г. впервые был опробован онлайн-формат голосования в двух округах. Спустя год данная система была апробирована во всероссийском масштабе, в результате чего регионы постепенно начали осваивать данное цифровое нововведение. В 2023 г. на федеральной платформе голосовали рекордные 24 региона, причем 18 из них голосовали впервые.

Заключение

Подводя итоги рассмотрению вопроса об опыте использования цифровых технологий в избирательном процессе Российской Федерации, следует отметить, что, имея сравнительно недолгую историю, данный опыт увеличивается с каждым годом по мере роста применения цифровых технологий в политической жизни общества.

Использование цифровых технологий в избирательном процессе соответствует соблюдению конституционных принципов и свобод политического изъяснения граждан. Они позволяют значительно упростить участие россиян в политической жизни

страны и расширить его возможности, ускорить и облегчить работу избирательных комиссий, а также сделать процедуру выборов более прозрачной.

Ежегодное усовершенствование цифровых технологий, которые могут быть использованы в избирательном процессе, представляется важным шагом на пути к тому, чтобы организация и проведение выборов в Российской Федерации осуществлялись полностью в электронной форме. Таким образом доверие граждан к процедуре выборов повысится, а процент россиян с активной избирательной позицией увеличится.

Библиографические ссылки

1. Коньков АЕ. Цифровизация политики vs политика цифровизации. *Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения*. 2020;13(1):47–68. DOI: 10.21638/spbu06.2020.104.
2. Овчинников ВА, Антонов ЯВ. Некоторые аспекты обеспечения конституционного соответствия электронного голосования как части электронной демократии. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2014;1:40–44.
3. Саурин АА. Цифровизация как фактор трансформации права. *Конституционное и муниципальное право*. 2019;8:26–31.
4. Шульга-Морская ТВ. Электронное голосование: опыт и перспективы Швейцарии и России. *Адвокат*. 2013;3:57–72.
5. Худолей ДМ, Худолей КМ. Электронное голосование в России и за рубежом. *Вестник Пермского университета. Юридические науки*. 2022;3:476–503. DOI: 10.17072/1995-4190-2022-57-476-503.
6. Алексеев РА. Блокчейн как избирательная технология нового поколения – перспективы применения на выборах в современной России. *Российский социально-гуманитарный журнал* [Интернет]. 2018 [процитировано 14 сентября 2023];2. Доступно по: <https://www.evstnik-mgou.ru/jour/article/view/337>. DOI: 10.18384/2224-0209-2018-2-894.

7. Степанова ТД. Перспективы развития цифровизации избирательного процесса в Российской Федерации. *Скиф. Вопросы студенческой науки*. 2021;5:320–326.
8. Худoley ДМ. Понятие избирательного процесса. *Вестник Пермского университета. Юридические науки*. 2015;2:18–28. DOI: 10.17072/1995-4190-2015-2-18-28.
9. Авакьян АС. Обеспечение прав и свобод граждан в контексте совершенствования избирательного законодательства. *Вестник Московского университета. Серия 11, Право*. 2020;2:18–32.
10. Аликина ЕА. Применение категории «электоральный процесс» в политическом анализе: методические основы. *Теории и проблемы политических исследований*. 2016;5(6А):146–156.
11. Дрожжин КА. Цифровые технологии в избирательном процессе: отечественный опыт использования. *Молодой ученый*. 2022;4:285–288.

References

1. Kon'kov AE. Digital politics vs political digitalization. *Vestnik of Saint Petersburg University. International Relations*. 2020;13(1):47–68. Russian. DOI: 10.21638/spbu06.2020.104.
2. Ovchinnikov VA, Antonov YaV. [Some aspects of ensuring constitutional compliance of electronic voting as part of electronic democracy]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*. 2014;1:40–44. Russian.
3. Saurin AA. [Digitalisation as a factor in the transformation of law]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 2019;8:26–31. Russian.
4. Shul'ga-Morskaya TV. [Electronic voting: experience and prospects of Switzerland and Russia]. *Advokat*. 2013;3:57–72. Russian.
5. Khudoley DM, Khudoley KM. Electronic voting in Russia and abroad. *Perm University Herald. Judicial Sciences*. 2022;3:476–503. Russian. DOI: 10.17072/1995-4190-2022-57-476-503.
6. Alekseev RA. Blockchain as the electoral technology of the new generation – prospects of application for elections in modern Russia. *Russian Social and Humanitarian Journal* [Internet]. 2018 [cited 2023 September 14];2. Available from: <https://www.evestnik-mgou.ru/jour/article/view/337>. Russian. DOI: 10.18384/2224-0209-2018-2-894.
7. Stepanova TD. Prospects for the development of digitalisation of the electoral process in the Russian Federation. *Skif. Voprosy studencheskoi nauki*. 2021;5:320–326. Russian.
8. Khudoley DM. The concept of the electoral process. *Perm University Herald. Judicial Sciences*. 2015;2:18–28. Russian. DOI: 10.17072/1995-4190-2015-2-18-28.
9. Avakyan AS. [Ensuring the rights and freedoms of citizens in the context of improving electoral legislation]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11, Pravo*. 2020;2:18–32. Russian.
10. Alikina EA. The use of the category of electoral process in political analysis: methodological foundations. *Theories and Problems of Political Research*. 2016;5(6А):146–156. Russian.
11. Drozhzhin KA. Digital technologies in the electoral process: domestic experience of use. *Young Scientist*. 2022;4:285–288. Russian.

Статья поступила в редколлегию 09.01.2024.
Received by editorial board 09.01.2024.

УДК 342.84

ЕДИНЫЙ ДЕНЬ ГОЛОСОВАНИЯ: НОВАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОВАЯ ОХРАНА ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ ДЕПУТАТОВ

А. В. ШИДЛОВСКИЙ¹⁾, В. П. СУХОПАРОВ¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Аннотация. Анализируются нововведения в конституционном, избирательном и информационном праве, регулирующие организацию и проведение выборов депутатов в единый день голосования. Учитывается опыт выборов депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь восьмого созыва и депутатов местных Советов депутатов двадцать девятого созыва, состоявшихся 25 февраля 2024 г. Раскрывается принцип гласности подготовки и проведения выборов, в частности организация информирования избирателей о ходе избирательной кампании. Данное явление представляется весьма актуальным на современном этапе цифрового развития Республики Беларусь. Рассматриваются условия обеспечения общественного порядка со стороны правоохранительного законодательства в ходе организации и проведения выборов депутатов в единый день голосования.

Ключевые слова: единый день голосования; конституционные преобразования; информирование избирателей; избирательный округ; участок для голосования; предвыборная агитация; массовые мероприятия; выборы депутатов.

THE SINGLE VOTING DAY: INNOVATIONS OF ELECTORAL LEGISLATION AND LEGAL PROTECTION OF ORGANISATION OF DEPUTIES ELECTIONS

A. V. SHIDLOVSKY^a, V. P. SUKHAPARAU^a

^aBelarusian State University, 4 Niezaliezhnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus
Corresponding author: V. P. Sukhparau (sukhparauVP@bsu.by)

Abstract. The authors of the article analyse innovations in constitutional, electoral and information law that regulate the organisation and conduction of deputies, elections on a single voting day. The experience of deputies, elections of the House of Representatives of the National Assembly of the Republic of Belarus of the eighth convocation and deputies of local Councils of Deputies of the twenty-ninth convocation, held on 25 February 2024, is taken into account. Particular attention is paid to the principle of openness in the preparation and conduction of elections, in particular the organisation of informing voters about the progress of the election campaign, which seems topical at the present stage of digital development in the Republic of Belarus. The results of the study also reveal the conditions for ensuring public order by law enforcement legislation during the organisation and conduction of deputies, elections on a single voting day.

Keywords: single voting day; constitutional innovations; informing of voters; constituency; polling stations; election campaigning; public events; deputies elections.

Образец цитирования:

Шидловский АВ, Сухопаров ВП. Единый день голосования: новации избирательного законодательства и правовая охрана проведения выборов депутатов. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2024; 1:46–51.
EDN: VSCCJQ

For citation:

Shidlovsky AV, Sukhparau VP. The single voting day: innovations of electoral legislation and legal protection of organisation of deputies elections. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2024;1:46–51. Russian.
EDN: VSCCJQ

Авторы:

Андрей Викторович Шидловский – кандидат юридических наук, доцент; декан юридического факультета.
Виктор Павлович Сухопаров – заместитель декана по воспитательной работе юридического факультета.

Authors:

Andrei V. Shidlovsky, PhD (law), docent; dean of the faculty of law.
shidlovsky_a@mail.ru
Viktar P. Sukhparau, deputy dean for educational work and social issues, faculty of law.
sukhparauVP@bsu.by

Введение

Изменения избирательного законодательства Республики Беларусь, в соответствии с которыми был урегулирован порядок проведения единого дня голосования по выборам депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь (далее – Палата представителей) и местных Советов депутатов, вступили в силу в 2023 г.

Корректировки избирательного законодательства обусловлены необходимостью регламентации нового порядка проведения выборов депутатов в единый день голосования. Также на этот процесс повлияло проведение конституционно-правовой реформы. Согласно ч. 2 ст. 142 Конституции Республики Беларусь законы, указы и распоряжения Президента Республики Беларусь должны быть приведены в соответствие с действующей конституцией в течение двух лет. Как отметил Председатель Конституционного Суда Республики Беларусь, председатель Конституционной комиссии П. П. Миклашевич, «Конституционная комиссия учитывала, что при совершенствовании избирательного процесса необходимы сохранение и развитие демократических избирательных процедур для обеспечения политического волеизъявления народа на свободных демократических выборах с целью устойчивого развития общества и государства» [1, с. 16]. Важнейшая роль в проведении демократических выборов принадлежит избирательным комиссиям.

Изменения в Избирательном кодексе Республики Беларусь (далее – Избирательный кодекс), вызванные необходимостью уточнения правовой регламентации проведения выборов депутатов в законодательный и местные представительные органы в единый день голосования, затронули также ряд принципов и стадий избирательного процесса. Так, редактированию подверглись правовые нормы, раскрывающие принципы всеобщности избирательного права и гласности при подготовке и проведении выборов. В соответствии с положениями Закона Республики Беларусь от 16 февраля 2023 г. № 252-З «Об изменении Избирательного кодекса Республики Беларусь» получили новое содержание нормы, регулирующие порядок выдвижения кандидатов в депутаты, об-

разование избирательных округов и участков для голосования, образование избирательных комиссий (окружных, территориальных, участковых), формирование избирательных фондов, опубликование итогов выборов депутатов и др.

Как отмечают П. П. Миклашевич и В. Д. Ипатов, практика проведения голосования в единый день существует во многих государствах и является эффективной, поскольку позволяет сократить расходы на проведение выборов. Такой способ организации избирательного процесса обеспечивает экономию денежных средств, повышает активность избирателей, оптимизирует работу выборных органов и стабилизирует политическую обстановку в стране [1, с. 17; 2, с. 246].

Конституционно-правовая реформа в Республике Беларусь предполагает регулирование электорального суверенитета и национальной безопасности, что отражается на комплексе норм, посвященных избирательному процессу, его информационно-правовому сопровождению и правовой охране. Так, Концепция правовой политики Республики Беларусь в п. 41.6 предписывает для сферы конституционного законодательства обеспечивать конституционно-правовую эффективность деятельности Всебелорусского народного собрания, в том числе через его решения¹.

Необходимо отметить, что сохранение и развитие электорального суверенитета и обеспечение конституционной идентичности в настоящее время невозможны без их надлежащей охраны нормами административного и уголовного права. Конституционные преобразования в сфере избирательного законодательства и регулирование новых электоральных форм в механизме государственного строительства являются предпосылкой для уточнения охранительной задачи в уголовном праве. Критерием определения «системно-функциональной эффективности охранительной функции действующего уголовного законодательства» можно признать степень отображения в уголовном законе идеологической направленности конституционных нововведений [3, с. 12].

Основная часть

Принцип всеобщности избирательного права был изменен путем расширения круга субъектов, лишенных избирательных прав. Если раньше Конституция Республики Беларусь предусматривала невозможность участия в выборах лиц, в отношении которых в качестве меры пресечения применялось содержание под стражей, то согласно последним изменениям избирательного законодательства не имеют

права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, и лица, находящиеся по приговору суда в местах лишения свободы.

Вместе с тем «анализ Уголовного кодекса позволяет сделать вывод, что не только штраф, исправительные работы и т. п., но и арест (содержание осужденного в условиях строгой изоляции...) не дает оснований для ограничения для участия в выборах, так как

¹О концепции правовой политики Республики Беларусь : Указ Президента Респ. Беларусь от 28 июня 2023 г. № 196 // Президент Республики Беларусь : сайт. URL: https://president.gov.by/fp/v1/504/document-humb_48504_original/48504.1687967582.8f6914bf93.pdf (дата обращения: 05.03.2024).

непосредственно лишением свободы как видом уголовного наказания это не является (ст. 48, 54, 57 и др. Уголовного кодекса)» [4, с. 783]. Административный арест также «не является основанием для ограничения права гражданина на участие в голосовании» [4, с. 783].

Практика проведения выборов депутатов в единый день голосования (25 февраля 2024 г.) показала, что голосование для граждан, в отношении которых в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом Республики Беларусь избрана мера пресечения в виде заключения под стражу, организовывалось участковыми комиссиями по месту их нахождения в соответствующих учреждениях. Такое голосование проходило в соответствии с Избирательным кодексом, и порядок его проведения был уточнен в постановлении Центральной избирательной комиссии Республики Беларусь (далее – Центральная комиссия)².

Принцип гласности подготовки и проведения выборов с учетом нововведений включает в себя информирование субъектов избирательного процесса о выборах, размещение сведений о баллотирующихся кандидатах в установленных для этого местах, освещение хода избирательной кампании в средствах массовой информации, привлечение наблюдателей, информирование о деятельности баллотирующихся кандидатов и др. При этом в ст. 13 Избирательного кодекса в качестве субъектов, обладающих правом информирования избирателей о ходе подготовки и проведения выборов, перечисляются избирательные комиссии, местные представительные, исполнительные и распорядительные органы, СМИ, организации и граждане.

Порядок информирования граждан о ходе подготовки и проведения выборов депутатов гражданами, а также местными представительными органами не уточнялся в постановлении Центральной комиссии³. Согласно указанному постановлению информирование избирателей о ходе подготовки и проведения выборов депутатов осуществлялось посредством публикаций в газетах, учредителями которых являются областные, районные, городские (городов областного подчинения) исполнительные комитеты и Минский городской исполнительный комитет, а также на официальных сайтах данных исполнительных комитетов, местных администраций районов (при их наличии в городах).

На наш взгляд, важную роль в информировании о ходе подготовки и проведения выборов играют избирательные комиссии, местные исполнительные

и распорядительные органы, а также СМИ. Для усиления правового обеспечения электорального суверенитета перспективным видится уточнение (в частном порядке) законных форм деятельности граждан в области осуществления информирования о выборах либо исключение из избирательного законодательства такой возможности. Законодатель обращает внимание на запрет опубликования результатов опросов общественного мнения, относящихся к общественно-политической ситуации в стране, республиканским референдумам или выборам Президента Республики Беларусь, депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь. Так, в ст. 10.21 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях за нарушение данного запрета физическими либо юридическими лицами без аккредитации предусмотрена административная ответственность в виде штрафа до 20 либо до 100 базовых величин соответственно.

В ходе организации и проведения выборов в единый день голосования 25 февраля 2024 г. аккредитацию в области проведения опросов общественного мнения прошли ряд подразделений и организаций, осуществляющих социологические исследования. Среди них Центр социологических и политических исследований Белорусского государственного университета, Научно-исследовательский институт теории и практики государственного управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь, Институт социологии Национальной академии наук Беларуси и др.⁴ Указанные подразделения и организации, осуществляющие социологические исследования, были вправе проводить опросы общественного мнения в ходе организации и проведения выборов депутатов в единый день голосования.

В соответствии с результатами анализа системы норм избирательного законодательства к основным субъектам информирования граждан о ходе подготовки и проведения выборов депутатов можно отнести Центральную комиссию, окружные, территориальные и участковые избирательные комиссии, местные исполнительные и распорядительные органы, а также СМИ. При этом в зависимости от стадии избирательного процесса перечень субъектов, осуществляющих информирование избирателей о ходе подготовки и проведения выборов, содержание и форма подачи информации, места ее доведения до избирателей могут отличаться. Как отмечается в По-

²О разъяснении порядка организации голосования в местах временного нахождения избирателей при проведении выборов депутатов в единый день голосования 25 февраля 2024 г. [Электронный ресурс]: постановление Центр. избират. комис. Респ. Беларусь от 9 нояб. 2023 г. № 28 // ЭТАЛОН – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2024.

³Об информировании граждан о ходе подготовки и проведения выборов депутатов в единый день голосования 25 февраля 2024 г. [Электронный ресурс]: постановление Центр. избират. комис. Респ. Беларусь от 9 нояб. 2023 г. № 24 // Там же.

⁴Список социологических структур, аккредитованных в настоящее время комиссией по опросам общественного мнения при Национальной академии наук Беларуси // Центр. избир. комис. Респ. Беларусь : сайт. URL: <https://www.rec.gov.by/uploads/files/Calendar/opr.pdf> (дата обращения: 05.03.2024).

слании Конституционного Суда Республики Беларусь от 14 марта 2023 г. «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь», «необходимо шире использовать возможности социальной демократии, в том числе путем проведения общественных обсуждений, слушаний, консультаций, региональных и общенациональных диалогов для утверждения гражданского мира и создания условий созидательной деятельности всех членов общества» [5, с. 26].

На стадии образования избирательных округов Центральная комиссия публикует списки с указанием их данных, а также мест нахождения избирательных комиссий по выборам депутатов Палаты представителей на своем официальном сайте. Местные исполнительные и распорядительные органы размещают на своих официальных сайтах списки избирательных округов с указанием их данных, а также мест нахождения избирательных комиссий по выборам депутатов местных Советов. В печатных СМИ публикуются списки избирательных округов по выборам депутатов с указанием их данных, а также мест нахождения соответствующих избирательных комиссий.

На стадии образования избирательных комиссий и участков для голосования местные исполнительные и распорядительные органы оповещают граждан о границах участков для голосования с указанием места нахождения участковых комиссий и помещений для голосования. В печатных СМИ публикуется информация об образовании окружных, территориальных и участковых избирательных комиссий. На стадии формирования списков граждан, имеющих право участвовать в выборах депутатов, данные списки представляются избирательными комиссиями гражданам для ознакомления.

Стадия предвыборной агитации сопровождается размещением Центральной комиссией и другими избирательными комиссиями информационных материалов о баллотирующихся кандидатах в депутаты по каждому избирательному округу на стендах, расположенных на участках для голосования и в других установленных для этого местах. «Во избежание спорных ситуаций рекомендуется согласовать с каждым кандидатом в депутаты сведения о нем, размещаемые в общем плакате в информационном материале»⁵. Во время предвыборной агитации избирательные комиссии извещают граждан о дне проведения выборов, времени и месте голосования, номере телефона участковой комиссии.

Кандидатам в депутаты Палаты представителей предоставляются широкие возможности в области предвыборной агитации в СМИ. Так, в печатных СМИ обеспечивается бесплатная публикация их предвыборных программ. Телевидение и радио осуществля-

ют бесплатную трансляцию выступлений кандидатов в депутаты Палаты представителей. Возможность трансляции дебатов с участием названных кандидатов гарантируется в соответствии с избирательным законодательством телевизионными СМИ, перечень которых определяется Центральной комиссией.

При освещении информации о кандидатах в депутаты местных Советов, за исключением кандидатов, баллотирующихся в местные Советы первичного уровня, на стадии предвыборной агитации им предоставляется право на бесплатное размещение предвыборных программ на официальных сайтах соответствующих местных исполнительных и распорядительных органов (ст. 46 Избирательного кодекса).

В период предвыборной агитации в СМИ и интернете допускается обсуждение предвыборных программ кандидатов и их качеств гражданами, политическими партиями, общественными объединениями, трудовыми коллективами, а также доверенными лицами кандидатов в депутаты. Положения об этом праве также приводятся в юридической литературе, посвященной выборам [6, с. 40]. На наш взгляд, при таком широком подходе к публичным обсуждениям кандидатов в депутаты и их предвыборных программ могут возникать риски осуществления незаконных опросов общественного мнения в отношении подготовки и проведения выборов, облакаемых в формы всестороннего обсуждения в рамках предвыборной агитации. Этому, в частности, могут способствовать социальные сети, созданные как самими кандидатами в депутаты, так и иными, в том числе сторонними, субъектами политической активности в интернете.

В период проведения досрочного голосования и единого дня голосования информационные материалы о кандидатах в депутаты, которые размещены на стендах, расположенных на участках для голосования и в других установленных местах, и агитационные печатные материалы, ранее размещенные вне помещений для голосования, сохраняются там же. Однако агитация в единый день голосования уже не допускается. В течение пяти дней до выборов, т. е. в период досрочного голосования, нельзя публиковать, размещать в интернете результаты опросов общественного мнения, связанные с выборами депутатов и прогнозами результатов выборов.

На стадии подведения итогов выборов на официальном сайте Центральной комиссии, а также на официальных сайтах местных исполнительных и распорядительных органов сообщаются результаты голосования за кандидатов в депутаты Палаты представителей по всем избирательным округам Республики Беларусь и публикуется список избранных

⁵Методическое пособие для территориальных и окружных избирательных комиссий / Центр. избират. комис. Респ. Беларусь. Минск : Бел. дом печати, 2023. С. 101.

депутатов. Наряду с этим на официальных сайтах местных исполнительных и распорядительных органов сообщаются результаты выборов и публикуются списки лиц, избранных в местные Советы депутатов по избирательным округам. В печатных СМИ сообщается об итогах выборов депутатов Палаты представителей и местных Советов депутатов по всем избирательным округам Республики Беларусь и размещаются списки избранных депутатов.

Поддерживая мнение Г. А. Василевича об обязательности публикации в СМИ отчетов о деятельности депутатов Палаты представителей, подчеркнем актуальность информирования избирателей даже после избрания депутатов [7, с. 20].

Обращаясь к правовой охране избирательного процесса в Республике Беларусь, следует отметить, что в ст. 192 Уголовного кодекса Республики Беларусь установлена самостоятельная норма об ответственности за нарушение законодательства о выборах, референдуме, отзыве депутата и реализации права законодательной инициативы граждан. Преступление, предусмотренное в упомянутой статье, выражается «...в подлоге документов по выборам,

референдуму или отзыву депутата, либо нарушении тайны голосования, либо заведомо неправильном подсчете голосов или ином искажении результатов голосования, совершенных лицом, входящим в состав Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, избирательной комиссии, комиссии по референдуму, комиссии по проведению голосования об отзыве депутата, или иным лицом, принимающим в установленном законодательством порядке участие в подготовке и проведении выборов, референдума или отзыва депутата, либо в подлоге документов при подготовке и проведении мероприятий, направленных на реализацию права законодательной инициативы граждан, совершенных должностными лицами государственных органов, общественных объединений, других организаций и иными лицами. Эти деяния наказываются штрафом или лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, или исправительными работами на срок до двух лет, или ограничением свободы на срок до пяти лет, или лишением свободы на тот же срок» [4, с. 788].

Заключение

Инновации в положениях избирательного законодательства Республики Беларусь обеспечивают реализацию конституционных норм и требований к сохранению и упрочению электорального суверенитета государства, формированию основ деятельности

Всебелорусского народного собрания и совершенствованию правовых основ информатизации в управлении.

Библиографические ссылки

1. Миклашевич ПП. Обновленная Конституция Республики Беларусь: сущностное содержание поправок. В: Карпович НА, редактор. *Конституционный контроль: развитие конституционных основ правового регулирования. Сборник научных статей судей Конституционного Суда Республики Беларусь*. Минск: СтройМедиаПроект; 2024. с. 4–31.
2. Миклашевич ПП, Чуприс ОИ, Василевич ГА. *Конституция Республики Беларусь. Научно-практический комментарий*. Минск: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь; 2024. 544 с.
3. Шидловский АВ, редактор. *Охранительная функция уголовного права*. Минск: Колорград; 2023. 400 с.
4. Грунтов ИО, Шидловский АВ. *Курс уголовного права. Том 3*. Минск: БГУ; 2021. 840 с.
5. Карпович НА, редактор. *Послания Конституционного Суда Республики Беларусь о состоянии конституционной законности в Республике Беларусь (1994–2023 годы)*. Минск: СтройМедиаПроект; 2024. 180 с.
6. Шмарловский СА, Давидович ОВ, составители. *Выборы в Беларуси: кратко о главном*. Минск: Беларусь; 2023. 95 с.
7. Василевич ГА. Юридические обязанности членов Парламента. В: Василевич ГА, редактор. *Юридические обязанности человека в меняющемся мире. Материалы круглого стола; 9 декабря 2022 г.; Минск, Беларусь*. Минск: БГУ; 2022. с. 15–20.

References

1. Miklashevich PP. [The updated Constitution of the Republic of Belarus: the essential content of the amendments]. In: Karpovich NA, editor. *Konstitutsionnyi kontrol': razvitie konstitutsionnykh osnov pravovogo regulirovaniya. Sbornik nauchnykh statei sudei Konstitutsionnogo Suda Respubliki Belarus'* [Constitutional control: development of the constitutional foundations of legal regulation. Collection of scientific articles by judges of the Constitutional Court of the Republic of Belarus]. Minsk: StroiMediaProekt; 2024. p. 4–31. Russian.
2. Miklashevich PP, Chupris OI, Vasilevich GA. *Konstitutsiya Respubliki Belarus'. Nauchno-prakticheskii kommentarii* [Constitution of the Republic of Belarus. Scientific and practical comment]. Minsk: National Centre for Legal Information of the Republic of Belarus; 2024. 544 p. Russian.
3. Shidlovsky AV, editor. *Okhranitel'naya funktsiya ugovolnogo prava* [Protective function of criminal law]. Minsk: Kolorgrad; 2023. 400 p. Russian.
4. Gruntov IO, Shidlovsky AV. *Kurs ugovolnogo prava. Tom 3* [Course of criminal law. Volume 3]. Minsk: Belarusian State University; 2021. 840 p. Russian.

5. Karpovich NA, editor. *Poslaniya Konstitutsionnogo Suda Respubliki Belarus' o sostoyanii konstitutsionnoi zakonnosti v Respublike Belarus' (1994–2023 gody)* [Messages of the Constitutional Court of the Republic of Belarus on the state of constitutional legality in the Republic of Belarus (1994–2023)]. Minsk: StroiMediaProekt; 2024. 180 p. Russian.

6. Shmarlovskii SA, Davidovich OV, compilers. *Vybory v Belarusi: korotko o glavnom* [Elections in Belarus: briefly about the main things]. Minsk: Belarus; 2023. 95 p. Russian.

7. Vasilevich GA. [Legal duties of members of Parliament]. In: Vasilevich GA, editor. *Yuridicheskie obyazannosti cheloveka v menyayushchemsya mire. Materialy kruglogo stola; 9 dekabrya 2022 g.; Minsk, Belarus'* [Legal duties of a person in a changing world. Round table proceedings; 2022 December 9; Minsk, Belarus]. Minsk: Belarusian State University; 2022. p. 15–20. Russian.

Статья поступила в редколлегию 10.04.2024.
Received by editorial board 10.04.2024.

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС

CIVIL LAW AND CIVIL PROCEDURE

УДК 349

ЛОРЕНЦ ФОН ШТЕЙН О СИСТЕМЕ И СТРУКТУРЕ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Н. В. ПУТИЛО¹⁾

¹⁾Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации,
ул. Большая Черёмушкинская, 34, 117218, г. Москва, Россия

Аннотация. Одной из актуальных задач современной юридической науки является формирование научной концепции социального законодательства как крупного нормативного массива, который охватывает своим регулированием отношения, связанные с обеспечением доступности для всех и гарантированным получением отдельными группами граждан на льготной или безвозмездной основе элементарных благ (образования, здравоохранения, жилища, социального страхования и т. д.). Выходя за границы трудового права и права социального обеспечения, социальное законодательство базируется на признании не только традиционных отраслей права, которым соответствуют отрасли законодательства, но и комплексных сфер (отраслей) законодательства, не совпадающих с отраслями права. Обращение к наследию Лоренца фон Штейна позволяет по-новому взглянуть на историю правового регулирования таких важнейших областей для жизни общества, как промышленность, сельское хозяйство, торговля и общественное питание, жилищное и коммунальное хозяйство, образование, наука, культура, здравоохранение и др. Возвращение к идеям, положенным в основу формирования социального государства и его правовой системы во второй половине XIX в., дает дополнительные аргументы для выстраивания оптимальной отраслевой структуры права современных государств, в которой для регулирования разных комплексов общественных отношений используются соответствующие их специфике приемы и способы.

Ключевые слова: социальное законодательство; Лоренц фон Штейн; социальное государство; государственное управление; административное право; трудовое право; отрасли и институты права.

Образец цитирования:

Путило НВ. Лоренц фон Штейн о системе и структуре социального законодательства. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2024;1:52–58.
EDN: RZTSSS

For citation:

Putilo NV. Lorenz von Stein on the system and structure of social legislation. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2024;1:52–58. Russian.
EDN: RZTSSS

Автор:

Наталья Васильевна Путило – кандидат юридических наук; заведующий отделом социального законодательства.

Author:

Natalia V. Putilo, PhD (law); head of the department of social legislation.
socia2@izak.ru

LORENZ VON STEIN ON THE SYSTEM AND STRUCTURE OF SOCIAL LEGISLATION

N. V. PUTILO^a

^a*Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation,
34 Bol'shaya Cherjomushkinskaja Street, Moscow 117218, Russia*

Abstract. One of the urgent tasks of modern legal science is the formation of a scientific concept of social legislation as a large normative body, covering in its regulation relations that concern ensuring accessibility for all and guaranteed receipt by certain groups of citizens on a preferential or free basis of basic benefits (education, healthcare, housing, social insurance and security, etc.). Going beyond the boundaries of labour law and social security law, social legislation is based on the recognition of not only traditional branches of law, to which branches of legislation correspond, but also complex areas (branches) of legislation that do not coincide with branches of law. Turning to the legacy of Lorenz von Stein allows us to take a fresh look at the history of legal regulation of such important areas of society as industry, agriculture, trade and public catering, housing and utilities, education, science, culture, healthcare, etc. A return to ideas, laid down as the basis for the formation of the social state and its legal system in the second half of the 19th century, provides additional arguments for building an optimal sectoral structure of the law of modern states, in which techniques and methods corresponding to their specifics are used to regulate different complexes of social relations.

Keywords: social legislation; Lorenz von Stein; social state; public administration; administrative law; labour law; branches and institutions of law.

Введение

При обращении к имени профессора Лоренца фон Штейна (*Lorenz von Stein*), жившего и творившего в 1815–1890 гг., неизбежно возникает ассоциация с Веней, где он достаточно долго преподавал, и теорией социального государства, основоположником которой его признают большинство современных ученых-правоведов. Однако зачастую из внимания упускаются очень важные детали: связь ученого с Российской империей и его вклад в развитие теории социального государства в рамках попытки создать общее учение о государственном управлении. Первая деталь заключается в том, что Л. фон Штейн являлся почетным членом Императорского Московского университета с 1865 г.¹ и членом-корреспондентом Императорской академии наук с 13 декабря 1874 г.² Данные факты пока обойдены вниманием со стороны архивной и исторической наук. Вторая деталь должна стать объектом серьезных научных изысканий представителей юридической науки.

Возвращение к идеям, ранее высказанным учеными, их поиск и соотнесение с современными реалиями важны, поскольку прежде всего они позволяют вычленив вечные проблемы, собрать предложения по их разрешению, провести анализ эффективности тех из них, что уже были использованы на практике. Современный образ научных изысканий, при котором,

по меткому выражению С. Р. Микулинского, «легче и скорее самим осуществить исследование, чем искать необходимые сведения в литературе» (цит. по [1, с. 17]), без периодического возвращения к идеям прошлого чреват появлением выводов, гипотез и открытий.

Тем более важным представляется обращение к научному наследию ученого, который «вторую половину своей жизни посвятил созданию такой дисциплины, которая была бы для чиновников и общественных деятелей тем, чем служат пандекты для цивилистов» [2, с. 159].

Невзирая на вышедшие современные публикации, в которых рассматривается наследие профессора Л. фон Штейна, актуальное состояние социального законодательства, подверженное попыткам вернуть многие отрасли и институты под влияние материнской отрасли (административного права), требует обращения к тому периоду, когда административное право только появлялось из недр права полицейского. Именно в это время и происходило становление современной системы социального законодательства, обособлялись такие нормативные массивы, как законодательство о здравоохранении, образовательное законодательство, санитарно-эпидемиологическое законодательство, трудовое право и право социального обеспечения.

Основная часть

Л. фон Штейн одним из первых наиболее четко сформулировал идеи и принципы, положенные в основу социального законодательства: степень целено-

го личного развития отдельного члена характеризует степень и содержание развития самого государства; задача общества – достижение успеха каждым его

¹Летопись Московского университета : сайт. URL: <http://letopis.msu.ru/peoples/206> (дата обращения: 22.02.2024).

²Штейн Лоренц // Российская академия наук : сайт. URL: https://www.ras.ru/win/db/show_per.asp?P=.id-52825.ln-ru (дата обращения: 22.02.2024).

членом; государственное управление представляет собой совокупность сторон государственной деятельности, которая создает отдельному человеку условия для его индивидуального развития, недостижимые его собственными энергией и усилиями; развитие отдельного члена общества происходит через деятельную помощь всех членов социума; забота об отдельном члене общества означает и заботу общества о самом себе, заботу отдельного индивида о других [3, с. 8, 49, 50].

По мнению Л. фон Штейна, социальный вопрос касается не только проблемы бедных, он пронизывает все виды деятельности государства в отношении народонаселения и личности как его важной части, правового регулирования общественного здоровья (санитарный вопрос), материальных условий существования человека и содействия развитию личности, прежде всего при получении образования. Рассматривая складывавшиеся в то время в странах Европы системы образования и их правовое регулирование, Л. фон Штейн относил образование к публичному праву и выделял следующие его области: народное просвещение, профессиональное (специальное) образование и общее образование.

Актуальными в последнее время являются вопросы, касающиеся правового регулирования отношений в сфере общественного здоровья. Данная тема стала дискуссионной не только в связи с набирающими силу трендами здорового образа жизни и пандемией COVID-19, но и вследствие закрепления этого института на высшем законодательном уровне – в ст. 72 Конституции Российской Федерации.

Общественное здоровье представляет собой феномен, первоначальный интерес к которому возник в рамках неюридических наук. В настоящее время право уже не ограничивается нормативным оформлением тех или иных элементов общественного здоровья (например, института санитарно-эпидемиологического благополучия), а воспринимает общественное здоровье с ориентацией на конституционные нормы как явление, требующее комплексной правовой идентификации, использования норм и институтов различных отраслей российского права.

В публикациях последнего времени отмечались следующие положительные результаты концентрации нормативного материала в рамках правового института общественного здоровья: обеспечение системности и последовательности государственной политики; упорядочение приемов и способов, которые используются при регулировании отношений, охватываемых одной глобальной сферой – сферой общественного здоровья; поддержание согласованности механизмов реализации прав и обязанностей субъектов системы общественного здоровья, с одной стороны, и субъектов системы медицинской помощи – с другой; соблюдение четкости в соотношении и соответствующая терминологическая ясность в части таких базовых конструкций, как охрана здоровья

граждан, здравоохранение, общественное здоровье [4; 5].

Л. фон Штейн изучал вопросы общественного здоровья именно в тот период, когда сложившийся неюридический интерес расширял свои границы и постепенно захватывал юридическое пространство, что привело к интенсификации правотворческого процесса. Ученый одним из первых предложил периодизацию становления законодательства о здравоохранении. Зарождение этого процесса он относил к периоду с начала XVIII в. до 1730-х гг., когда управление здоровьем осуществлялось правительственными органами через особую управленческую деятельность по охране здоровья от непосредственных и возможных опасностей при стремлении обеспечить медицинской помощью наибольшее количество людей.

Уже к концу XVIII в., по мнению Л. фон Штейна, стало понятно, что основную сложность правового регулирования здравоохранения составляло не управление и не лечение уже существующих болезней, а попечение «об условиях сохранения здоровья», первыми шагами которого стала борьба «с врагами здоровья в неимущем классе» [3, с. 97]. Профессор полагал, что органы государственной власти уже в те годы могли сделать много в борьбе с причинами заболеваний, но мало в вопросе создания условий для поддержания крепкого здоровья. Специфика такой деятельности, ее эффективность обусловили перераспределение компетенций между уровнями принятия управленческих решений. По мнению Л. фон Штейна, правительству следует остаться всеобщим высшим надзирателем и руководителем тех элементов, действия которых нельзя оставить на местном уровне, но попечение о здоровье должно стать делом самоуправления прежде всего общины: «Задача и сущность попечения о здоровье состоит, с одной стороны, в том, чтобы устранять условия жизни, которые подрывают здоровье, а с другой – создавать такие установления и учреждения, которые являются всеобщими условиями обеспечения и развития общественного здоровья» [3, с. 102].

Современное законодательство Российской Федерации об охране здоровья представлено медицинским страхованием, лекарственным обеспечением (лекарственными средствами, наркотическими средствами и психотропными веществами), нормами, касающимися предупреждения и лечения различных заболеваний (ВИЧ, психических заболеваний, инфекционных заболеваний), санитарно-эпидемиологическим благополучием населения, отдельными видами медицинской деятельности (трансплантацией, генной инженерией, санаторно-курортным делом) [6, с. 46–60]. При этом современное законодательство Российской Федерации об охране здоровья граждан является иерархичной системой, главным актом которой выступает Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья

граждан в Российской Федерации». Данным законом установлены основы правового регулирования институтов законодательства об охране здоровья граждан, которые выделяются, как правило, с учетом либо нозологии, либо особенностей медицинской помощи. Обособление того или иного института завершается принятием соответствующего федерального закона [7, с. 22].

Комплексная природа отношений в сфере охраны здоровья граждан обусловлена многоаспектностью деяний (действий или бездействий), связанных с реализацией права на жизнь [6, с. 18]. Так, вопросы определения начала жизни и ее конца как биологического и социального явления – прерогатива законодательства об охране здоровья граждан. В то же время вопросы качества жизни, касающиеся полноценного питания, доступных бытовых услуг и отдыха, регламентируются нормами гражданского законодательства и законодательства о социальном обеспечении. Весьма сложно отделить охрану здоровья от охраны среды обитания человека, между тем последний вид отношений – предмет экологического законодательства. В российской правовой системе названные аспекты проблемы предмета правового регулирования законодательства об охране здоровья граждан выражаются в существовании «конфликтного поля действия» многих законов, например Земельного кодекса Российской Федерации (земли особо охраняемых территорий и объектов), Федерального закона от 14 марта 1994 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» и Федерального закона от 23 февраля 1993 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах». В последние годы данная отрасль активно развивается, в ней возникают биомедицинские клеточные продукты (Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 180-ФЗ «О биомедицинских клеточных продуктах»), телемедицина (Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам применения информационных технологий в сфере охраны здоровья») и др.

Можно ли сравнивать современное законодательство об охране здоровья граждан как часть социального законодательства с той его концепцией, которая отражена в книгах профессора Л. фон Штейна, с теми содержанием и структурой, которые были характерны для законодательства о здоровье во второй половине XIX в.? Анализ идей Л. фон Штейна позволяет сделать вывод о наличии сходных моментов в законодательстве о здравоохранении того периода и его современной «версии» в российском праве.

Л. фон Штейн выделял следующие направления актов, касающихся «попечения о здоровье»:

- охрана здоровья в процессе воспитания (устроенные приюты и школы для детей прислуги, забота

о школьных помещениях, физическое воспитание посредством гимнастики, детский труд);

- охрана здоровья в жилищном строительстве (пожарная и иная безопасность строений, просторные и светлые жилые помещения, забота о качестве воды, разработка градостроительного плана);

- охрана здоровья в трудовых отношениях в промышленности (безопасность промышленной деятельности по отношению к здоровью как третьих лиц, так и работников) [3, с. 103].

Каждую отрасль промышленного производства необходимо регулировать особым образом. Государственное управление должно затрагивать все предприятия, независимо от их размера. На каждом из них должны соблюдаться обязательные требования в интересах охраны здоровья.

Современные законодательные массивы пронизаны огромным количеством соответствующих норм, образующих вполне сформировавшиеся институты. Так, институт охраны здоровья обучающихся регулируется нормами ст. 41 и 42 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», ст. 54 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и включает в себя правила, касающиеся особенностей организации помощи обучающимся, требований к питанию обучающихся и проведению учебных занятий, профилактики заболеваний и оздоровления обучающихся, прохождения обучающимися медицинских осмотров, санитарно-противоэпидемических мероприятий, профилактики несчастных случаев и иной деятельности, наносящей вред здоровью обучающихся со стороны как самих обучающихся, так и иных лиц, и др.

Современные требования к помещениям и продукции с точки зрения их безопасности для здоровья человека являются предметом законодательства о техническом регулировании – огромного конгломерата нормативов, правил, стандартов и иных документов. Например, согласно ст. 161 Жилищного кодекса Российской Федерации содержание общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме должно обеспечивать, помимо прочего, безопасность жизни и здоровья граждан. Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 24 декабря 2020 г. № 44 «Об утверждении санитарных правил СП 2.1.3678-20 “Санитарно-эпидемиологические требования к эксплуатации помещений, зданий, сооружений, оборудования и транспорта, а также условиям деятельности хозяйствующих субъектов, осуществляющих продажу товаров, выполнение работ или оказание услуг”» касается вопросов обеспечения безопасности и сохранения здоровья потребителей бытовых услуг.

Охрана здоровья в трудовых отношениях является одной из проблем, решение которых привело

к становлению рабочего (сегодня трудового) законодательства. Во времена Л. фон Штейна фабричное (рабочее) законодательство представляло собой достаточно разнородную совокупность норм, касающихся широкого круга проблем: от медицинского сопровождения трудовой деятельности до государственной системы социального страхования.

Началом действия рабочего законодательства для многих европейских государств принято считать введение общих мер по охране труда, связанных с законодательным установлением ответственности промышленников за несчастные случаи на производстве, а также ограничение труда женщин [8 с. 7; 9, с. 150]. Временным периодом, с которого началось публично-правовое регулирование трудовых отношений (именно оно лежит в основе и рабочего законодательства, и законодательства о социальном обеспечении) была последняя треть XIX – начало XX в.

Рабочее законодательство во времена его становления связывалось с внедрением справедливости в трудовые отношения, признанием того, что «ни одна область человеческих отношений не нуждается в такой степени в охране, доставляемой правом, как область отношений экономических, страшным девизом которых является лозунг “Слабые гибнут, слабого толкни”» [10, с. 8]. Однако, по мнению П. И. Астрова, улучшить ситуацию должна была не новая отрасль права, а гражданское право, которое, помимо прочего, «может открыто и властно поднять ценность человеческой жизни и здоровья на рынок и тем самым прекратить позорную спекуляцию на жизни и здоровье» [11, с. 13]. Развитие трудовых отношений показало недальновидность дореволюционного юриста: не рынок способен решить проблемы защиты от эксплуатации лиц наемного труда, а лишь государственный контроль над отношениями работодателя и наемного рабочего. Современные попытки предложить человеческую жизнь и здоровье в качестве объекта рыночных отношений и обосновать такое предложение также представляются ничем иным, как попыткой воспроизвести уже пройденный западной цивилизацией этап исторического развития [12, с. 247–252].

В истории рабочего законодательства принято выделять три этапа:

1) некоторое ограничение труда детей, начавшееся в Англии с акта о регулировании труда детей и подростков на фабриках Соединенного Королевства (в 1802 и 1819 гг. были приняты парламентские акты, запретившие труд детей младше 9 лет и ограничившие их рабочее время 12 ч в сутки). Далее последовали аналогичные законы во Франции (1948) и в Российской империи (1882). Последний документ не только ограничил рабочий день малолетних и подростков, но и предусмотрел меры по образованию работающих детей [13, с. 84–85];

2) законодательное регулирование женского труда, которое началось с появления в Англии акта 1847 г., ограничивающего часы работы подростков и женщин на фабриках;

3) регулирование отдельных сторон труда работников-мужчин в области рабочего времени, правил промышленной санитарии и техники безопасности [14, с. 15].

Таким образом, приблизительно в 1830-х гг. отдельные промышленно развитые государства законодательно закрепили меры по охране труда тех категорий населения, которые в наибольшей степени страдали от произвола работодателей (дети, подростки, женщины). Такому повороту событий способствовали распространение опеки государства на новые категории населения и беспокойство о том, что дети не вырастут здоровыми работниками. Известный исследователь законодательства в области защиты детства П. И. Люблинский приводил доказательства того, что в Германии подобные меры были вызваны жалобами воинских властей на недоборы рекрутов и их плохое состояние, а сами рабочие были всерьез озабочены конкуренцией со стороны более дешевого детского труда [15, с. 8].

Историческая значимость рабочего законодательства состоит в том, что оно стало первой составляющей социального законодательства и в нем, как подчеркивал П. И. Новгородцев, не только провозглашалась охрана государством интересов трудящихся, но и признавались субъективные права за каждым рабочим [16, с. 9].

Социальные права пролетариата в области охраны труда во второй половине XIX в. предполагали нормотворческие действия государства и исполнение предпринимателями их обязанностей, а не активность субъектов трудовых прав – рабочих. К упомянутым правам относятся право детей не участвовать в отношениях по найму рабочей силы до определенного возраста, право женщин и детей не трудиться в ночное время, право работать не большее количество часов, чем это установлено законом, и некоторые другие.

Помимо трех указанных институтов здравоохранительного законодательства, Л. фон Штейн выделял «строй лечения», или «медицинский строй», под которым понимал всю совокупность норм, касавшихся излечения уже «явившихся болезней». Последние разделялись на такие категории, как образование лечебного персонала и учреждение лечебных заведений [3, с. 105].

Рассматривая все многообразие лечебных заведений Европы того времени (они имели форму благотворительных учреждений, учреждений, созданных на пожертвования, общинных учреждений, учреждений земель и союзов, а также дифференцировались по нозологии и были представлены госпиталями и заведениями для душевнобольных,

родильными и воспитательными заведениями, лечебницами на минеральных водах), профессор Л. фон Штейн настаивал на том, чтобы медицинские организации создавались для излечения больных (а не для присмотра и ухода за больными из малоимущих слоев населения), а «попечение о здоровье

низших классов» развивалось отдельно [3, с. 109]. Ориентиром в данной области для ученого была Франция, где госпитали имели статус государственных заведений, существовали на налоги и создавались государственными органами на основе закона 1796 г.

Заключение

Проведенное исследование позволяет утверждать, что позицию Л. фон Штейна относительно системы законодательного обеспечения государственного управления конца XIX в. можно рассматривать как одну из первых попыток концептуаль-

ного обоснования социального законодательства. Кроме того, многие положения разрабатываемой Л. фон Штейном теории социального государства были представлены в трудах российских ученых-правоведов конца XIX в.

Библиографические ссылки

1. Тушко А, Хаскелевич С. *Научные исследования – организация и управление*. Москва: Прогресс; 1971. 230 с.
2. Горбунов АВ. Методологические основы учения Лоренца фон Штейна об управлении. *Журнал Министерства юстиции*. 1899;1:157–184.
3. фон Штейн Л. *Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии*. Руководство. Санкт-Петербург: А. С. Гиероглифов; 1874. 594 с.
4. Путило НВ, редактор. *Правовая политика государства в сфере общественного здоровья*. Москва: Проспект; 2022. 224 с.
5. Цомартова ФВ, Путило НВ. Общественное здоровье: от принципа управления здравоохранением до конституционно-правовой ценности. *Журнал российского права*. 2023;1:93–109. DOI: 10.12737/jrp.2023.008.
6. Азарова ЕГ, Зенков ВН, Лапаева ВВ, Литовкин ВН, Мельник ТЕ, Путило НВ и др. *Социальное законодательство. Здравоохранение. Образование. Культура. Физкультура, спорт. Пенсии. Жилище*. Тихомиров ЮА, Зенков ВН, редакторы. Москва: Контракт; 2005. 352 с.
7. Волкова НС, Еремина ОЮ, Журавлева ОО, Мельник ТЕ, Путило НВ, Хромова НМ и др. *Правовое регулирование трансплантации в Российской Федерации*. Путило НВ, редактор. Москва: Проспект; 2019. 176 с.
8. Беното Ж-К. *Организация и действие социальной помощи во Франции*. Москва: Издательство Посольства Франции в Москве; 1993. 128 с.
9. Летов ОВ, составитель. *Этика и организация труда в странах Европы и Америки. Древность, средние века, современность*. Москва: [б. и.]; 1997. 350 с.
10. Астров ПИ. *Юридические предпосылки рабочего права*. Москва: [б. и.]; 1911. 14 с.
11. Астров ПИ. *Право на труд и право на здоровье*. Москва: [б. и.]; 1910. 88 с.
12. Путило НВ. *Социальные права граждан: история и современность*. Москва: Юриспруденция; 2007. 320 с.
13. Кучинский Ю. *История условий труда в Великобритании, Франции, Германии*. Москва: Государственное издательство иностранной литературы; 1948. 427 с.
14. Догадов ВМ. *Правовое регулирование труда при капитализме (до Второй мировой войны): очерки*. Пашерстник АЕ, редактор. Москва: Госюриздат; 1959. 196 с.
15. Люблинский ПИ. *Законодательная охрана труда детей и подростков*. Петроград: Academia; 1923. 103 с.
16. Новгородцев ПИ, Покровский ИА. *О праве на существование: социально-философские этюды*. Санкт-Петербург: [б. и.]; 1911. 48 с.

References

1. Tushko A, Haskelevich S. *Nauchnye issledovaniya – organizatsiya i upravlenie* [Scientific research – organisation and management]. Moscow: Progress; 1971. 230 p. Russian.
2. Gorbunov AV. [Methodological foundations of Lorenz von Stein's teaching on management]. *Jurnal Ministerstva yustitsii*. 1899;1:157–184. Russian.
3. von Stein L. *Uchenie ob upravlenii i pravo upravleniya s sravneniem literatury i zakonodatel'stv Frantsii, Anglii i Germanii. Rukovodstvo* [The doctrine of management and the law of management with a comparison of literature and legislation of France, England and Germany. Manual]. Saint Petersburg: A. S. Gieroglifov; 1874. 594 p. Russian.
4. Putilo NV, editor. *Pravovaya politika gosudarstva v sfere obshchestvennogo zdorov'ya* [Legal policy of the state in the field of public health]. Moscow: Prospekt; 2022. 224 p. Russian.
5. Tsomartova FV, Putilo NV. Public health: from the principle of healthcare management to constitutional and legal value. *Journal of Russian Law*. 2023;1:93–109. Russian. DOI: 10.12737/jrp.2023.008.
6. Azarova EG, Zenkov VN, Lapaeva VV, Litovkin VN, Melnik TE, Putilo NV, et al. *Sotsial'noe zakonodatel'stvo. Zdravookhranenie. Obrazovanie. Kul'tura. Nauka. Fizkul'tura, sport. Pensii. Zhilishche* [Social legislation. Health. Education. Culture. Science. Physical education, sport. Pensions. Housing]. Tikhomirov YuA, Zenkov VN, editors. Moscow: Kontrakt; 2005. 352 p. Russian.
7. Volkova NS, Eremina OYu, Zhuravleva OO, Melnik TE, Putilo NV, Khromova NM, et al. *Pravovoe regulirovanie transplantatsii v Rossiiskoi Federatsii* [Legal regulation of transplantation in the Russian Federation]. Putilo NV, editor. Moscow: Prospekt; 2019. 176 p. Russian.
8. Benoto Zh-K. *Organizatsiya i deistvie sotsial'noi pomoshchi vo Frantsii* [Organisation and operation of social assistance in France]. Moscow: Publishing house of French Embassy in Moscow; 1993. 128 p. Russian.

9. Letov OV, compiler. *Etika i organizatsiya truda v stranakh Evropy i Ameriki. Drevnost', srednie veka, sovremennost'* [Ethics and labour organisation in Europe and America. Antiquity, middle ages, modernity]. Moscow: [s. n.]; 1997. 350 p. Russian.
10. Astrov PI. *Yuridicheskie predposylki rabochego prava* [Legal prerequisites for labor law]. Moscow: [s. n.]; 1911. 14 p. Russian.
11. Astrov PI. *Pravo na trud i pravo na zdorov'e* [The right to work and the right to health]. Moscow: [s. n.]; 1910. 88 p. Russian.
12. Putilo NV. *Sotsial'nye prava grazhdan: istoriya i sovremennost'* [Social rights of citizens: history and modernity]. Moscow: Jurisprudentsiya; 2007. 320 p. Russian.
13. Kuchinskii Yu. *Istoriya uslovii truda v Velikobritanii, Frantsii, Germanii* [History of working conditions in Great Britain, France, Germany]. Moscow: Gosudarstvennoe izdatel'stvo inostrannoi literatury; 1948. 427 p. Russian.
14. Dogadov VM. *Pravovoe regulirovanie truda pri kapitalizme (do Vtoroi mirovoi voiny): ocherki* [Legal regulation of labour under capitalism (before the World War II): essays]. Pasherstnik AE, editor. Moscow: Gosyurizdat; 1959. 196 p. Russian.
15. Lyublinskii PI. *Zakonodatel'naya okhrana truda detei i podrostkov* [Legislative labour protection for children and adolescents]. Petrograd: Academia; 1923. 103 p. Russian.
16. Novgorodtsev PI, Pokrovskii IA. *O prave na sushchestvovanie: sotsial'no-filosofskie etyudy* [On the right to exist: socio-philosophical studies]. Saint Petersburg: [s. n.]; 1911. 48 p. Russian.

Статья поступила в редакцию 23.02.2024.
Received by editorial board 23.02.2024.

УДК 347.9(476)

СОВРЕМЕННЫЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ЦИВИЛИСТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ ИНОСТРАННЫХ ГОСУДАРСТВ И РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

В. П. СКОБЕЛЕВ¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Аннотация. Проводится сравнительно-правовое исследование применения современных информационных технологий в цивилистическом процессе иностранных государств и Республики Беларусь в таких сферах, как информирование заинтересованных лиц и общественности о порядке разрешения споров, информационное обеспечение деятельности судов, организация делопроизводства и решение иных сопутствующих правосудию вопросов, предъявление исков (иных заявлений) в суды, распределение дел между судьями, извещение участников судопроизводства, судебное доказывание и др. В результате проведенного исследования сделан вывод о том, что по уровню и глубине внедрения современных информационных технологий отечественное цивилистическое судопроизводство ничуть не уступает своим зарубежным аналогам, хотя определенный потенциал для его совершенствования в данном направлении есть.

Ключевые слова: цивилистический процесс; информационная технология; автоматизированная информационная система; веб-сайт; электронный сервис; электронный документ; электронная почта; СМС-сообщение; звукозапись; видеозапись; видео-конференц-связь; искусственный интеллект.

MODERN INFORMATION TECHNOLOGIES IN THE CIVIL PROCESS OF FOREIGN STATES AND THE REPUBLIC OF BELARUS: COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS

V. P. SKOBELEV^a

^aBelarusian State University, 4 Niezaliezhnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus

Abstract. A comparative legal study is conducted on the topic of modern information technologies use in the civil process of foreign states and the Republic of Belarus in such areas as informing interested parties and the public about the procedure for resolving disputes, information support for the activities of courts, organising paperwork and resolving other issues, organisational issues, filing claims (other statements) in courts, distributing cases between judges, notifying participants in legal proceedings, judicial proof, etc. As a result, it was concluded that in terms of the level and depth of implementation of modern information technologies, domestic civil legal proceedings are in no way inferior to its foreign counterparts, although there is a certain potential for its improvement in this direction.

Keywords: civil process; information technology; automated information system; website; electronic service; electronic document; e-mail; SMS message; sound recording; video recording; videoconferencing; artificial intelligence.

Образец цитирования:

Скобелев В.П. Современные информационные технологии в цивилистическом процессе иностранных государств и Республики Беларусь: сравнительно-правовой анализ. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2024;1:59–75.
EDN: GYTRLP

For citation:

Skobelev VP. Modern information technologies in the civil process of foreign states and the Republic of Belarus: comparative legal analysis. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2024;1:59–75. Russian.
EDN: GYTRLP

Автор:

Владимир Петрович Скобелев – кандидат юридических наук, доцент; заместитель декана по учебной работе и образовательным инновациям, доцент кафедры гражданского процесса и трудового права юридического факультета.

Author:

Vladimir P. Skobelev, PhD (law), docent; deputy dean for academic affairs and educational innovations and associate professor at the department of civil procedure and labour law, faculty of law.
skobelev@bsu.by

Введение

В цивилистическом процессе иностранных государств современные информационные технологии применяются очень широко, причем для решения самых разнообразных вопросов. Изучение зарубежного опыта в указанной сфере имеет большое значение как для оценки текущего состояния уровня цифровизации отечественного судопроизводства, так и для определения направлений дальнейшего совершенствования процессуального законодательства – действующих Гражданского процессуального кодекса Республики Беларусь (далее – ГПК) и Хозяйственного процессуального кодекса Республики Беларусь (далее – ХПК), а также (в перспективе) Кодекса гражданского судопроизводства Республики Беларусь (далее – КГС), который в скором будущем придет на смену ГПК и ХПК.

Отечественные авторы освещали отдельные направления использования информационных технологий в цивилистическом процессе иностранных

государств [1–12], однако именно комплексного (в контексте всего многообразия таких направлений) сравнительно-правового анализа проведено не было. К числу направлений, по которым идет внедрение новейших технологий в судебный процесс за рубежом, относятся такие, как информирование заинтересованных лиц и общественности о порядке разрешения споров, информационное обеспечение деятельности судов, организация делопроизводства и решение иных организационных вопросов, предъявление исков (иных заявлений) в суды, распределение дел между судьями, извещение участников судопроизводства, судебное доказывание, совершение процессуальных действий в дистанционном формате, фиксирование хода судебных процессов, вынесение судебных актов, обнародование судебных постановлений, международный гражданский процесс. Отмеченные направления в их сравнительно-правовом аспекте и составят объект исследования настоящей статьи.

Основная часть¹

1. Для целей информирования заинтересованных (т. е. желающих обратиться в суды или уже ставших участниками судебных процессов) лиц, а также общественности, государственных органов и иных структур о деятельности судов по рассмотрению цивилистических дел современные информационные технологии находят свою реализацию прежде всего в следующих основных формах: в форме веб-сайтов судов (иных связанных с осуществлением правосудия организаций) и в форме размещенных в зданиях судов специальных компьютерных терминалов (киосков) [13, с. 358–359; 14, с. 52–60]. При этом единой стратегии организации соответствующих веб-сайтов нет. Так, в одних государствах данные процессы происходят в централизованном порядке: высшие суды, министерства юстиции или органы судебной администрации устанавливают правила размещения информации на сайтах судов, разрабатывают веб-шаблоны данных сайтов и т. п. В частности, в Австрии министерство юстиции определяет вид информации, представляемой на сайтах судов, и способ ее размещения, в России организационная работа по обеспечению непрерывного функционирования интернет-сайтов федеральных судов и мировых судей проводится Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации. В других же государствах (например, в таких как Франция, Бельгия) суды вправе самостоятельно разрабатывать собственные интернет-сайты. Информация на сайтах обычно структурируется по разделам, адресованным различным субъектам:

участникам судопроизводства, профессиональным юристам (судебным представителям), общественности, средствам массовой информации.

Как отмечается в литературе, «...несмотря на то что веб-сайты судов разных государств отличаются друг от друга по интерфейсу, дизайну, содержанию, имеющимся электронным сервисам, объединяет их то, что все они содержат информацию о законодательстве, регламентирующем функционирование судебных органов, процессуальных правилах, об организации деятельности суда, его компетенции, распределении дел между судьями. Кроме того, они предоставляют пользователям доступ к картотеке судебных дел, графику рассмотрения судебных дел, к их материалам. Посредством обращения к сайту становится возможен доступ к информационным базам с судебными решениями, тексты которых в разных странах размещаются в сети Интернет либо в полном объеме, либо в виде выдержек. Доступ к информационным базам возможен бесплатно для всех пользователей (например, Финляндия, Англия) либо открыт для конкретных пользователей на платной основе (например, Италия)» [14, с. 53].

Примечательно, что на интернет-сайтах могут размещаться типовые формы некоторых подаваемых в суды заявлений. Так, на сайтах всех судов Франции, а также на административном сайте республики размещена типовая форма для использования упрощенной судебной процедуры по взысканию судебных средств (форма не является обязательной, но настоятельно рекомендуется к использованию),

¹В настоящей работе цифрами с точкой обозначается нумерация имеющих отношение к теме исследования проблемных вопросов, которая (нумерация) отражает логические взаимосвязи между данными вопросами и соответствует избранной автором последовательности освещения их в статье.

на официальном сайте Генерального совета юстиции Испании – стандартная форма заявления о выдаче судебного приказа (форма тоже не является обязательной), в Англии на сайте Службы сервиса Ее Величества – форма искового заявления [14, с. 83], на сайте, посвященном одной из разновидностей электронного приказного производства Германии («Online-Mahntrag»), – интерактивная (т. е. сразу указывающая пользователю на допускаемые им при ее заполнении ошибки) форма ходатайства о вынесении судебного приказа (заполненную форму можно сразу же отправить в электронном виде в суд или распечатать и направить в суд обычной почтой) [15, с. 113–114], на сайтах многих судов США представлены типовые формы предъявления мелких исков [14, с. 56; 16, с. 22–23].

В ряде государств на веб-сайтах судов и других организаций присутствуют инструкции по ведению мелких дел в виде наглядных материалов и соответствующих программ. Подобные инструкции способны оказать заинтересованным лицам значительную помощь как при подаче в суд заявления, так и в ходе подготовки возражений на него, и, кроме того, они позволяют снизить судебные издержки сторон за счет отсутствия необходимости привлекать к участию в деле адвокатов [16, с. 125–126]. Например, на официальном сайте правительства Великобритании для оказания помощи истцу при рассмотрении мелкого иска представлены наглядные примеры, описывающие весь механизм подачи иска на небольшую сумму (*small claims*) и все этапы его прохождения [16, с. 24], причем на сайте есть также информация о типовых документах, которые могут выступать доказательствами по определенным категориям споров [14, с. 56]. На официальном сайте суда Нью-Йорка содержится разъяснение на нескольких языках относительно порядка предъявления мелких исков [16, с. 23].

Еще одной специфической чертой развития информационных технологий в обозначенном направлении в зарубежных странах является то, что реализованные на интернет-сайтах сервисы («Case management» в Австралии, «New generation court system» в Израиле, «PolisWeb» в Италии, «Electronic filing system» в Сингапуре, «Public access to court electronic records» в США, «Kyësty» в Финляндии) предоставляют возможность доступа (в том или ином объеме) к материалам гражданских дел не только участникам судебных процессов, но и любым другим лицам [14, с. 54–55, 57–60, 69–70, 80].

Обращаясь к отечественному опыту в указанной сфере, следует отметить, что в стране функционирует Интернет-портал судов общей юрисдикции Республики Беларусь (<https://court.gov.by/ru>). На портале присутствуют такие вкладки, как «Правосудие в Республике Беларусь» (включает информацию об истории белорусского правосудия, правовой основе современного судоустройства, статистическим дан-

ным, органам судейского сообщества, вопросам международной правовой помощи и пр.), «Верховный Суд Республики Беларусь» (содержит сведения о структуре высшей судебной инстанции, месте ее нахождения, времени работы, контактных данных), «Суды» (включает контактные данные всех функционирующих в Республике Беларусь судов, а в отношении судов областного уровня, в том числе экономических судов, также и другую информацию, в частности об истории создания, структуре, компетенции, судебной практике), «Судебная практика» (содержит постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь и Президиума Верховного Суда Республики Беларусь, в которых даны разъяснения по вопросам применения законодательства, а также подготовленные высшей судебной инстанцией обзоры судебной практики и отдельные постановления, вынесенные Верховным Судом в качестве суда первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанции), «Как обратиться в суд» (включает в себя примерные образцы документов для обращения в суд, разъяснения о порядке уплаты государственной пошлины, порядке обжалования вступивших и не вступивших в законную силу судебных постановлений, порядке направления обращений граждан и юридических лиц и др.), «Официальные печатные издания» (содержит подробную информацию о журналах «Судовы веснік» и «Судебный вестник Плюс: экономическое правосудие», а также ссылку на электронную библиотеку), «E-COURT (электронное судопроизводство)» по экономическим делам (<https://service.court.gov.by/ru/public/schedule>). Более подробно содержание последней из вкладок будет освещено ниже.

2. Необходимым условием эффективного осуществления правосудия в зарубежных странах является информационное обеспечение судов, а именно наличие у судей возможностей пользоваться различными электронными информационными ресурсами: информационно-поисковыми системами законодательства, банками судебных постановлений, базами данных различных государственных органов [13, с. 354; 14, с. 97; 17, с. 19–20]. Например, в Азербайджане действуют системы «Государственный реестр населения» (содержит основную индивидуальную информацию (фамилию, имя, отчество, дату и место рождения, идентификационный номер, близких родственников и т. д.) о гражданах страны, а также иностранцах и лицах без гражданства), «Система исполнения судебных решений» (включает данные об органах исполнения судебных решений и судебных решениях, переданных для исполнения), «Реестр утративших силу документов» (инкорпорирует данные об утративших силу персональных документах (удостоверениях личности, паспортах, доверенностях и т. д.)), «Персональное электронное окно НПО» (содержит данные обо всех

зарегистрированных в Азербайджане некоммерческих организациях и их деятельности), «Акты гражданского состояния» (представлены сведения об органах, осуществляющих регистрацию актов гражданского состояния, а также о самих актах, оформленных в течение последних 80 лет), «Реестр правовых актов» (содержит информацию обо всех нормативных и ненормативных правовых актах Азербайджана) [18].

Что касается Республики Беларусь, то еще в 2018 г. практическими работниками отмечалось, что суды общей юрисдикции пользуются такими электронными информационными ресурсами (системами), как правовые базы «Эталон» и «КонсультантПлюс» (доступ к законодательству, международным договорам, судебной практике и пр.), автоматизированная система «Паспорт» (предоставление данных паспортов граждан Республики Беларусь), автоматизированная информационная система «ГАИ-центр» (учет сведений о выдаче водительских удостоверений и владельцах транспортных средств), база данных Фонда социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь (сбор информации о месте работы физических лиц и пр.), единый государственный регистр недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним, реестр оплаченных платежей посредством системы единого расчетного информационного пространства (проверка факта уплаты государственной пошлины), единый государственный банк данных о правонарушениях (внесение судами регистрационных карточек по административным делам), подсистема «Документооборот» автоматизированной информационной системы судов общей юрисдикции (далее – АИС СОЮ) (обеспечение регистрации документов в системе общего документооборота и осуществление контроля за их исполнением), автоматизированная информационная система судов общей юрисдикции «Регистр населения» (доступ к персональным данным участников процессов применительно к некоторым категориям судебных решений, определяющих статус граждан), система межведомственного документооборота (обеспечение взаимодействия государственных органов и иных организаций посредством обмена электронными документами), программа «Sud 3_4» (внесение учетно-статистических карточек по уголовным и гражданским делам) [7, с. 417–418; 8, с. 423–424]. После внедрения в 2021 г. во всех судах республики единой многофункциональной АИС СОЮ обращение к необходимым информационным ресурсам других государственных органов и организаций осуществляется с помощью сервисов указанной системы, хотя к отдельным базам данных по-прежнему существует только дистанционный доступ через интернет-сайты соответствующих государственных органов (организаций) на основании заключенных с последними договоров [4, с. 557].

3. Важнейшее направление использования современных информационных технологий в зарубежном цивилистическом процессе связано с решением вопросов организации работы судов, в том числе с ведением в них делопроизводства. Речь идет о так называемых системах управления движением дела, которые позволяют отследить весь путь движения судебного дела, начиная с его возбуждения и заканчивая вынесением решения, проконтролировать соблюдение процессуальных сроков, назначенных дат и некоторых других моментов, автоматизировать процессы решения многих вопросов (проверки поступившего в суд заявления, его регистрации, выбора порядка (процедуры) для рассмотрения заявления по существу, подготовки дела, обработки статистических данных и пр.).

Указанные системы могут иметь разные наименования, например «Case management» и «E-court strategy» в Австралии [14, с. 58–59, 68–69], «Электронный суд» в Азербайджане [18, с. 434], «Electronic working» в Англии [14, с. 82], «New generation court system» в Израиле [14, с. 59–60, 67–68], «Electronic civil proceeding» в Италии [14, с. 85–87], «Единая автоматизированная информационно-аналитическая система судебных органов Республики Казахстан» в Казахстане [5, с. 31], «Правосудие» в России [13, с. 355–356], «Electronic filing system» в Сингапуре [14, с. 57–58, 63–64], «Case management / Electronic case files» в США, дополнением которой выступает упоминавшаяся выше система «Public access to court electronic records» [14, с. 54, 65–66], «E-SUD» в Узбекистане [19, с. 512–514], «TUOMAS» (система управления делом) и «SANTRA» (система электронной пересылки) в Финляндии [14, с. 64–65].

При этом важно подчеркнуть, что действующие в судах системы имеют, как правило, значительно более широкий функционал, нежели только осуществление управления движением дела. Так, Национальная информационная система электронного судопроизводства «E-SUD» Узбекистана обеспечивает обмен документами между судами, другими органами и учреждениями, подачу в суды заявлений и прилагаемых к ним документов в электронном виде, автоматическое назначение состава суда, информирование о дате и времени судебного заседания, получение судебных повесток и документов в электронном виде, ознакомление с материалами дела, участие в судебном заседании через видеотрансляцию, аудио- и видеофиксацию судебных заседаний, хранение и обработку информации, в том числе судебных дел, ведение реестров судебных решений и исполнительных документов и др. [19, с. 513–514]. Аналогичным образом и в государственной автоматизированной системе России «Правосудие» функционируют множество (26) подсистем, в том числе 6 подсистем специального программного обеспечения, позволяющего автоматизировать все про-

цессы судопроизводства: подсистемы «ГАС «Право-судие»», «Судебное делопроизводство и статистика», «Видео-конференц-связь», «Судебная экспертиза», «Отображение информации коллективного пользования», «Банк судебных решений (судебной практики)» [13, с. 356].

В некоторых из систем реализованы весьма любопытные информационно-технические сервисы. В частности, функционирующая в Израиле система позволяет судье распределять необходимые действия между участниками процесса и организовывать последовательность их выполнения. Для этого все процессуальные действия были разбиты на категории, и каждое действие получило статус задания, автоматически назначаемого лицу, которое ответственно за его выполнение. Благодаря этому весь процесс управления каждым делом автоматизирован с помощью уведомлений – подсказок конкретному лицу о необходимости совершить определенное действие. Подобный подход позволяет четко обозначить порядок совершения различных действий по каждому гражданскому делу и тем самым повысить эффективность судопроизводства. Примечательно, что процесс планирования совершения действий по делу привязан к расписанию судьи [14, с. 67–68].

С применением электронных систем управления движением дела тесно связан вопрос о возможности ведения самих материалов дела в электронном виде, в том числе и в тех случаях, когда изначально поданные в суд документы были на бумажном носителе. В этом отношении интерес представляет опыт Германии, Гражданское процессуальное уложение которой допускает ведение материалов дела в электронном виде, однако только в том случае, если это предусмотрено постановлением Федерального правительства Германии или правительства земли. При ведении материалов дела в электронном виде все бумажные документы подлежат сканированию на специальных скоростных сканерах в автоматическом режиме, сканируются обе стороны каждого документа (так как с обратной стороны документа могут быть какие-то важные знаки), бумажные оригиналы документов хранятся по меньшей мере до вступления судебного акта в законную силу (поскольку отсканированный документ имеет меньшую юридическую силу, чем бумажный оригинал). Ознакомление заинтересованных лиц с материалами дела, когда они имеют электронную форму, возможно несколькими способами: путем представления распечатки скана документа, передачи такого скана по электронной почте или на носителе информации, а также путем воспроизведения файла документа на мониторе в помещении суда. Подобный вариант ведения дел в Германии не очень распространен, что связано прежде всего с небольшой доказательственной силой отсканированных документов. Кроме того, в особых случаях (когда объем письменных

документов очень велик) от перевода их в электронный формат допустимо отказаться [15, с. 21–25, 115, 180; 20, с. 163–166].

В Республике Беларусь с 2021 г. введена в полномасштабную эксплуатацию единая многофункциональная АИС СОЮ [4, с. 556–558; 21, с. 6]. Она включает в себя ряд подсистем, в том числе подсистемы «Общее делопроизводство», «Управление кадрами», «Почтовое взаимодействие», «Прикладное администрирование», «Судебное делопроизводство». Данная система позволяет сконцентрировать в рамках единой компьютерной сети информацию о всех судебных делах, жалобах и обращениях, их движении и результатах рассмотрения. Благодаря АИС СОЮ сотрудники судебной системы (что особенно актуально для осуществляющих контрольные функции председателей судов и вышестоящих судебных инстанций) теперь в режиме реального времени могут иметь всю необходимую информацию по движению того или иного дела, в любой момент могут проследить, какие действия предприняты судом при рассмотрении дела на каждой стадии процесса, каким образом оформлены судебные документы. Как следствие, отпала потребность заполнения множества бумажных носителей информации (различных карточек и журналов), направления запросов о предоставлении интересующих сведений. Необходимость оперативного внесения в АИС СОЮ информации дисциплинирует работников судов, способствует более скорому рассмотрению споров.

Такая подсистема АИС СОЮ, как «Судебное делопроизводство», предоставляет возможность формировать единое электронное дело путем аккумуляции и систематизации вынесенных по делу в электронной форме правовых актов, поданных ходатайств, собранных или представленных доказательств. Для развития указанной подсистемы АИС СОЮ на законодательном уровне требуется предусмотреть, что процессуальные документы и прилагаемые к ним материалы могут быть поданы в суд заявителем в электронном виде с использованием электронной цифровой подписи. В рамках АИС СОЮ также функционирует модуль обезличивания текстов судебных актов – программное обеспечение, позволяющее в автоматизированном режиме исключать из текстов итоговых судебных постановлений персональные данные участников споров и затем передавать уже обезличенные судебные акты для размещения в общем доступе на Национальном правовом интернет-портале Республики Беларусь (<https://pravo.by>). Кроме того, ресурсы АИС СОЮ позволяют осуществлять извещение участников судопроизводства в электронной форме, проводить сеансы видео-конференц-связи, вести звуко- и видеозапись хода судебных заседаний и пр.

4. Общей тенденцией развития современного процессуального законодательства зарубежных стран

является то, что возможность обращения в суд в электронной форме имеется практически в любой правовой системе, причем иногда такая возможность оговаривается даже на уровне наднациональных правовых актов (в частности, в Европейском союзе применительно к процедуре рассмотрения мелких исков [16, с. 23–24]). Разница состоит только в том, что в одних государствах (их совсем немного, например, Сингапур) указанная форма безусловно обязательна для применения. Так, в Сингапуре, являющемся общепризнанным лидером в использовании новейших информационных технологий в судебной деятельности, электронная форма подачи всех документов в суд стала обязательной для сторон с 2000 г. (этому предшествовал почти трехлетний период тестирования подобной модели в порядке эксперимента), подача документов осуществляется через вышеупомянутую систему «Electronic filing system». Лица, которые в силу разных причин (в том числе и ввиду отсутствия у них подключения к системе «Electronic filing system») не имеют возможности самостоятельно направить в суд заявление в электронной форме, могут прибегнуть к помощи специальных сервисных бюро и направить свои заявления в суд через них² [14, с. 57–58, 75–77].

В подавляющем же большинстве других государств (в том числе в Англии [22, с. 8–11], Франции [23, с. 77]) подача исковых (и иных) документов в суд в электронном формате используется на добровольной основе в качестве альтернативы традиционной (бумажно-письменной) форме³. В этом плане весьма показательны, что процессуальное законодательство Франции [23, с. 77–78] и Швейцарии [20, с. 157–158] на случай подачи заинтересованным лицом заявления (ходатайства) в электронном виде сохраняет за судом право потребовать от лица также представить данное заявление (ходатайство) в обычном (бумажном) формате. При этом не во всех государствах данной группы электронная форма обращения в суды распространена повсеместно, нередко реализация указанной возможности предусматривается только для строго определенных звеньев (органов) судеб-

ной системы. Так, в Германии процессуальные документы могут быть поданы в суд в электронном виде, только если такой вариант коммуникаций с судом введен постановлением Федерального правительства Германии или правительства земли. По этой причине электронный способ подачи процессуальных документов применяется только в отдельных из участковых, земельных и федеральных немецких судов. Автоматизированное электронное приказное производство может быть возбуждено в Германии вообще только в некоторых строго определенных судах [14, с. 71–72; 15, с. 13–15, 82–84].

Правовые системы зарубежных государств предусматривают следующие способы обращения в суд в электронном формате:

- направление заявления в суд по обычной электронной почте. Такой способ допустим, в частности, в Англии [14, с. 83], Германии [14, с. 72–73; 15, с. 11–16; 20, с. 151–152], Финляндии [14, с. 85];
- использование специальной (особо защищенной) электронной почты. Например, в Италии действует сертифицированная электронная почта, вход в которую осуществляется с помощью смарт-карты, позволяющей идентифицировать авторизованных пользователей на основе их имени, налогового кода и цифровой подписи [14, с. 86, 92–93]. В Финляндии для коммуникаций между адвокатами и судами внедрена безопасная электронная почта (система «A-Mail»), которая делает безопасной отправку и получение сообщений с конфиденциальными материалами и документами в качестве приложений [14, с. 92];
- применение специальных систем (платформ) для доставки электронных документов. В этом случае специальная система (платформа) выполняет роль своеобразного почтового посредника между отправителем и адресатом электронного сообщения: сперва электронное сообщение поступает в специальную систему (платформу), а затем последняя информирует адресата о наличии для него электронного сообщения и предлагает его скачать. Например, в Австрии таким почтовым посредником является

²Аналогичного рода помощь оказывается населению и в тех странах, в которых электронная форма обращения в суд не является безусловно обязательной. Для этого, например, в Израиле существуют специальные клиники и общественные центры, в Англии – специальные центры (см.: Решетняк В. И., Смагина Е. С. Информационные технологии в гражданском судопроизводстве (российский и зарубежный опыт). М.: Городец, 2017. С. 82). В ряде субъектов Российской Федерации реализуются пилотные проекты по взаимодействию граждан с судами посредством многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в соответствии с принципом «одно окно». Такие центры находятся в шаговой доступности от места проживания граждан (см.: Момотов В. В. Внедрение искусственного интеллекта в судопроизводство: перспективы и риски // Информационные технологии и право: правовая информатизация – 2021 : сб. материалов VII Международ. науч.-практ. конф. (Минск, 28 окт. 2021 г.). Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2021. С. 568).

³Хотя для некоторых категорий заявителей может устанавливаться требование об использовании только электронной формы обращения в суд. Например, в Германии адвокаты могут подавать ходатайства о вынесении судебного приказа лишь в электронном виде, причем даже в тех случаях, когда они действуют не от имени клиента, а в своих собственных интересах (см.: Брановицкий К. Л., Котельников А. Г., Решетникова И. В. Гражданское судопроизводство за рубежом. М.: Инфотропик медиа, 2013. С. 104; Брановицкий К. Л. Информационные технологии в гражданском процессе Германии: сравнительно-правовой анализ. М.: Волтерс Клувер, 2010. С. 87–88). Схожую тенденцию можно наблюдать и в США, где в отношении адвокатов действует неписаное правило о необходимости использовать средства электронной связи при подаче документов в федеральные суды (см.: Решетняк В. И., Смагина Е. С. Информационные технологии в гражданском судопроизводстве (российский и зарубежный опыт). М.: Городец, 2017. С. 81–82).

электронный почтовый сервис «HPC dual» [20, с. 156, 166–167], в Швейцарии – платформа «IncaMail», владельцем которой выступает почта Швейцарии [20, с. 167–168];

- загрузку на электронный почтовый ящик суда.

Использование электронных почтовых ящиков судов довольно распространено в Германии [14, с. 62, 72–73; 15, с. 9–11; 20, с. 151–152]. В Финляндии истцы направляют свои заявления на общий почтовый ящик судов, откуда «SANTRA» (система электронной пересылки) автоматически пересылает заявления на индивидуальные почтовые ящики судов, на основании данных которых суды обновляют «TUOMAS» (система управления делом) [14, с. 84–85]. Полагаем, что разновидностью такого способа подачи документов является использование на сайте суда или другом интернет-ресурсе сервиса «Судебный (личный) кабинет» (как, например, в Казахстане [7, с. 418–419; 24], России [13, с. 357–358; 25, с. 567–568]), который позволяет не только направлять в суд электронные обращения, но и осуществлять ряд других действий: отслеживать регистрацию и движение заявления в суде, уплачивать госпошлину, знакомиться с судебными документами и пр.;

- загрузку документов непосредственно в систему управления движением дела соответствующего суда. Например, в Сингапуре процессуальные документы подаются посредством доступа заявителя к системе «Electronic filing system» [14, с. 75–76], в США – через доступ заявителя к системе «Case management / Electronic case files» [14, с. 80];

- заполнение форм процессуальных документов на веб-сайте суда или на каком-то другом интернет-ресурсе. В частности, подача заявления в электронной форме в Федеральный суд Австралии осуществляется путем в том числе заполнения форм установленного образца [14, с. 78]. Заполнение процессуальных форм требуется и при использовании таких видов немецкого автоматизированного приказного производства, как «ProfiMahn» и «Online-Mahn Antrag» [15, с. 112–114]. В Великобритании судом графства Нортхемптоншир реализован проект «Money claim online», в рамках которого кредитор имеет возможность предъявить претензии должнику, используя специальную электронную форму [14, с. 84].

При подаче в суд документов в электронной форме является важным вопрос о том, в какой момент времени это технически может быть сделано. Так, если американская система «Case management / Electronic case files» (равно как и большинство систем, сервисов, механизмов, применяемых в других странах) позволяет подавать в суд документы круглосуточно [14, с. 80], то, например, австрийский почтовый сервис «HPC dual» не осуществляет доставку электронных документов с 16:00 до 24:00, а также в субботу, воскресенье и государственные праздники. Если документ все же будет направлен

в систему, то отправителю придет сообщение о невозможности доставки с просьбой отправить документ в рабочее время [20, с. 166–167]. Английская система «Electronic working» работает круглосуточно и без выходных, однако формы исков, поступившие в нерабочие часы судебной канцелярии, будут считаться поданными в дату издания (т. е. принятия) формы [14, с. 83].

Не менее важен вопрос обеспечения достоверности поданного в суд электронного заявления, т. е. гарантирования того, что обращение исходит от определенного лица и что оно не подвергалось каким-либо модификациям со стороны посторонних субъектов. Этим целям служит использование в зарубежном цивилистическом процессе квалифицированной электронной подписи (в Республике Беларусь ее аналогом выступает электронная цифровая подпись) [14, с. 86, 92–93; 15, с. 11, 15, 20–21, 112, 114; 20, с. 157, 168; 26, с. 545]. Хотя возможны и другие варианты. Так, в Австрии для использования почтового сервиса «HPC dual» лицу требуется активировать специальную функцию на любой из собственных банковских карт либо на карте гражданина Австрии. Сведения о карте с активированной функцией указываются при регистрации почтового ящика на упомянутом почтовом сервисе. Такой порядок дает возможность идентифицировать пользователя данного сервиса [20, с. 156, 167].

В США регистрация пользователя в системе «Case management / Electronic case files» с уникальным именем и паролем заменяет собственноручную подпись заявителя [14, с. 81]. В Сингапуре, чтобы получить доступ к системе «Electronic filing system», лицу нужно зарегистрироваться, приобрести необходимое оборудование и лицензионное программное обеспечение. При этом суды выполняют функции независимого сертификационного центра: после регистрации выдают лицу смарт-карту, содержащую цифровой сертификат, используя который, лицо получает доступ к системе «Electronic filing system» и возможность пользоваться предоставляемыми системой услугами [14, с. 75].

В Республике Беларусь основной формой представления процессуальных документов в суды является традиционная (бумажная) форма, поскольку в ч. 1 ст. 242 ГПК, ч. 1 ст. 159 ХПК предусмотрено, что исковое заявление о возбуждении дела подается в суд в письменной форме. Наряду с этим ч. 2 ст. 7, ч. 2 ст. 55, ч. 4 ст. 262-1 ХПК допускают обращение в суды, рассматривающие экономические дела, с исковыми заявлениями и иными процессуальными документами в электронном виде в порядке, установленном законодательством. Примечательно, что такой порядок действующим законодательством вплоть до настоящего времени не установлен. Вместе с тем возможность обращения в суды экономической компетенции в электронном формате фактически

существует и реализуется посредством сервисов, представленных на Интернет-портале судов общей юрисдикции Республики Беларусь. Как мы уже отмечали выше, данный портал имеет специальную вкладку «Е-COURT (электронное судопроизводство)» по экономическим делам. Указанная вкладка содержит такие сервисы, как «Расписание судебных заседаний», «Калькулятор госпошлины», «Банк данных судебных постановлений», «Картотека обращений», «Картотека дел», «Уведомления», «Приказное производство». Неавторизованным пользователям портала доступны только сервисы «Расписание судебных заседаний» и «Калькулятор госпошлины», обращение же ко всем иным сервисам требует авторизации. Авторизоваться могут только те пользователи, которые прошли процедуру регистрации. Регистрация предусмотрена для двух категорий пользователей: «юридическое лицо / субъект хозяйствования» (к этой категории относятся также индивидуальные предприниматели) и «физическое лицо / представитель». При регистрации пользователи вводят сведения о своих логине и пароле, с помощью которых они в последующем будут проходить авторизацию на портале. Зарегистрированные пользователи, кроме всего прочего, имеют возможность в электронной форме подавать в суды экономической компетенции различные обращения (данная возможность открывается после подачи пользователем (путем нажатия соответствующей кнопки в личном кабинете) заявки на использование сервиса подачи обращений в электронном виде и принятия этой заявки Верховным Судом Республики Беларусь).

Для оказания помощи в применении сервиса подачи документов в электронном виде на интернет-вкладке «Е-COURT (электронное судопроизводство)» по экономическим делам в свободном доступе размещены три инструктивных документа: «Руководство пользователя», «Требования к документам» и «Настройка рабочего места пользователя». Для отправки электронных обращений требуется использование интернет-браузера «Internet explorer 11» с установленной актуальной версией определенного криптографического программного обеспечения. Алгоритм отправления обращения включает в себя следующие пять последовательных шагов (т. е. операций, совершаемых посредством интерфейса соответствующего сервиса):

- 1) выбор категории обращения (первичное обращение, обращение в рамках уже имеющегося дела или обжалование судебных постановлений);
- 2) выбор вида формируемого обращения в рамках ранее определенной категории (например, исковое заявление, заявление об отводе и т. д.);
- 3) выбор суда, в который будет отправлено обращение;
- 4) заполнение информации о лицах, участвующих в деле;

5) прикрепление электронных копий направляемых документов (искового заявления, прилагаемых к нему документов и т. п.).

Каждый документ должен прикрепляться в виде отдельного файла. Допускается использование файлов форматов pdf, rtf, doc, docx, xls, xlsx, jpeg (jpg). При этом один прикрепляемый файл должен иметь объем не более 9 Мб, а общий объем прикрепляемых файлов не должен превышать 23 Мб. Имя файла должно позволять идентифицировать документ и количество листов в нем. Особые требования оговариваются в отношении отсканированных документов: они должны иметь масштаб 1:1 и разрешение не менее 300 dpi, содержать все аутентичные признаки подлинности (графическую подпись лица, печать, штамп, исходящий номер, дату обращения и др.), не иметь защиты от печати и копирования, а также не содержать интерактивных и мультимедийных элементов, внедренных сценариев на языках программирования. При нарушении каких-либо из приведенных требований в регистрации обращения может быть отказано с пометкой «несоблюдение требований к прикрепляемым файлам». Все прикрепленные для отправки в суд электронные документы должны быть подписаны хотя бы одной электронной цифровой подписью (может быть и несколько электронных цифровых подписей, принадлежащих разным лицам, причем количество таких лиц неограниченно). Отследить судьбу поданного обращения пользователь может с помощью сервиса «Картотека обращений».

5. Весьма активно информационные технологии используются для распределения дел между судьями одного органа судебной системы (происходит это, как правило, с помощью функционирующей в суде электронной системы управления движением дела) [5, с. 31; 13, с. 356; 17, с. 89, 91, 99, 108, 118; 19, с. 514].

Так, еще в 2012 г. отмечалось, что в судах общей юрисдикции Украины действует автоматизированная система документооборота и персональный состав суда для рассмотрения конкретного дела определяется данной системой по принципу вероятности распределения дел при регистрации поступивших документов. При определении персонального состава суда автоматизированной системой документооборота обеспечивается учет степени загруженности каждого судьи, его специализации, а также требования процессуального закона. Подобная процедура рассматривается как важная гарантия независимости и беспристрастности украинских судей [2, с. 60].

В судах Казахстана используется электронная система «Автоматическое распределение дел». Ее применение устраняет влияние субъективного фактора и тем самым пресекает возможные коррупционные проявления. Система учитывает специализацию, нагрузку, переназначение судьи в другой суд, выполнение функций следственного судьи по уголовным

делам, дежурного судьи по административным делам, нахождение в отпуске, командировке и на больничном. Процесс распределения дел полностью автоматизирован, и какое-либо вмешательство в него руководства судов исключено [24, с. 79].

В Республике Беларусь, несмотря на внедрение АИС СОЮ, такие подходы не применяются (вероятно, потому, что руководством судебной системы неоднократно высказывались сомнения в целесообразности подобных механизмов распределения дел между судьями [27, с. 7–8]). Согласно п. 11.1 Инструкции по делопроизводству в судах общей юрисдикции Республики Беларусь, утвержденной приказом Верховного Суда Республики Беларусь от 3 ноября 2021 г. № 84, «поступившие дела, процессуальные документы после их регистрации в подсистеме “Документооборот” АИС СОЮ передаются председателю суда или его заместителю в соответствии с установленным распределением обязанностей для назначения судьи (судебного состава)».

6. Для целей извещения участников судопроизводства (о возбуждении дела в суде, месте и времени судебного заседания, вынесении по делу судебного акта и пр.) в зарубежных государствах применяются, в частности, следующие современные информационные технологии: электронная почта, электронные сервисы (типа «Судебный (личный) кабинет») на веб-сайтах судов и иных информационных ресурсах, специальные системы (платформы) для доставки электронных документов (подобные австрийскому почтовому сервису «HPC dual» или швейцарской платформе «IncaMail»), СМС-сообщения, размещение объявлений в открытом доступе на веб-сайтах судов или других интернет-площадках [7, с. 418–419; 13, с. 357–358; 14, с. 87–90, 92–93; 15, с. 101; 20, с. 156, 167–168; 22, с. 13; 23, с. 78–79; 25, с. 568]. Вместе с тем могут встречаться и гибридные варианты, в которых имеет место сочетание современных технологий и традиционных (бумажно-письменных) способов. Так, в Финляндии судебная повестка может направляться по электронной почте в почтовое отделение по месту жительства ответчика, где повестка распечатывается на бумажном носителе и доставляется ответчику уже в виде обычной корреспонденции [14, с. 89–90]. Такой же способ извещения применяется в Казахстане [7, с. 420]. При этом весьма примечательной тенденцией является то, что указанные способы извещений⁴ используются обычно лишь на добровольной основе, т. е. с согласия адресата или по его выбору соответствующих извещений [14, с. 90]. Например, в Италии стороны спора имеют возможность выбрать электронную или традиционную процедуру оповещения с использованием документов на бумажном носителе [14, с. 88]. В США Правила гражданского судопроизводства допускают проце-

ду направления документов в электронной форме лишь с согласия участников судебного процесса [14, с. 93]. Получения согласия сторон требуют также швейцарское [20, с. 158] и французское [22, с. 66] процессуальное законодательство. В Германии электронная доставка искового заявления, поданного в электронной форме, осуществляется в безусловном (т. е. без получения согласия) порядке только адвокатам, нотариусам, налоговым консультантам и иным лицам, на надежность которых можно положиться в силу их профессии, а также органам власти, корпорациям и учреждениям публичного права. Любым же другим субъектам электронное исковое заявление может быть доставлено таким способом только с их согласия. Последнее действует лишь в рамках одного соответствующего производства и не может быть выражено конклюдентными действиями. При отсутствии согласия исковое заявление распечатывается и доставляется обычным способом [15, с. 18–20; 20, с. 153].

В России положения ч. 2 п. 36 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 июня 2008 г. № 11 «О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству» гласят: «Извещение участников судопроизводства допускается, в том числе посредством СМС-сообщения в случае их согласия на уведомление таким способом и при фиксации факта отправки и доставки СМС-извещения адресату. Факт согласия на получение СМС-извещения подтверждается распиской, в которой наряду с данными об участнике судопроизводства и его согласием на уведомление подобным способом указывается номер мобильного телефона, на который оно направляется» (характерно, что данный пункт изначально не содержал второй части, последняя была введена, очевидно, под влиянием возникших в правоприменительной практике затруднений постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2012 г. № 3).

В Республике Беларусь правовой основой для использования современных средств извещения выступает ч. 2 ст. 143 ГПК, согласно которой участники гражданского судопроизводства в необходимых случаях могут быть извещены или вызваны «телефонограммой или телеграммой, СМС-сообщением, с использованием факсимильной связи, глобальной компьютерной сети Интернет, в том числе электронной почты, а также иных средств связи, обеспечивающих фиксирование извещения или вызова». Сходная норма присутствует и в ч. 2 ст. 140 ХПК: «Суд, рассматривающий экономические дела, вправе известить участников хозяйственного процесса посредством телефонограммы, телеграммы, факсимильной связи, глобальной компьютерной сети Интернет, в том числе электронной почты, а также с использованием

⁴По крайней мере посредством обычной электронной почты и СМС-сообщений, так как при их использовании очень высок риск недоставки и (или) непроведения сообщения.

иных средств связи, обеспечивающих фиксирование факта извещения или вызова, в порядке, установленном законодательством».

Вместе с тем применение современных информационных технологий для извещения участников отечественного гражданского процесса сопряжено с рядом проблем, главной из которых является недостаточная правовая урегулированность данных вопросов. Так, на законодательном уровне четко не определены основания применения современных средств извещения (остается неясным, когда суду следует использовать традиционные средства в виде заказных писем с уведомлением о получении, а когда СМС-сообщения и электронную почту), условия их использования (законодательство умалчивает о необходимости получения согласия лица на использование современных средств извещений, поэтому на практике они применяются судами в одностороннем порядке ввиду лишь одного того обстоятельства, что канцелярии суда известен номер мобильного телефона или адрес электронной почты участника процесса) и последствия направления сообщений (не урегулировано, при соблюдении каких условий лицо может считаться извещенным при направлении ему СМС-сообщения или электронного письма)⁵.

7. Использование современных информационных технологий в доказательственной сфере охватывает собой два круга вопросов: вопросы доказывания с помощью электронных доказательств (допустимость таких доказательств, их статус в процессе, доказательственное значение, порядок исследования и пр.) и вопросы применения электронных технологий для целей получения и исследования электронных и традиционных (т. е. не электронных) доказательств.

Что касается электронных доказательств (прежде всего документов в электронной форме), то подобного рода средства доказывания используются в гражданском процессе повсеместно: как в странах Запада [20, с. 159–163; 28, с. 67, 122, 129, 198], так и в странах Востока [29, с. 124]. Различия могут быть связаны только со статусом таких доказательств и их доказательственной силой. Например, в России [30, с. 413–418], равно как в Англии [23, с. 195–196] и Швейцарии [20, с. 162], электронные документы относятся к письменным доказательствам и не имеют каких-либо преимуществ по сравнению с иными средствами доказывания. Вместе с тем в доказательственном праве Германии электронный документ считается вещественным доказательством (поскольку рассматривается как компьютерный файл (графический файл, аудио- или видеофайл)), а графический файл, имеющий квалифицированную электронную подпись, обладает повышенным доказательствен-

ным значением: является полным (т. е. полностью убеждающим суд в истинности соответствующего факта) доказательством того, что заявление исходит от определенного лица [15, с. 52–73]. Точно такого же подхода придерживается и австрийское процессуальное право [20, с. 161–162].

С целью получения и исследования доказательств информационные технологии могут использоваться в разных формах. Так, в английском гражданском судопроизводстве разрешено представлять документы в формате видеоконференции [31, с. 70]. В Финляндии, поскольку допускается представление по электронной почте и использование в качестве доказательств аудио- и видеозаписей, а также сведений, сохраненных в цифровой среде на электронных носителях (рисунков, слайд-шоу и т. д.), залы судебных заседаний оборудуются камерами для документов и видеомониторами, ноутбуками для судей и сторон спора. Кроме того, в электронном виде по электронной почте с соблюдением требований конфиденциальности в ходе рассмотрения дела могут быть представлены заключения экспертов, показания свидетелей. Для заслушивания свидетелей, в том числе находящихся за пределами страны, в финских судах используется видео-конференц-связь [14, с. 95]. В целом в зарубежных странах является достаточно распространенным применение видео-конференц-связи для заслушивания пояснений экспертов [14, с. 95–96].

В Германии процессуальное законодательство не исключает проведения дополнительного допроса свидетеля по телефону или электронной почте [15, с. 34]. С помощью данных средств коммуникаций немецкий суд также уполномочен выяснять в приказном производстве позицию заявителя в ситуации, когда имеются основания для отклонения поданного им ходатайства о вынесении судебного приказа [15, с. 91–92]. В Швейцарии возможность принятия показаний по телефону относится к усмотрению суда [20, с. 162]. Правила английского гражданского судопроизводства дают судам право собирать доказательства по телефону или с применением иных способов прямой устной связи [31, с. 65].

Электронные доказательства используются и в гражданском процессе Республики Беларусь, причем по экономическим делам весьма активно [11, с. 637]. Так, к письменным доказательствам ГПК (ч. 1 ст. 192) и ХПК (ч. 1 ст. 84) относят в том числе общедоступную информацию, записанную буквами либо выполненную в форме цифровой, графической записи, размещенную в глобальной компьютерной сети Интернет и полученную в установленном законодательством порядке (правда, нельзя не отметить, что порядок получения данной информации законодательством

⁵Подробнее об этом см.: Скобелев В. П. Современные информационные технологии и способы извещения (вызова) участников гражданского процесса // Проблемы гражданского права и процесса : сб. науч. ст. Вып. 4. Гродно : ГрГУ, 2019. С. 223–247.

не установлен, что сохраняет значительную неопределенность в вопросе о том, какие условия должны быть соблюдены для обеспечения законности указанных доказательств). В ч. 1 ст. 192 ГПК далее закреплено, что «документы, полученные с помощью электронной, вычислительной и другой техники, являются доказательствами при условии их надлежащего оформления» (однако что понимать под надлежащим оформлением, законодательство не раскрывает, за исключением тех документов, на которых распространяется действие Закона Республики Беларусь от 28 декабря 2009 г. № 113-З «Об электронном документе и электронной цифровой подписи»).

ХПК к письменным доказательствам относит также документы и материалы, полученные посредством факсимильной, электронной или другой связи (ч. 1 ст. 84), при этом оговаривает, что «документы, полученные посредством факсимильной, электронной или другой связи, в том числе с использованием глобальной компьютерной сети Интернет, а также документы, подписанные электронной цифровой подписью или иным аналогом собственноручной подписи, допускаются в качестве письменных доказательств с соблюдением требований, установленных настоящим кодексом, иным законодательством или договором, к данному виду доказательств» (но ХПК и другие акты законодательства не устанавливают требований относительно допуска в качестве письменных доказательств документов, полученных посредством факсимильной, электронной или другой связи, а также документов, подписанных электронной цифровой подписью; Закон Республики Беларусь от 28 декабря 2009 г. № 113-З «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» содержит требования, предъявляемые к электронным документам, однако соответствующие предписания не определены там именно как требования к допуску электронных документов в качестве судебных доказательств).

Самостоятельным видом доказательств ХПК называет звуко- и видеозаписи (ч. 2 ст. 83, ст. 90), а ГПК – звуко- и видеозаписи, кино- и видеофильмы, а также записи на иных носителях информации (ст. 229). При этом общим для гражданского и хозяйственного процессов правилом является то, что не может выступать доказательством звуко- или видеозапись, полученная скрытым путем, за исключением случаев, когда такая запись допускается законом (ч. 3 ст. 90 ХПК, ч. 3 ст. 229 ГПК).

В целом проблемы использования электронных доказательств в белорусском цивилистическом судопроизводстве связаны с недостаточным (фрагментарным) регулированием соответствующих вопросов. В этом плане значительные надежды возлагаются на КГС, который электронные доказательства

квалифицирует в качестве самостоятельной разновидности средств доказывания (ч. 2 ст. 178) и отводит электронным доказательствам специальный параграф в гл. 22 «Средства доказывания». Данный параграф содержит статьи, посвященные понятию электронных доказательств (ст. 199), порядку их представления и истребования (ст. 200), особенностям исследования (ст. 201), вопросам хранения и возвращения электронных доказательств (ст. 202).

8. Основной информационной технологией, используемой в иностранных государствах для совершения процессуальных действий (прежде всего судебного разбирательства дела) в дистанционном формате, выступает видео-конференц-связь [14, с. 94–97; 19, с. 514, 518; 25, с. 568]. Посредством данной технологии суд имеет возможность совершать соответствующие действия с участием лиц, находящихся в том числе в местах лишения свободы (или под стражей) [7, с. 419–420; 13, с. 358; 14, с. 95; 26, с. 546] и за границей (в рамках оказания международной правовой помощи по гражданским делам) [14, с. 95]. Хотя в то же время к технологии видео-конференц-связи имеет место и достаточно осторожное отношение, поскольку с ее применением связаны такие проблемы, как сложность идентификации участников процесса и подтверждения их полномочий, нарушение принципа непосредственности исследования доказательств, отсутствие прямого личного контакта допрашиваемых лиц с судом присяжных (в тех странах, где институт присяжных действует) [14, с. 96; 26, с. 546].

Для дистанционного совершения процессуальных действий может использоваться и телефонная связь. Так, в английском гражданском процессе судам предоставлено право проводить слушания по телефону [31, с. 65]. И как отмечается в литературе, судьи становятся готовыми все больше общаться с солиситорами по телефону, чем вызывать их в суд, когда речь идет о небольших процессуальных вопросах. С использованием телефонной связи возможно проведение также промежуточного слушания [31, с. 70]. Опрос участников процесса по телефону допустим, как уже говорилось выше, также в Германии [15, с. 34, 91–92] и Швейцарии [20, с. 162].

В цивилистическом процессе Республики Беларусь допускается проведение судебных заседаний посредством систем видео-конференц-связи (ст. 185-1 ГПК, ст. 176-1 ХПК). Однако применению этой технологии сопутствует и целый комплекс проблем⁶, которые прежде всего обусловлены фрагментарным (очень скудным) законодательным регулированием соответствующих вопросов, в том числе и вопроса о самом понятии видео-конференц-связи, а именно данный способ коммуникаций предполагает использование только защищенных каналов связи

⁶Подробнее об этом см.: Скобелев В. Видео-конференц-связь в гражданском процессе: о проблемах и перспективах использования // Юстиция Беларуси. 2016. № 9. С. 46–55.

и специального программно-технического оборудования судов или же еще и каких-то других технологий, в частности технологий связи по интернету. Отмеченное обстоятельство вкупе с дефицитом технической оснащённости судов привело на практике к распространённому использованию таких средств видеосвязи, как, например, *Skype*, *Viber*, *WhatsApp* (с характерными для них сложностями обеспечения в судебном заседании дисциплины, порядка, информационной безопасности и др.) [4, с. 559–561; 11, с. 636–637]⁷.

Более того, в ч. 1 п. 15 постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 31 марта 2021 г. № 1 «О практике применения судами норм Гражданского процессуального кодекса Республики Беларусь, регулирующих производство дел в апелляционном порядке» было закреплено следующее положение: «Разъяснить, что юридически заинтересованные в исходе дела лица, свидетели и другие участники гражданского судопроизводства могут участвовать в заседании суда апелляционной инстанции путем использования систем видео-конференц-связи в порядке, установленном статьей 419 ГПК, если явка конкретного участника невозможна по объективным причинам. В исключительных случаях при наличии технической возможности и зафиксированного согласия юридически заинтересованных в исходе дела лиц в открытом судебном заседании также могут использоваться и другие незапрещённые программные и аппаратные средства видеосвязи, позволяющие дистанционно участвовать в судопроизводстве» (данное разъяснение уже подвергалось справедливой критике в литературе [32, с. 111]).

Не менее актуальна и проблема обеспечения непосредственности в исследовании судом доказательств. Согласно ч. 4 ст. 185-1 ГПК, ч. 4 ст. 176-1 ХПК доказательств, представленные в судебном заседании в суде, который осуществляет организацию видео-конференц-связи, подлежат направлению в суд, рассматривающий дело, не позднее дня, следующего за днем проведения судебного заседания. Получается, что непосредственный контакт суда с соответствующими доказательствами произойдет уже после того, как им по делу будет вынесено решение (ведь белорусское процессуальное законодательство не допускает возможности отложить вынесение решения, заседание по делу всегда должно завершаться вынесением данного судебного акта).

9. Фиксирование хода судебных заседаний в зарубежных странах осуществляется с помощью аудио- и (или) видеозаписи с последующим составлением (а иногда и без) на бумажном носителе подробно-

го или краткого протокола [13, с. 358–359; 14, с. 96; 19, с. 514; 24; 25, с. 568]. В Республике Беларусь с 1 января 2021 г. введено обязательное фиксирование хода судебных заседаний (отдельных процессуальных действий) с использованием средств звуко- или видеозаписи и составлением краткого бумажного протокола. Фиксирование судебного процесса традиционным способом (путем изготовления развернутого протокола в бумажном виде) осуществляется в тех случаях, когда отсутствует техническая возможность ведения звуко-, видеозаписи или когда ни один из участников судопроизводства не явился в судебное заседание. Электронный носитель информации, содержащий копию звуко- или видеозаписи (обычно это CD-ROM), приобщается к делу и выступает неотъемлемой частью краткого протокола. Заинтересованные лица вправе получить копию соответствующей записи, если судебное заседание (отдельное процессуальное действие) не проводилось в закрытом режиме. В целом новый порядок фиксирования хода судебных процессов проявил свою высокую эффективность (он дисциплинирует и судей, и участников судебных процессов). Вместе с тем само правовое регулирование данного порядка изобилует множеством (как крупных, так и менее значимых) изъянов⁸. Например, процессуальные кодексы не определяют в каких случаях должно использоваться средство звукозаписи, а в каких средство видеозаписи процесса и вправе ли оказывать влияние на выбор конкретного технического средства участники судопроизводства.

10. При вынесении судебных постановлений современные информационные технологии могут использоваться в разных формах. В частности, компьютерные технологии повсеместно используются судьями в зарубежных странах для изготовления (набора) текста судебных постановлений и их последующей распечатки на бумажном носителе. Информационные технологии делают возможным широкое применение электронных шаблонов судебных актов. Например, во всех российских арбитражных судах используются шаблоны судебных актов, которые в автоматизированном режиме доступны для работы в личном кабинете судьи и работника аппарата суда [13, с. 357]. С помощью информационных технологий также может происходить направление (представление) судебного постановления в электронном виде заинтересованным лицам посредством обычной электронной почты [15, с. 25–27, 180], защищенной электронной почты [14, с. 86, 92–93], сервиса «Судебный (личный) кабинет» [7, с. 419; 13, с. 357–358], специальной системы (платформы) для доставки

⁷Аналогичную тенденцию можно наблюдать и в зарубежных государствах. Например, в Казахстане помимо собственно систем видео-конференц-связи используются также программные средства *TruConf*, *Zoom* и *WhatsApp* (см.: Ахметзакиров Н. Суды Казахстана в условиях цифровой трансформации // Суд. вестн. 2020. № 4. С. 78).

⁸Подробнее об этом см.: Скобелев В. Что меняется в ГПК? // Юрид. мир. 2020. № 9. С. 8–19; Он же. Что меняется в ГПК? // Там же. № 10. С. 8–20; Он же. Что меняется в ХПК? // Там же. № 11. С. 10–23; Он же. Что меняется в ХПК? // Там же. № 12. С. 8–24.

электронных документов [20, с. 158, 168], действующей в суде системы управления движением дела [14, с. 57–58] и т. п.

Однако один из наиболее актуальных вопросов в отмеченной сфере заключается в том, возможно ли автоматизированным системам доверить непосредственное вынесение судебных актов по делу. В данном направлении информационные технологии используются прежде всего в ситуациях, когда результат разрешения спора имеет очевидный, заранее известный характер, т. е. используются в упрощенных, в том числе приказном, производствах. Например, в немецком приказном производстве обоснованность требований взыскателя не проверяется по существу, поэтому сведения, указанные взыскателем в определенной форме при обращении в суд, в автоматизированном режиме переносятся в текст судебного приказа, а затем и в текст приказа об исполнении [15, с. 84–114]. В Финляндии, если ответчик не представляет в установленный срок отзыв на поданное истцом заявление о повестке, то с помощью системы «TUOMAS» изготавливается решение, основанное на сведениях, которые содержатся в заявлении истца о повестке [14, с. 64–65]. В Российской Федерации имеется и уже применяется на практике в отдельных регионах программа для подготовки судебных приказов с использованием конструктора шаблонов, при этом окончательное решение о вынесении судебного приказа оставлено за судьей [25, с. 570].

Гораздо более сложен вопрос, допустимо ли автоматизированным системам доверять вынесение судебного акта, когда результат разрешения спора неочевиден. Данная проблема связана с внедрением в судопроизводство технологий искусственного интеллекта. Вопросы применения в гражданском процессе искусственного интеллекта в настоящее время очень активно обсуждаются в литературе [25; 26, с. 547–548; 33; 34], в том числе и белорусской [1; 6]. Вместе с тем с практической точки зрения ситуация такова: ввиду существенных рисков, сопутствующих использованию технологий искусственного интеллекта (главным из которых является риск вынесения неправильных решений), национальные правительства не спешат внедрять эту технологию для полноценного (вместо живого судьи) разрешения дел, автоматизированные системы, в которых реализованы технологии искусственного интеллекта, используются преимущественно как средства оказания содействия судье.

Например, в Китае внедрена и используется разработанная академией наук технология машинного обучения «System of systems», которая в том числе составляет процессуальные документы и даже исправляет то, что она считает ошибками в приговоре. Согласно предписанию Верховного народного суда КНР, каждый судья по каждому делу обязан консультироваться с системой. Если судья не со-

гласен с ее рекомендациями, то он должен представить системе письменное объяснение для учета и проверки. Внедрение указанной системы позволило сократить среднюю нагрузку на судью более чем на 33 % и сэкономить 1,7 млрд рабочих часов в течение двух лет [10, с. 80–81]. В России на 2024 г. запланирован запуск единого суперсервера «Правосудие онлайн», в котором будут применяться технологии искусственного интеллекта. Главной задачей последних станет автоматизированное составление проектов судебных актов на основе анализа текста процессуального обращения и материалов судебного дела [25, с. 568–569].

Что касается Республики Беларусь, то для участников экономических дел на вкладке «E-COURT (электронное судопроизводство)» по экономическим делам Интернет-портала судов общей юрисдикции Республики Беларусь предусмотрен сервис «Банк данных судебных постановлений», позволяющий знакомиться с резолютивной частью судебных постановлений. Элементы же технологий искусственного интеллекта реализованы в модуле обезличивания текстов судебных решений, являющемся подсистемой АИС СОЮ (работа искусственного интеллекта контролируется работником суда, который при необходимости вносит в нее корректировки) [11, с. 636].

11. Обнародование текстов судебных актов, т. е. предание гласности с возможностью ознакомления с ними абсолютно любых лиц, в зарубежных странах происходит путем формирования банков данных судебных постановлений и обеспечения доступа к ним через определенные сервисы в интернете [5, с. 31; 9; 19, с. 519–520; 24, с. 79; 25, с. 567]. В Республике Беларусь Национальным центром правовой информации совместно с Верховным Судом Республики Беларусь в 2020 г. был создан и с 1 января 2021 г. представлен на Национальном правовом интернет-портале Республики Беларусь общедоступный электронный банк судебных решений (доступ к нему осуществляется по вкладке «Банк судебных решений» указанного портала) [11, с. 635–636; 35]. В банке размещаются только вступившие в законную силу судебные постановления судов общей юрисдикции Республики Беларусь, за исключением судебных постановлений по отдельным категориям дел. До размещения в банке из судебных постановлений исключается информация, позволяющая идентифицировать участников процесса. Для этого в АИС СОЮ в автоматическом режиме (но под контролем работников судов) функционирует модуль обезличивания судебных постановлений. Для удобства пользования указанным банком предусмотрен сервис поиска, включающий такие критерии отбора судебных постановлений, как форма судопроизводства, наименование суда, вид постановления, номер дела, дата вынесения и др. Существует также возможность подписки на получение по электронной почте перечней судебных

постановлений, размещенных в банке в течение дня. Статистические данные свидетельствуют о постоянном росте числа обращений к банку, а значит, о его востребованности у пользователей.

12. В области международного гражданского процесса современные информационные технологии используются для направления запросов о правовой помощи, а также непосредственно в ходе оказания такой помощи. Например, на территории Европейского союза функционирует система под наименованием «E-Codex». Данная система трансформирует запрос, подготовленный в правовой системе одной страны (на языке последней и со ссылками на ее законодательство), под правовую систему той страны, в которую запрос направляется (на языке последней и со ссылками на ее законодательство) [3, с. 539–540]. В Финляндии для заслушивания свидетелей, находящихся за пределами страны, на основании договоров об оказании международной правовой помощи по гражданским делам используется видео-конференц-связь [14, с. 95].

Республика Беларусь при оказании правовой помощи в сфере международного гражданского процесса связана содержанием соответствующих международных договоров, которые использования

современных средств коммуникаций не предусматривают. По этой причине белорусские суды применяют электронные средства связи для указанных целей лишь в порядке исключения: когда происходит приостановка приема международных почтовых отправлений (что имело место в период пандемии COVID-19), когда требуется ускорить исполнение судебного поручения об извещении, направленного в установленном международным договором порядке, когда необходимо получить дополнительные документы при рассмотрении ходатайств о признании и приведении в исполнение иностранных судебных решений [11, с. 635; 12, с. 643]. В связи с этим вполне закономерно, что отечественными юристами ставятся вопросы о создании системы электронного правосудия в рамках заключенных на уровне СНГ многосторонних конвенций о правовой помощи [3, с. 540–542], о разработке единой электронной системы (портала, платформы), способной обеспечить оперативный обмен между государствами – участниками СНГ необходимой правовой информацией и процессуальными документами [12, с. 642–643], о внедрении системы международного межведомственного документооборота в рамках ЕАЭС [11, с. 635].

Заключение

Проведенное исследование показывает, что по уровню и глубине внедрения современных информационных технологий отечественное цивилистическое судопроизводство ничуть не уступает своим зарубежным аналогам. Вместе с тем определенный потенциал для совершенствования процессуального законодательства в данном направлении, безусловно, еще есть. Например, имеет смысл предусмотреть использование элементов электронного правосудия (особенно судебных извещений посредством СМС-сообщений и электронной почты) только на добровольной основе, т. е. при наличии прямого согласия заинтересованных лиц. Имеет смысл расширить (за счет гражданского судопроизводства) возможности обращения в электронной форме в суды, при

этом наравне с электронной цифровой подписью использовать другие (что особенно актуально для граждан) способы идентификации подателей заявлений. По ряду направлений требуется санкционировать использование новейших технологий (распределение дел между судьями, международный гражданский процесс) или же детализировать порядок их применения (судебные извещения, дистанционное участие в процессуальных действиях, судебное доказывание и др.). В любом случае вносимые в законодательство дополнения и изменения должны учитывать национальные традиции, тенденции развития правоприменительной практики и реальные технические возможности потенциальных «потребителей» правосудия.

Библиографические ссылки

1. Габриянич АБ. Технологии искусственного интеллекта в гражданском и хозяйственном процессах. В: Мартыненко ИЭ, редактор. *Проблемы гражданского права и процесса. Выпуск 6*. Гродно: Гродненский государственный университет имени Янки Купалы; 2021. с. 271–279.
2. Дубровин Е, Мартинович И. Суды общей юрисдикции в Украине. *Юстиция Беларуси*. 2012;3:57–60.
3. Ковпаев СС. Актуальные вопросы формирования системы электронного правосудия в отношениях с иностранными судами. В: Мательский АФ, редактор. *Информационные технологии и право: правовая информатизация – 2021. Сборник материалов VII Международной научно-практической конференции; 28 октября 2021 г.; Минск, Беларусь*. Минск: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь; 2021. с. 538–542.
4. Лях НВ. Формирование и использование информационных ресурсов в рамках единой информационной инфраструктуры судов. В: Мательский АФ, редактор. *Информационные технологии и право: правовая информатизация – 2021. Сборник материалов VII Международной научно-практической конференции; 28 октября 2021 г.; Минск, Беларусь*. Минск: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь; 2021. с. 556–562.
5. Любецкая С. Судебное администрирование как одна из форм совершенствования системы судопроизводства в Республике Беларусь. *Судовы веснік*. 2013;4:29–31.

6. Савенок АЛ. Правовое регулирование применения технологий искусственного интеллекта. В: Карпович НА, редактор. *Право в современном белорусском обществе. Выпуск 16*. Минск: Колорград; 2021. с. 4–10.
7. Савчук ВВ. Проблемы и перспективы применения электронных коммуникаций и информационных ресурсов в судах общей юрисдикции Республики Беларусь. В: Коваленко ЕИ, редактор. *Информационные технологии и право: правовая информатизация – 2018. Сборник материалов VI Международной научно-практической конференции; 17 мая 2018 г.; Минск, Беларусь*. Минск: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь; 2018. с. 417–422.
8. Сенько ВА. Актуальные вопросы развития информатизации судебной системы и обеспечения исполнения исполнительных документов. В: Коваленко ЕИ, редактор. *Информационные технологии и право: правовая информатизация – 2018. Сборник материалов VI Международной научно-практической конференции; 17 мая 2018 г.; Минск, Беларусь*. Минск: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь; 2018. с. 423–427.
9. Тевелева ВН. О системах электронного опубликования судебных решений в зарубежных странах. В: Семенов ВИ, редактор. *Право в современном белорусском обществе. Выпуск 8*. Минск: Аинформ; 2013. с. 486–492.
10. Толочко ОН. Правовые проблемы использования технологий машинного обучения. В: Василевич ГА, редактор. *Актуальные проблемы достижения целей устойчивого развития в условиях цифровой трансформации государства и права в Республике Беларусь. Материалы Республиканской научно-практической конференции; 18–19 ноября 2022 г.; Минск, Беларусь*. Минск: БГУ; 2022. с. 79–84.
11. Харитонюк КН. Современные тенденции электронного судопроизводства и применение электронных доказательств по экономическим делам. В: Мательский АФ, редактор. *Информационные технологии и право: правовая информатизация – 2021. Сборник материалов VII Международной научно-практической конференции; 28 октября 2021 г.; Минск, Беларусь*. Минск: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь; 2021. с. 633–638.
12. Хотько ЕП. Совершенствование правового регулирования информационных отношений в гражданском судопроизводстве. В: Мательский АФ, редактор. *Информационные технологии и право: правовая информатизация – 2021. Сборник материалов VII Международной научно-практической конференции; 28 октября 2021 г.; Минск, Беларусь*. Минск: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь; 2021. с. 639–643.
13. Агеев ВВ. Состояние и перспективы информатизации судов и системы Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. В: Коваленко ЕИ, редактор. *Информационные технологии и право: правовая информатизация – 2018. Сборник материалов VI Международной научно-практической конференции; 17 мая 2018 г.; Минск, Беларусь*. Минск: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь; 2018. с. 354–359.
14. Решетняк ВИ, Смагина ЕС. *Информационные технологии в гражданском судопроизводстве (российский и зарубежный опыт)*. Москва: Городец; 2017. 304 с.
15. Брановицкий КЛ. *Информационные технологии в гражданском процессе Германии: сравнительно-правовой анализ*. Москва: Волтерс клувер; 2010. 208 с.
16. Сивак НВ. *Упрощенное производство в арбитражном процессе*. Москва: Проспект; 2014. 136 с.
17. Чуча СЮ, редактор. *Электронное правосудие. Электронный документооборот*. Москва: Проспект; 2018. 240 с.
18. Самедзаде Агасамед оглы АК. Информационные технологии на службе органов юстиции. В: Коваленко ЕИ, редактор. *Информационные технологии и право: правовая информатизация – 2018. Сборник материалов VI Международной научно-практической конференции; 17 мая 2018 г.; Минск, Беларусь*. Минск: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь; 2018. с. 432–437.
19. Ибрагимова СЭ. Обеспечение информационно-коммуникативного сопровождения суда в рамках программы «E-SUD» (опыт Республики Узбекистан). В: Мательский АФ, редактор. *Информационные технологии и право: правовая информатизация – 2021. Сборник материалов VII Международной научно-практической конференции; 28 октября 2021 г.; Минск, Беларусь*. Минск: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь; 2021. с. 512–521.
20. Брановицкий КЛ, Котельников АГ, Решетникова ИВ. *Гражданское судопроизводство за рубежом*. Москва: Инфотропик медиа; 2013. 248 с.
21. Киселева О. Работу судов – на принципиально новый организационный, качественный и технический уровень (интервью с первым заместителем Председателя Верховного Суда Республики Беларусь В. Л. Калинковичем). *Судовы веснік*. 2019;4:3–8.
22. Ермакова ЕП. *Реформы гражданского судопроизводства, арбитража и медиации в зарубежных странах 2014–2018 гг. (Австралия, Англия, Германия, Канада, США, Франция)*. Москва: Инфотропик медиа; 2018. 192 с.
23. Кулакова ВЮ, редактор. *Гражданский процесс зарубежных стран (Франция и Англия)*. Москва: Проспект; 2018. 256 с.
24. Ахметзакиров Н. Суды Казахстана в условиях цифровой трансформации. *Судовы веснік*. 2020;4:78–79.
25. Момотов ВВ. Внедрение искусственного интеллекта в судопроизводство: перспективы и риски. В: Мательский АФ, редактор. *Информационные технологии и право: правовая информатизация – 2021. Сборник материалов VII Международной научно-практической конференции; 28 октября 2021 г.; Минск, Беларусь*. Минск: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь; 2021. с. 567–573.
26. Кошечева ЕС. Применение российскими судами цифровых технологий в гражданском и арбитражном судопроизводстве. В: Мательский АФ, редактор. *Информационные технологии и право: правовая информатизация – 2021. Сборник материалов VII Международной научно-практической конференции; 28 октября 2021 г.; Минск, Беларусь*. Минск: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь; 2021. с. 543–549.
27. Калинкович В. Руководитель суда в современных условиях. *Судовы веснік*. 2015;3:3–8.
28. Эндрюс Н. Система гражданского процесса Англии: судебное разбирательство, медиация и арбитраж. Москва: Инфотропик медиа; 2012. 544 с.
29. Ковыршина НА. *Гражданское судопроизводство в монархиях Арабского Востока*. Москва: Российский университет дружбы народов; 2013. 171 с.
30. Фокина МА, редактор. *Курс доказательственного права. Гражданский процесс. Арбитражный процесс. Административное судопроизводство*. Москва: Статут; 2019. 656 с.
31. Кудрявцева ЕВ. *Гражданское судопроизводство Англии*. Москва: Городец; 2008. 320 с.
32. Таранова ТС, редактор. *Теоретические и практические проблемы реформирования цивилистического судопроизводства*. Минск: Колорград; 2021. 348 с.
33. Князькин СИ. Идеологические и процессуальные предпосылки использования искусственного интеллекта в судопроизводстве. В: Мательский АФ, редактор. *Информационные технологии и право: правовая информатизация – 2021.*

Сборник материалов VII Международной научно-практической конференции; 28 октября 2021 г.; Минск, Беларусь. Минск: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь; 2021. с. 528–533.

34. Курочкин СА. Искусственный интеллект и будущее гражданского процесса. В: Молчанов ВВ, редактор. *Учение о гражданском процессе: настоящее и будущее. Сборник докладов II Международной научной конференции памяти М. К. Треушниковой; 9 февраля 2023 г.; Москва, Россия.* Москва: Зерцало-М; 2023. с. 158–162.

35. Радиванович НН, Кебикова ИВ. Общедоступный электронный банк судебных решений в сети Интернет. В: Мател'sкий АФ, редактор. *Информационные технологии и право: правовая информатизация – 2021. Сборник материалов VII Международной научно-практической конференции; 28 октября 2021 г.; Минск, Беларусь.* Минск: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь; 2021. с. 591–594.

References

1. Gabriyanchik AB. Artificial intelligence technologies in civil and economic processes. In: Martynenko IE, editor. *Problemy grazhdanskogo prava i protsessa. Vypusk 6* [Problems of civil law and process. Issue 6]. Grodna: Yanka Kupala State University of Grodno; 2021. p. 271–279. Russian.

2. Dubrovin E, Martinovich I. [Courts of general jurisdiction in Ukraine]. *Yustitsiya Belarusi*. 2012;3:57–60. Russian.

3. Kovpaev SS. [Current issues in the formation of an electronic justice system in relations with foreign courts]. In: Matel'skii AF, editor. *Informatsionnye tekhnologii i pravo: pravovaya informatizatsiya – 2021. Sbornik materialov VII Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 28 oktyabrya 2021 g.; Minsk, Belarus'* [Information technologies and law: legal informatisation – 2021. Collection of materials of the 7th International scientific and practical conference; 2021 October 28; Minsk, Belarus]. Minsk: National Centre for Legal Information of the Republic of Belarus; 2021. p. 538–542. Russian.

4. Lyakh NV. [Formation and use of information resources within the framework of a unified information infrastructure of courts]. In: Matel'skii AF, editor. *Informatsionnye tekhnologii i pravo: pravovaya informatizatsiya – 2021. Sbornik materialov VII Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 28 oktyabrya 2021 g.; Minsk, Belarus'* [Information technologies and law: legal informatisation – 2021. Collection of materials of the 7th International scientific and practical conference; 2021 October 28; Minsk, Belarus]. Minsk: National Centre for Legal Information of the Republic of Belarus; 2021. p. 556–562. Russian.

5. Lyubetskaya S. [Judicial administration as one of the forms of improving the judicial system in the Republic of Belarus]. *Sudovy vesnik*. 2013;4:29–31. Russian.

6. Savenok AL. [Legal regulation of the use of artificial intelligence technologies]. In: Karpovich NA, editor. *Pravo v sovremen-nom belorusskom obshchestve. Vypusk 16* [Law in modern Belarusian society. Issue 16]. Minsk: Kolorgrad; 2021. p. 4–10. Russian.

7. Savchuk VV. [Problems and prospects for the use of electronic communications and information resources in courts of general jurisdiction of the Republic of Belarus]. In: Kovalenko EI, editor. *Informatsionnye tekhnologii i pravo: pravovaya informatizatsiya – 2018. Sbornik materialov VI Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 17 maya 2018 g.; Minsk, Belarus'* [Information technologies and law: legal informatisation – 2018. Collection of materials of the 6th International scientific and practical conference; 2018 May 17; Minsk, Belarus]. Minsk: National Centre for Legal Information of the Republic of Belarus; 2018. p. 417–422. Russian.

8. Sen'ko VA. [Current issues in the development of informatisation of the judicial system and ensuring the execution of executive documents]. In: Kovalenko EI, editor. *Informatsionnye tekhnologii i pravo: pravovaya informatizatsiya – 2018. Sbornik materialov VI Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 17 maya 2018 g.; Minsk, Belarus'* [Information technologies and law: legal informatisation – 2018. Collection of materials of the 6th International scientific and practical conference; 2018 May 17; Minsk, Belarus]. Minsk: National Centre for Legal Information of the Republic of Belarus; 2018. p. 423–427. Russian.

9. Teveleva VN. [On systems for electronic publication of court decisions in foreign countries]. In: Semenov VI, editor. *Pravo v sovremen-nom belorusskom obshchestve. Vypusk 8* [Law in modern Belarusian society. Issue 8]. Minsk: Ainform; 2013. p. 486–492. Russian.

10. Tolochko ON. [Legal problems of using machine learning technologies]. In: Vasilevich GA, editor. *Aktual'nye problemy dostizheniya tselei ustoichivogo razvitiya v usloviyakh tsifrovoy transformatsii gosudarstva i prava v Respublike Belarus'. Materialy Respublikanskoj nauchno-prakticheskoi konferentsii; 18–19 noyabrya 2022 g.; Minsk, Belarus'* [Current problems of achieving sustainable development goals in the context of digital transformation of state and law in the Republic of Belarus. Proceedings of the Republican scientific and practical conference; 2022 November 18–19; Minsk, Belarus]. Minsk: Belarusian State University; 2022. p. 79–84. Russian.

11. Kharitonyuk KN. [Modern trends in electronic legal proceedings and the use of electronic evidence in economic cases]. In: Matel'skii AF, editor. *Informatsionnye tekhnologii i pravo: pravovaya informatizatsiya – 2021. Sbornik materialov VII Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 28 oktyabrya 2021 g.; Minsk, Belarus'* [Information technologies and law: legal informatisation – 2021. Collection of materials of the 7th International scientific and practical conference; 2021 October 28; Minsk, Belarus]. Minsk: National Centre for Legal Information of the Republic of Belarus; 2021. p. 633–638. Russian.

12. Khot'ko EP. [Improving the legal regulation of information relations in civil proceedings]. In: Matel'skii AF, editor. *Informatsionnye tekhnologii i pravo: pravovaya informatizatsiya – 2021. Sbornik materialov VII Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 28 oktyabrya 2021 g.; Minsk, Belarus'* [Information technologies and law: legal informatisation – 2021. Collection of materials of the 7th International scientific and practical conference; 2021 October 28; Minsk, Belarus]. Minsk: National Centre for Legal Information of the Republic of Belarus; 2021. p. 639–643. Russian.

13. Ageev VV. [The state and prospects of informatisation of courts and the system of the Judicial Department at the Supreme Court of the Russian Federation]. In: Kovalenko EI, editor. *Informatsionnye tekhnologii i pravo: pravovaya informatizatsiya – 2018. Sbornik materialov VI Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 17 maya 2018 g.; Minsk, Belarus'* [Information technologies and law: legal informatisation – 2018. Collection of materials of the 6th International scientific and practical conference; 2018 May 17; Minsk, Belarus]. Minsk: National Centre for Legal Information of the Republic of Belarus; 2018. p. 354–359. Russian.

14. Reshetnyak VI, Smagina ES. *Informatsionnye tekhnologii v grazhdanskom sudoproizvodstve (rossiiskii i zarubezhnyi opyt)* [Information technologies in civil proceedings (Russian and foreign experience)]. Moscow: Gorodets; 2017. 304 p. Russian.

15. Branovitskii KL. *Informatsionnye tekhnologii v grazhdanskom protsesse Germanii: sravnitel'no-pravovoi analiz* [Information technologies in civil procedure in Germany: comparative legal analysis]. Moscow: Wolters kluwer; 2010. 208 p. Russian.

16. Sivak NV. *Uproshchennoe proizvodstvo v arbitrazhnom protsesse* [Simplified proceedings in arbitration procedure]. Moscow: Prospekt; 2014. 136 p. Russian.
17. Chucha SYu, editor. *Elektronnoe pravosudie. Elektronnyi dokumentooborot* [Electronic justice. Electronic document flow]. Moscow: Prospekt; 2018. 240 p. Russian.
18. Samedzade Agasamed ogly AK. [Information technologies in the service of justice authorities]. In: Kovalenko EI, editor. *Informatsionnye tekhnologii i pravo: pravovaya informatizatsiya – 2018. Sbornik materialov VI Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 17 maya 2018 g.; Minsk, Belarus'* [Information technologies and law: legal informatisation – 2018. Collection of materials of the 6th International scientific and practical conference; 2018 May 17; Minsk, Belarus]. Minsk: National Centre for Legal Information of the Republic of Belarus; 2018. p. 432–437. Russian.
19. Ibragimova SE. [Providing information and communication support for the court within the framework of the «E-SUD» programme (experience of the Republic of Uzbekistan)]. In: Matel'skii AF, editor. *Informatsionnye tekhnologii i pravo: pravovaya informatizatsiya – 2021. Sbornik materialov VII Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 28 oktyabrya 2021 g.; Minsk, Belarus'* [Information technologies and law: legal informatisation – 2021. Collection of materials of the 7th International scientific and practical conference; 2021 October 28; Minsk, Belarus]. Minsk: National Centre for Legal Information of the Republic of Belarus; 2021. p. 512–521. Russian.
20. Branovitskii KL, Kotel'nikov AG, Reshetnikova IV. *Grazhdanskoe sudoproizvodstvo za rubezhom* [Civil proceedings abroad]. Moscow: Infotropik media; 2013. 248 p. Russian.
21. Kiseleva O. The work of the courts – to a fundamentally new organizational, qualitative and technical level (interview with the first deputy Chairman of the Supreme Court of the Republic of Belarus V. L. Kalinkovich). *Sudovy vesnik*. 2019;4:3–8. Russian.
22. Ermakova EP. *Reformy grazhdanskogo sudoproizvodstva, arbitrazha i mediatsii v zarubezhnykh stranakh 2014–2018 gg. (Avstraliya, Angliya, Germaniya, Kanada, SShA, Frantsiya)* [Reforms of civil proceedings, arbitration and mediation in foreign countries 2014–2018 (Australia, England, Germany, Canada, USA, France)]. Moscow: Infotropik media; 2018. 192 p. Russian.
23. Kulakova VYu, editor. *Grazhdanskii protsess zarubezhnykh stran (Frantsiya i Angliya)* [Civil procedure of foreign countries (France and England)]. Moscow: Prospekt; 2018. 256 p. Russian.
24. Akhmetzakirov N. [Courts of Kazakhstan in the context of digital transformation]. *Sudovy vesnik*. 2020;4:78–79. Russian.
25. Momotov VV. [Introduction of artificial intelligence into legal proceedings: prospects and risks]. In: Matel'skii AF, editor. *Informatsionnye tekhnologii i pravo: pravovaya informatizatsiya – 2021. Sbornik materialov VII Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 28 oktyabrya 2021 g.; Minsk, Belarus'* [Information technologies and law: legal informatisation – 2021. Proceedings of the 7th International scientific and practical conference; 2021 October 28; Minsk, Belarus]. Minsk: National Centre for Legal Information of the Republic of Belarus; 2021. p. 567–573. Russian.
26. Koshcheeva ES. [The use of digital technologies by Russian courts in civil and arbitration proceedings]. In: Matel'skii AF, editor. *Informatsionnye tekhnologii i pravo: pravovaya informatizatsiya – 2021. Sbornik materialov VII Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 28 oktyabrya 2021 g.; Minsk, Belarus'* [Information technologies and law: legal informatisation – 2021. Collection of materials of the 7th International scientific and practical conference; 2021 October 28; Minsk, Belarus]. Minsk: National Centre for Legal Information of the Republic of Belarus; 2021. p. 543–549. Russian.
27. Kalinkovich V. [Head of the court in modern conditions]. *Sudovy vesnik*. 2015;3:3–8. Russian.
28. Andrews N. *Sistema grazhdanskogo protsessa Anglii: sudebnoe razbiratel'stvo, mediatsiya i arbitrazh* [The English civil procedure system: litigation, mediation and arbitration]. Moscow: Infotropik media; 2012. 544 p. Russian.
29. Kovyrshina NA. *Grazhdanskoe sudoproizvodstvo v monarkhiyakh Arabskogo Vostoka* [Civil proceedings in the monarchies of the Arab East]. Moscow: RUDN University; 2013. 171 p. Russian.
30. Fokina MA, editor. *Kurs dokazatel'stvennogo prava. Grazhdanskii protsess. Arbitrazhnyi protsess. Administrativnoe sudoproizvodstvo* [Course of evidence law. Civil procedure. Arbitration procedure. Administrative proceedings]. Moscow: Statut; 2019. 656 p. Russian.
31. Kudryavtseva EV. *Grazhdanskoe sudoproizvodstvo Anglii* [Civil proceedings in England]. Moscow: Gorodets; 2008. 320 p. Russian.
32. Taranova TS, editor. *Teoreticheskie i prakticheskie problemy reformirovaniya tsivilisticheskogo sudoproizvodstva* [Theoretical and practical problems of civil proceedings reforming]. Minsk: Kolorgrad; 2021. 348 p. Russian.
33. Knyaz'kin SI. Ideological and procedural prerequisites for the use of artificial intelligence in legal proceedings. In: Matel'skii AF, editor. *Informatsionnye tekhnologii i pravo: pravovaya informatizatsiya – 2021. Sbornik materialov VII Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 28 oktyabrya 2021 g.; Minsk, Belarus'* [Information technologies and law: legal informatisation – 2021. Proceedings of the 7th International scientific and practical conference; 2021 October 28; Minsk, Belarus]. Minsk: National Centre for Legal Information of the Republic of Belarus; 2021. p. 528–533. Russian.
34. Kurochkin SA. [Artificial intelligence and the future of civil procedure]. In: Molchanov VV, editor. *Uchenie o grazhdanskom protsesse: nastoyashchee i budushchee: Sbornik dokladov II Mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii pamyati M. K. Treushnikova; 9 fevralya 2023 g.; Moskva, Rossiya* [The doctrine of civil procedure: present and future. Collection of reports of the 2nd International scientific conference in memory of M. K. Treushnikov; 2023 February 9; Moscow Russia]. Moscow: Zertsalo-M; 2023. p. 158–162. Russian.
35. Radivanovich NN, Kebikova IV. [A publicly accessible electronic bank of court decisions on the Internet]. In: Matel'skii AF, editor. *Informatsionnye tekhnologii i pravo: pravovaya informatizatsiya – 2021. Sbornik materialov VII Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 28 oktyabrya 2021 g.; Minsk, Belarus'* [Information technologies and law: legal informatisation – 2021. Proceedings of the 7th International scientific and practical conference; 2021 October 28; Minsk, Belarus]. Minsk: National Centre for Legal Information of the Republic of Belarus; 2021. p. 591–594. Russian.

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО, ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО И АГРАРНОЕ ПРАВО

ENVIRONMENTAL LAW, NATURAL RESOURCES LAW AND AGRARIAN LAW

УДК 349.41

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ ПО ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ И ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

Г. В. КРАСУЦКИЙ¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Аннотация. Рассмотрены проблемы правового регулирования отношений по предоставлению и использованию земельных участков для жилищного строительства. Затронуты вопросы определения целевого назначения таких земельных участков, прав на них, механизмов их предоставления, правомочий землепользователей, гарантий и способов защиты прав субъектов соответствующих земельных отношений. Автором сформулированы теоретические выводы и предложения по совершенствованию законодательства в целях обеспечения эффективного и рационального использования земельных участков для строительства и обслуживания жилых домов.

Ключевые слова: жилищное строительство; земельный участок; целевое назначение земельных участков; застройка земельных участков; правомочия землепользователей; защита прав землепользователей.

Образец цитирования:

Красуцкий ГВ. Некоторые проблемы правового регулирования отношений по предоставлению и использованию земельных участков для жилищного строительства. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2024;1:76–86.
EDN: EUCXOZ

For citation:

Krasutski HV. Some problems of legal regulation of relations on the provision and use of land plots for housing construction. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2024;1:76–86. Russian.
EDN: EUCXOZ

Автор:

Георгий Вячеславович Красуцкий – соискатель кафедры экологического и аграрного права юридического факультета. Научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент И. С. Шахрай.

Author:

Heorhi V. Krasutski, competitor at the department of environmental and agrarian law, faculty of law.
george-2013@tut.by
<https://orcid.org/0000-0003-4724-833X>

SOME PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF RELATIONS ON THE PROVISION AND USE OF LAND PLOTS FOR HOUSING CONSTRUCTION

H. V. KRASUTSKI^a

^aBelarusian State University, 4 Niezaliezhnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus

Abstract. The author of the article examines the problems of legal regulation of relations on the provision and use of land for housing construction. Among other things, the issues of the purpose of such land plots, property rights to them, mechanisms of provision, powers of land users, guarantees and ways to protect the rights of subjects of land relations were touched upon. The author has made proposals to improve legislation in order to ensure the effective and rational use of land for the construction and maintenance of residential buildings.

Keywords: housing construction; land plot; purpose of land plots; development of land plots; the rights of land users; protection of the rights of land users.

Введение

Ввиду особой ценности земли в обществе существует запрос на установление социально обоснованных правил по распоряжению этим природным ресурсом и его использованию. Одной из сфер применения таких правил является жилищное строительство, важность которого отражена в положениях Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2021–2025 годы и государственной программы «Строительство жилья» на 2021–2025 годы. Среди направлений этих программных документов заявлено повышение уровня обеспеченности населения доступным и комфортным жильем, создание безопасной и экологически устойчивой среды проживания.

В аспекте указанных направлений интерес представляют порядок, условия и ограничения использования земельных участков, предоставленных для осуществления жилищного строительства. Согласно п. 2 ст. 13 Кодекса Республики Беларусь о земле (далее – КоЗ) цели использования земельных участков определяют вид прав на них, поэтому от целевого назначения зависят порядок их изъятия и предостав-

ления, круг субъектов, их полномочия, гарантии и способы защиты прав и т. д.

Отметим, что в отечественной науке не проводилось системное исследование правового регулирования отношений по предоставлению и использованию земельных участков для строительства и обслуживания жилых домов, вследствие чего ряд законодательных положений и научных понятий имеют фрагментарное доктринальное обоснование, которое требует современного переосмысления, в том числе с учетом результатов состоявшихся с начала 1990-х гг. нескольких этапов земельно-правовых преобразований [1].

Целью настоящего исследования является изучение указанной проблематики с точки зрения системности и комплексности правового регулирования, соблюдения в нем баланса интересов личности, общества и государства, необходимого для достижения социальной справедливости и устойчивого развития Республики Беларусь. При этом основной задачей выступает выявление концептуальных проблем и отдельных недостатков в нормах законодательства, которые препятствуют реализации этих целей.

Основная часть

Правовое понятие «целевое назначение земельного участка» начало формироваться в советский период, когда нашло отражение в земельном законодательстве. В то же время в научной литературе данное понятие одним из первых стал обосновывать Г. А. Аксененок [2, с. 160]. С течением времени научное представление об этом понятии формировалось под влиянием различных факторов, в связи с чем в литературе высказываются разные точки зрения на его сущность. Например, одни ученые пишут, что от целевого назначения земельного участка «зависит правовой режим этого участка» [3, с. 125], другие ученые считают, что «целевое назначение означает определенную доминирующую цель использования

земельного участка» [4, с. 26]. Приведенные подходы позволяют утверждать, что целевое назначение земельных участков лежит в основе правового регулирования отношений по их охране и использованию.

Следует отметить, что целевое назначение земельных участков в составе категории земель населенных пунктов, садоводческих товариществ, дачных кооперативов может рассматриваться как базис для решения различных задач и удовлетворения нужд проживающего на этих землях населения [5; 6, с. 166; 7, с. 50]. Такой вывод можно сделать, опираясь на определение понятия «населенный пункт» (место постоянного жительства граждан, имеющее необходимые для обеспечения их жизнедеятельности

жилые и иные здания и сооружения), сформулированного в абзаце 6 ч. 1 ст. 1 Закона Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 154-З «Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь». Для формирования полноценного представления о целевом назначении земельных участков обратимся к такому ключевому понятию, как жилой дом. Его характерным признаком является прочная связь с землей, вопреки наличию которой земельные участки и размещенные на них капитальные строения законодатель рассматривает как самостоятельные объекты с единой судьбой (ст. 5 КоЗ). При этом обеспечение такого единства возможно при согласованности земельного и градостроительного законодательства, на отсутствие которой ученые обращают внимание [8, с. 220; 9].

Анализ научной литературы показал различие взглядов на то, что первично – землеустройство или градостроительное планирование. Например, исследователи отмечают, что главная цель планировки состоит в рациональном и комплексном размещении объектов на земле, а цель землеустройства заключается в установлении, уточнении, упорядочении внешних границ землепользований и организации рационального использования самой земли как основного средства производства [10, с. 116]. По нашему мнению, поскольку жилищное строительство невозможно без использования земли, вопросы ее охраны, определения границ и порядка землепользования имеют первостепенное значение. В то же время при разрешении этих вопросов необходимо учитывать градостроительные аспекты, ведь в данном случае речь идет о строительстве объектов, к возведению и эксплуатации которых предъявляются определенные требования. В связи с изложенным представляет интерес подход Н. А. Шингеля, которая предлагает рассматривать земли как «природно-ресурсовую основу территорий населенных пунктов, что позволит разграничивать земли населенных пунктов не только по земельно-правовому критерию – целевому назначению, а и по градостроительным признакам – значению в развитии территорий населенного пункта» [11, с. 148].

Из определений понятия «зонирование территорий» (ст. 1 Закона Республики Беларусь от 5 июля 2004 г. № 300-З «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности», п. 1.23 ст. 1 Кодекса Республики Беларусь об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности (вступает в силу 23 июля 2024 г.)) следует, что законодатель положил в основу установления территориальных зон градостроительные регламенты и при этом указал, что такие зоны определяются по преимущественному функциональному использованию. В то же время функциональное использование обусловлено целевым назначением земельных участков, а значит, зонирование территорий фактически детализирует правила их охраны и использования.

Еще один аспект использования земли заключается в том, что она является компонентом природной среды, поэтому воздействие на нее требует соблюдения природоохранных требований. Особое значение это обстоятельство приобретает в связи с реализацией Национального плана действий по развитию «зеленой» экономики в Республике Беларусь на 2021–2025 годы, согласно которому актуальным остается изучение и внедрение передовых практик и стандартов в части зеленого строительства и городского планирования в целях достижения минимального воздействия на окружающую среду.

Таким образом, следует вести речь о синхронизации правового регулирования градостроительного планирования, землеустройства и экологизации законодательства.

Как отмечено выше, права на земельные участки зависят от целей их использования, поэтому важно установить сбалансированную систему прав, на которых земельные участки могут предоставляться для строительства жилья. Несмотря на то что закрепленные в КоЗ правовые формы прошли проверку временем, в объективе внимания ученых остаются вопросы об их содержании и применимости к рассматриваемой цели.

Общепризнанным является мнение о предпочтительности права частной собственности перед другими правами, что обусловлено конституционными гарантиями его защиты и широкими правомочиями землепользователей. Вместе с тем в правовом регулировании этого института сохраняются противоречия и пробелы.

Так, предложенная в ст. 14 КоЗ формулировка подчеркивает первичный характер государственной собственности, что концептуально препятствует полноценной реализации конституционного положения о равных условиях для развития всех форм собственности. На эту проблему обращают внимание и отечественные ученые [12, с. 410–411]. В то же время встречаются противоположные точки зрения о причислении государства к субъектам земельных отношений [13, с. 37; 14, с. 206–209; 15, с. 76]. В ст. 15 КоЗ определены случаи, когда земельные участки могут находиться только в государственной собственности, т. е. государство де-факто выступает субъектом земельных отношений, что юридически обеспечивается нормами гражданского (п. 2 ст. 213 Гражданского кодекса Республики Беларусь (далее – ГК)), но не земельного законодательства. В связи с этим целесообразно закрепить в КоЗ статус государства как субъекта права собственности.

Еще одним актуальным вопросом остается регулирование отношений, которые возникают по поводу земельных участков для жилищного строительства, осложненных иностранным элементом. Несмотря на существенное расширение прав иностранных граждан, в новой редакции КоЗ они по-прежнему являются значительно ограниченными. Например,

иностранцы), согласно ст. 14 КоЗ, могут иметь в собственности земельные участки, как правило, только в случае приобретения прав на размещенные на них капитальные строения (здания, сооружения), что не вписывается в общую концепцию изменений, предусматривающих возможность этих субъектов иметь в собственности землю. Более того, за рамками правового регулирования остаются другие потенциальные ситуации.

В частности, государство, дав собственникам право на возмездное отчуждение иностранцам земельных участков с размещенными на них объектами недвижимого имущества, установило ограничения для распоряжения землей без таких объектов, тогда как возведение незавершенного жилого дома и его консервация не представляют собой сложности.

Необоснованными являются перечисленные ограничения для иностранцев, состоящих в браке с гражданами Республики Беларусь, поскольку КоЗ допускает раздел совместно нажитого имущества супругов, при котором с соблюдением определенных условий возможно отчуждение доли в праве собственности на земельный участок в пользу иностранцев.

Таким образом, для устранения пробелов в регулировании отношений с участием указанных субъектов предлагаем расширить их права, исключив из условий для нахождения в частной собственности иностранцев земельных участков с целевым назначением для строительства и обслуживания жилых домов необходимость размещать на таких участках объекты недвижимости.

Кроме того, следует обратить внимание на одну существенную новеллу КоЗ, в применении которой возникает ряд вопросов. Так, в п. 4 ст. 70 КоЗ закреплены права лица требовать отчуждения ему доли в праве собственности на земельный участок, но КоЗ не устанавливает порядок внесудебного отчуждения доли, в том числе с учетом возможности разрешения имущественных вопросов между супругами путем заключения брачного договора, а также порядок определения ее стоимости при возникновении спора, в том числе если право на земельный участок приобретено безвозмездно.

Также общепризнанно, что отчуждение собственником своего имущества считается добровольным, а поэтому при недостижении супругами (бывшими супругами) соглашения об отчуждении доли в праве собственности считаем правильным вести речь о возникновении спора по поводу передачи такой доли с выплатой компенсации. При определении

размера этой компенсации находим справедливым учитывать возмездность или безвозмездность приобретения права на участок, для чего нужно исходить из рыночной стоимости земельного участка, определенной в установленном законодательством об оценочной деятельности порядке, либо из его кадастровой стоимости соответственно.

С учетом вышеизложенного в целях единообразного применения п. 4 ст. 70 КоЗ предлагаем указать в нем, что отчуждение доли в праве собственности на земельный участок производится в порядке, предусмотренном законодательством о браке и семье или гражданским законодательством, а спор о ее стоимости и (или) отчуждении подлежит разрешению судом с применением в зависимости от оснований приобретения кадастровой или рыночной стоимости земельного участка.

Далее остановимся на таких формах использования земли, как право пожизненного наследуемого владения и постоянного пользования, поскольку их применение актуально для целей жилищного строительства.

Особенностью права пожизненного наследуемого владения применительно к цели жилищного строительства является его социальная предопределенность: данное право сохраняется на земельные участки, предоставленные в соответствии с ранее действовавшим законодательством; цели, для которых могут предоставляться земельные участки на указанном праве, социально значимы; земельные участки предоставляются при одновременном наличии гражданства Республики Беларусь и нахождении на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий; земельные участки предоставляются без взимания платы. В научной литературе отмечено, что «целесообразность сохранения права пожизненного наследуемого владения обусловлена социальными факторами» [16, с. 39]. Однако развитие земельных отношений требует совершенствования этой правовой формы.

Так, в силу социальной природы указанного права и «земельной амнистии», предусмотренной Законом Республики Беларусь от 18 июля 2022 г. № 195-З «Об изменении кодексов», считаем обоснованным закрепить в КоЗ норму, согласно которой после завершения срока проведения «земельной амнистии», установленного ст. 3 названного закона, земельные участки не должны предоставляться в пожизненное наследуемое владение при самовольном строительстве (такая мера будет выступать эффективной мерой в борьбе с самовольным строительством)¹.

¹В соответствии с п. 4 ст. 223 ГК решение суда о признании права собственности на самовольную постройку является основанием для принятия местным исполнительным и распорядительным органом решений о продолжении строительства или о введении самовольной постройки в эксплуатацию и ее государственной регистрации в установленном порядке, а также о предоставлении (изменении целевого назначения) земельного участка в порядке, предусмотренном законодательством об охране и использовании земель. Согласно п. 2.2 ст. 16 КоЗ земельные участки могут предоставляться в пожизненное наследуемое владение гражданам Республики Беларусь для строительства и обслуживания принадлежащих им на праве собственности или ином законном основании жилого дома, зарегистрированной организацией по государственной регистрации квартиры в блокированном жилом доме.

Кроме того, нами обращалось внимание на отсутствие конкретного механизма приобретения прав на земельный участок, в случае если кандидату в правообладатели принадлежит доля в праве на перешедшие по наследству жилой дом, квартиру в блокированном жилом доме, расположенные на таком земельном участке, что является предпосылкой для возникновения споров о правах на земельные участки. Решением данной проблемы может стать закрепление в КоЗ положения о том, что в таких случаях у кандидата в правообладатели появляется или к нему переходит доля в праве на земельный участок, пропорциональная доле в праве на расположенное на нем капитальное строение (здание, сооружение) [17].

Относительно права постоянного пользования необходимо отметить, что с учетом безвозмездного характера его следует рассматривать как форму государственной поддержки (на это обращает внимание Д. М. Демичев [14, с. 242–243]). В литературе встречаются мнения об отказе от этой правовой формы либо о сокращении ее применения, однако полагаем, что в целях содействия жилищному строительству и обеспечения интересов государства на данном этапе актуальным является сохранение этого вида права, но при условии закрепления социально значимых оснований его применения. В свете активного внедрения в практику строительства возведения индивидуального жилья путем комплексной застройки земельных участков одним застройщиком к числу таких оснований следует отнести возможность предоставления земельных участков юридическим лицам, осуществляющим данную застройку. При этом вопрос о последующем переходе прав на земельный участок от упомянутых юридических лиц должен решаться с применением существующих механизмов исходя из того, будет образована организация собственников или нет.

Как отмечено ранее, цели использования земельных участков определяют виды прав на них, а значит, влияют на порядок их предоставления, от которого зависит доступ к такому природному ресурсу, как земля. Несмотря на постоянное совершенствование этого порядка, он не лишен недостатков.

В соответствии со ст. 29–32 КоЗ вопросы, связанные с изъятием и предоставлением земельных участков, отнесены в основном к компетенции местных исполнительных и распорядительных органов, тогда как учеными высказывается мнение о необходимости расширять права местных представительных органов в этой сфере [18, с. 176–177]. Кроме того, развитие института народовластия в Республике Беларусь путем закрепления конституционного статуса Всебелорусского народного собрания актуализирует повышение роли общественности при распределении земли, о значении которой говорится в научной литературе [19, с. 180; 20, с. 80].

Отметим, что основа участия Советов депутатов в распоряжении земель заложена в законе (напри-

мер, п. 1.6, 1.27 ст. 17 Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»), но их полномочия не конкретизированы в КоЗ. Вместе с тем поскольку Советы депутатов являются представительными органами власти, считаем обоснованным наличие у них таких полномочий в некоторых социально значимых случаях (например, при предоставлении юридическим лицам земельных участков для строительства и обслуживания многоквартирных и блокированных жилых домов путем комплексной застройки земельных участков одним застройщиком, если при этом планируется строительство на землях, занятых объектами, имеющими природоохранное, оздоровительное, рекреационное, историко-культурное, социальное значение, либо при строительстве на большом количестве участков, для которого требуется их изъятие). В таких случаях необходимо обязательно выяснить и учесть мнение граждан и иных заинтересованных субъектов, проживающих (размещенных) на соответствующей территории. При этом отказ от учета их мнения должен быть мотивирован в решении Совета депутатов, что позволит дать ситуации объективную оценку в случае его обжалования.

Формирование земельного участка для целей его предоставления включает в себя установление границы. Изучение судебной практики показало, что именно допущенные при этом нарушения влекут признание установления границ недействительным. Подробно данная проблематика исследована нами ранее, для совершенствования порядка установления границ земельных участков предложено закрепить в КоЗ понятие «фактическая граница земельного участка» [21].

Примечательно то, что по общему правилу земельные участки предоставляются по результатам проведения аукционов, а исключения из него указаны в ст. 42 КоЗ, также исключения могут быть установлены Президентом Республики Беларусь. Согласно п. 2 ст. 42 КоЗ областными исполнительными комитетами предоставлены полномочия по определению населенных пунктов и иных территорий, на которых земельные участки, в том числе для конкретных целей, предоставляются без проведения аукциона. Подобные решения принимаются с учетом интересов государства, местных условий и экономической эффективности, однако эти критерии в законодательстве не раскрываются, равно как и не устанавливается их приоритет друг перед другом. В целях исключения разной правоприменительной практики предлагаем конкретизировать п. 2 ст. 42 КоЗ и указать, что областные исполнительные комитеты должны исходить из национальных интересов Республики Беларусь (данное понятие раскрывается в Концепции национальной безопасности Республики Беларусь и подразумевает учет интересов всех

лиц и достижение экономической выгоды). Полагаем, что закрепление такой связи повысит уровень ответственности исполнительных комитетов при принятии решений.

В вопросе исследования механизмов предоставления земельных участков отметим, что в ряде случаев препятствием для их приобретения выступает большой размер платы, в том числе за право аренды. В целях обеспечения доступности землепользования и жилищного строительства в КоЗ установлена возможность предоставления рассрочки внесения платы, использование которой, как показывает практика, не всегда удовлетворяет интересы государства и землепользователей.

Проблемы правового регулирования рассрочки внесения платы за земельные участки освещены в научной литературе [22], такие же вопросы характерны для рассрочки внесения платы за право аренды земельных участков. Например, закрепление запрета на отчуждение и (или) последующий залог земельного участка, приобретенного с рассрочкой внесения платы (ее части), является недостаточным до полного исполнения плательщиком обязанности по внесению платы (ст. 38 КоЗ), так как не существует механизма реализации этой меры и контроля за ее действием.

Кроме того, в законодательстве не закреплены критерии, которыми местные исполнительные комитеты должны руководствоваться при предоставлении рассрочки. Для обеспечения объективности принимаемых решений предлагаем закрепить в КоЗ обязанность государственного органа учитывать семейное и (или) имущественное положение кандидатов в правообладатели земельных участков.

Следующей составляющей использования земельных участков для рассматриваемой цели является содержание правомочий землепользователей в области застройки. Отметим базисную, на наш взгляд, позицию ученых о том, что использование земельного участка по целевому назначению выступает одновременно правом и обязанностью субъекта прав на него [10, с. 305–308; 23, с. 39, 59; 24, с. 320–321]. Полагаем, что это утверждение лежит в основе конкретных прав и обязанностей, из которых выделим те, что имеют практическую значимость в сфере строительства жилья.

Анализ ст. 84 КоЗ позволяет сделать вывод о том, что правовое регулирование распорядительных правомочий землепользователей имеет несогласованность с нормами других отраслей законодательства. Например, в п. 2 ст. 84 КоЗ установлено право собственников совершать только перечисленные в нем сделки с земельными участками (куплю-продажу, мену, дарение, ренту, аренду, ипотеку), в то время как ГК позволяет заключать и не предусмотренные законодательством сделки, не противоречащие ему (ч. 2 п. 1 ст. 7 ГК). Кроме того, в КоЗ не закреплено

право собственников определять земельный участок в качестве предмета брачного договора, что не согласуется с нормами брачно-семейного законодательства.

В части обязанностей землепользователей в области застройки отметим наличие в научной литературе мнений о том, что работы по подготовке к строительству следует относить к занятию земельного участка [25, с. 10], на недостатки в законодательном определении которого обращено внимание ученых [26, с. 57–58]. На наш взгляд, ввиду установления для граждан срока завершения строительства жилых домов наличие ответственности за несовершение действий по занятию земельных участков, предоставленных для этой цели, является нецелесообразным.

В п. 1 Указа Президента Республики Беларусь от 7 февраля 2006 г. № 87 «О некоторых мерах по сокращению не завершенных строительством незаконсервированных жилых домов, дач» (далее – Указ № 87) закреплена обязанность гражданина завершить строительство жилого дома в течение трех лет с даты государственной регистрации права на земельный участок. При этом в Указе № 87 предусмотрены механизмы содействия своевременному завершению строительства (возможность продления срока и его приостановление при осуществлении консервации не завершенных строительством жилых домов). Принимая во внимание социальную значимость отмеченных вопросов, предлагаем актуализировать некоторые нормы Указа № 87, чтобы обеспечить реализацию землепользователями их обязанности.

Так, поскольку в период консервации не допускаются строительство жилого дома и благоустройство земельного участка, представляется обоснованным закрепить следующие альтернативные механизмы: сократить срок консервации до двух лет и увеличить возможный срок продления строительства до трех лет либо сохранить максимальный срок консервации в три года с возможностью неоднократного продления срока строительства в пределах двух лет, что позволит индивидуально подходить к различным ситуациям, но в то же время обеспечит реализацию целей Указа № 87. Выбор предложенных механизмов должен оставаться за землепользователями, которые будут его делать при своем первом обращении по данным вопросам.

Кроме того, следует конкретизировать и расширить перечень уважительных причин для продления срока строительства. В качестве таковых могут выступать установление I или II группы инвалидности, отсутствие лица в Республике Беларусь в связи с трудовой деятельностью, прохождением службы или лечения, прохождением срочной военной службы, потеря кормильца в семье, сокращение совокупного семейного дохода более чем на 50 % на протяжении последних шести месяцев по сравнению с аналогичным

периодом до государственной регистрации возникновения (перехода) права на земельный участок, другие объективные обстоятельства (совокупность обстоятельств), не зависящие от гражданина, которые он не может преодолеть за счет имеющихся возможностей и которые препятствуют ему в строительстве жилого дома.

Следует также уточнить в Указе № 87, что под завершением строительства жилого дома надо понимать возведение в соответствии законодательством фундамента, стен и крыши дома, независимо от его ввода в эксплуатацию. На наш взгляд, такая мера будет способствовать осуществлению строительства с соблюдением законодательства под угрозой прекращения действия права на земельный участок. В то же время в перспективе следует вести речь о том, что завершение строительства должно заканчиваться вводом жилого дома в эксплуатацию, для чего необходимы стимулирующие меры.

Говоря о полномочиях землепользователей в области застройки, отметим, что они предопределены обязанностью соблюдать не только земельное, но и иное законодательство [27, с. 88]. Однако проблема состоит в том, что не всегда обеспечена гармонизация законодательства, это обстоятельство приводит к приоритетному применению отдельных норм.

Так, в ст. 85 КоЗ закреплена обязанность использовать земельные участки и расположенные на них строения в соответствии с их целевым назначением и условиями отвода, но прямо не указано, что использование земли под застройку следует осуществлять с соблюдением законодательства. Такое положение снижает уровень ответственности землепользователей и не исключает возможные коллизии в применении норм различных отраслей законодательства. В связи с этим предлагаем закрепить в КоЗ обязанность использовать перечисленные объекты таким образом, чтобы не наносить вред окружающей среде, в соответствии с их назначением, условиями отвода земельных участков и соблюдением законодательства об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, экологического за-

конодательства, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных норм и правил.

Заслуживает внимания также вопрос о порядке реализации полномочий землепользователей. В силу ст. 21 Закона Республики Беларусь от 5 июля 2004 г. № 300-З «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности» застройка земельных участков осуществляется на основании разрешительной документации, состав которой зависит от того, планируется ли строительство на предоставленном земельном участке либо на земельном участке, который будет предоставлен в будущем (в том числе в зависимости от порядка предоставления). С учетом обоснованных выше направлений совершенствования КоЗ в части определения целевого назначения земельных участков и обязанностей землепользователей предлагаем иной подход: предоставление земельного участка для строительства и обслуживания жилого дома должно подразумевать возможность его застройки с соблюдением требований законодательства без получения дополнительного разрешения государственного органа [28, с. 493]. На наш взгляд, реализация такого подхода позволит сократить общие сроки строительства и связанные с ним издержки, а также будет способствовать де бюрократизации строительной деятельности.

Обратим внимание на тот факт, что некоторые действия в этом направлении совершены с принятием Указа Президента Республики Беларусь от 13 июня 2022 г. № 202 «Об упрощенном порядке возведения и реконструкции объектов строительства» и Указа Президента Республики Беларусь от 25 июля 2022 г. № 253 «Об упрощенном порядке приемки в эксплуатацию объектов строительства». В частности, предусмотрена либерализация отношений по застройке земельных участков объектами в виде многоквартирных жилых домов и нежилых капитальных построек пятого класса сложности. Представляется, что с учетом правоприменительной практики такой подход в качестве общего правила может быть применен в отношении всех многоквартирных и блокированных жилых домов.

Заключение

Исследование правового регулирования отношений по предоставлению и использованию земельных участков для жилищного строительства показало наличие пробелов и правовой неопределенности, позволило выработать доктринальную основу для дальнейшего совершенствования законодательства и правоприменения. По результатам исследования можно сделать некоторые выводы.

Основой для справедливого распределения, эффективного и рационального использования земельных участков для жилищного строительства является закрепление в КоЗ следующей формули-

ровки: «Целевое назначение земельного участка, предоставленного для строительства и обслуживания жилого дома, установленные решением об изъятии и предоставлении земельного участка порядок, условия и ограничения его использования для целей, связанных со строительством, обслуживанием и эксплуатацией жилых домов, их составных элементов и принадлежностей, которые определены в соответствии с законодательством об охране окружающей среды, об охране и использовании земель, об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности».

Недостатки правового регулирования правового режима рассматриваемых земель во многом обусловлены не совсем последовательным применением доктринальных основ земельного права, в связи с чем требуется системное совершенствование за-

конодательства в части закрепления правовых форм использования земельных участков для жилищного строительства и механизмов их предоставления.

В таблице предлагаются следующие изменения в КоЗ для отдельных прав на земельные участки.

Предлагаемые изменения в КоЗ для отдельных прав на земельные участки
Proposed amendments to the Land Code of the Republic of Belarus for certain land rights

Право собственности	Право пожизненного наследуемого владения	Право постоянного пользования
<ul style="list-style-type: none"> • закрепить статус государства как собственника земли; • установить возможность нахождения земельных участков для строительства и обслуживания жилых домов в собственности иностранных граждан, лиц без гражданства в случае приобретения этих участков в период брака с гражданином Республики Беларусь; • закрепить право супруга (бывшего супруга) требовать от другого супруга (бывшего супруга) отчуждения ему доли в праве собственности на земельный участок, соответствующей перешедшей ему доле в праве собственности на расположенные на земельном участке объекты недвижимого имущества, в порядке, предусмотренном законодательством о браке и семье или гражданским законодательством; • разрешать споры в судебном порядке при недостижении соглашения об отчуждении доли в праве собственности на земельный участок и (или) о ее стоимости. 	<ul style="list-style-type: none"> • установить запрет на предоставление земельных участков в пожизненное наследуемое владение в случаях самовольного строительства; • откорректировать существующие нормы и указать в КоЗ, что в том случае, когда кандидату в правообладатели земельного участка принадлежит доля в праве на расположенные на нем капитальные строения (здания, сооружения), у него возникает или к нему переходит доля в праве пожизненного наследуемого владения на земельный участок, пропорциональная доле в праве на расположенное на нем капитальное строение (здание, сооружение). 	<ul style="list-style-type: none"> • закрепить социально ориентированные основания предоставления земельных участков на этом праве юридическим лицам, в том числе для строительства и обслуживания многоквартирных и блокированных жилых домов путем комплексной застройки земельных участков одним застройщиком с последующим переходом прав на такие участки либо к организациям собственников, либо к собственникам жилых домов с одновременным изменением вида права.

Предлагаются следующие изменения в КоЗ в целях совершенствования порядка предоставления земельных участков для жилищного строительства:

1) закрепить полномочия областных Советов депутатов по предоставлению земельных участков в отдельных социально значимых случаях с одновременным закреплением обязательного участия в этих процессах общественности, отклонение мнения которой должно быть мотивировано решением Совета депутатов;

2) закрепить дефиницию «фактическая граница земельного участка – граница, существующая открыто на местности не менее 15 лет непрерывно, добросовестно закрепленная лицом с использованием природных объектов и (или) объектов искусственного происхождения, позволяющих достоверно определить ее положение на местности, расположение которой обеспечивает размещение в ее пределах всех принадлежащих этому лицу объектов недвижимости (при их наличии)»;

3) уточнить критерии определения областными исполнительными комитетами населенных пунктов и иных территорий, на которых земельные участки предоставляются для строительства и обслуживания жилых домов без проведения аукциона, и отнести

к таким критериям национальные интересы Республики Беларусь (дефиниция этого понятия представлена в законодательных актах);

4) определить, что при рассмотрении заявления о предоставлении рассрочки внесения платы за земельные участки должны учитываться семейное и имущественное положение лица, которому предоставляется земельный участок, а также установить неисчерпывающий перечень сведений, подлежащих учету при принятии решений;

5) предусмотреть, что в случае предоставления рассрочки внесения платы одновременно с государственной регистрацией права частной собственности (договора аренды земельного участка и возникновения основанного на нем права аренды) производится государственная регистрация возникновения ограничения (обременения) права (ипотека).

Для формирования целостного правового регулирования отношений по предоставлению и использованию земельных участков для жилищного строительства, которое невозможно без конкретизации правомочий и закрепления гарантий, а также эффективных механизмов защиты прав субъектов земельных отношений, необходимо расширить права землепользователей путем указания в КоЗ права

собственников земельных участков совершать предусмотренные законодательством и не противоречащие ему сделки с земельными участками и (или) долями в праве на них.

Кроме того, следует закрепить в Указе № 87 нижеперечисленные дополнительные механизмы содействия гражданам в своевременном завершении строительства жилых домов, обеспечивающие соблюдение баланса интересов личности, общества и государства:

- предоставить возможность неоднократного продления установленного срока строительства в пределах двух лет либо возможность его однократного продления до трех лет с сокращением возможного срока консервации до двух лет исходя из материального положения гражданина и других уважительных причин, не исчерпывающий, но широкий перечень которых следует предусмотреть нормативно;

- исключить ответственность граждан за несовершение действий по занятию земельных участков, предоставленных для строительства и обслуживания жилых домов;

- установить определение «завершение строительства жилого дома – возведение с соблюдением требований законодательства фундамента, стен и крыши этого дома, дачи, независимо от ввода таких домов, дач в эксплуатацию»;

- закрепить в КоЗ норму, согласно которой землепользователи обязаны использовать земельные участки, а также расположенные на них строения таким образом, чтобы не наносить вред окружающей среде, в соответствии с назначением, условиями отвода земельных участков, соблюдая законодательство об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, экологическое законодательство, санитарно-гигиенические, противопожарные и иные нормы и правила.

Библиографические ссылки

1. Шахрай ИС, Шингель НА. Тенденции развития земельного законодательства Республики Беларусь: новый этап. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2023;1:51–58.
2. Аксененок ГА. *Земельные правоотношения в СССР.* Москва: Госюриздат; 1958. 424 с.
3. Степанко МФ, Чувичко ВИ. *Право землепользования граждан.* Минск: Ураджай; 1984. 125 с.
4. Анисимов АП, редактор. *Земельное право России.* Москва: Высшее образование; Юрайт; 2009. 403 с.
5. Хорунжая ТВ. Земли жилой застройки населенных пунктов: целевое назначение и разрешенное использование. *Землеустройство, кадастр и мониторинг земель.* 2008;11:72–76.
6. Боголюбов СА. *Земельное право.* Москва: Юрайт; 2017. 416 с.
7. Балашенко СА, редактор. *Комментарий к Кодексу Республики Беларусь о земле.* Минск: Дикта; 2009. 719 с.
8. Хорев БС, редактор. *Размещение населения в СССР: региональный аспект динамики и политики народонаселения.* Москва: Мысль; 1986. 220 с.
9. Бандорин ЛЕ. Разрешенное использование земельных участков: проблемы понимания сущности определения. *Имущественные отношения в Российской Федерации.* 2015;12:46–53.
10. Фомина ЛП, редактор. *Правовой режим земель в СССР.* Москва: Наука; 1984. 325 с.
11. Шингель НА. Земли населенных пунктов как объект правового регулирования. В: Бибило ВН, редактор. *Право и демократия. Выпуск 16.* Минск: БГУ; 2005. с. 141–152.
12. Шингель НА. Перспективы развития земельного законодательства Республики Беларусь в условиях европейской интеграции. В: Балашенко СА, редактор. *Национальная государственность и европейские интеграционные процессы. Том 2, Проблемы унификации законодательства в Содружестве Независимых Государств и Европейском союзе.* Минск: Издательский центр БГУ; 2008. с. 409–411.
13. Хотько ОА. *Проблемы реализации прав землепользователей.* Минск: Белорусский национальный технический университет; 2017. 258 с.
14. Демичев ДМ. *Земельное право.* Минск: Адукацыя і выхаванне; 2012. 487 с.
15. Петров ВВ, редактор. *Земельное право России.* Москва: Зерцало; 1998. 301 с.
16. Шахрай ИС. Права граждан на земельные участки в Республике Беларусь. *Евразийский юридический журнал.* 2013;12:38–42.
17. Красуцкий ГВ. Некоторые проблемы реализации права пожизненного наследуемого владения земельными участками. В: Пухов АА, редактор. *Осенние чтения «Молодежь и право». Материалы I Международной научной конференции студентов, магистрантов и аспирантов; 19 ноября 2020 г.; Минск, Беларусь.* Минск: БГУ; 2021. с. 469–471.
18. Шингель НА. Правовые проблемы государственного регулирования земельных отношений. В: Бибило ВН, редактор. *Право и демократия. Выпуск 20.* Минск: БГУ; 2009. с. 169–181.
19. Боголюбов СА. *Земельное право.* Москва: Высшее образование; 2008. 413 с.
20. Оглоблина ОМ, Тихомирова ЛВ, Тихомиров МЮ. *Земельные участки: основания и порядок приобретения.* Москва: Тихомиров М. Ю.; 2007. 156 с.
21. Красуцкий ГВ. «Фактическая граница» земельного участка: понятие и правовое значение. В: Пухов АА, редактор. *Государство и право в условиях глобализации. Материалы Международной научной конференции студентов, магистрантов и аспирантов; 1–2 ноября 2019 г.; Минск, Беларусь.* Минск: БГУ; 2020. с. 425–426.
22. Красуцкий ГВ. О совершенствовании правового регулирования предоставления рассрочки внесения платы за земельные участки, предоставляемые в частную собственность. В: Макарова ТМ, редактор. *Традиции и перспективы развития науки экологического, природоресурсного и аграрного права. Сборник статей по материалам круглого стола, приуроченного к юбилею кафедры экологического и аграрного права; 20 мая 2021 г.; Минск, Беларусь.* Минск: БГУ; 2021. с. 124–127.

23. Шингель НА. *Земельное право*. Минск: Литаратура і мастацтва; 2009. 116 с.
24. Шахрай ИС. Система прав граждан на земельные участки: особенности и перспективы развития. В: Верера ИВ, редактор. *Конституционные права и свободы: проблемы интерпретации и реализации в национальных правовых системах. Сборник статей Международной научно-практической конференции; 28–29 октября 2016 г.; Новополоцк, Беларусь. Том 3*. Новополоцк: Полоцкий государственный университет имени Евфросинии Полоцкой; 2016. с. 316–324.
25. Брауде ИЛ. *Договоры по капитальному строительству в СССР*. Москва: Госюриздат; 1952. 256 с.
26. Шахрай ИС. Правовой режим земельных участков, предоставленных гражданам для строительства и (или) обслуживания жилого дома: некоторые проблемы. *Юстиция Беларуси*. 2016;4:55–60.
27. Станкевич НГ. *Земельное право Республики Беларусь*. Минск: Амалфея; 2000. 479 с.
28. Красуцкий ГВ. Некоторые проблемы определения целевого назначения земельных участков для жилищного строительства. В: Гурский ВЛ, редактор. *Стратегия развития экономики Беларуси: вызовы, инструменты реализации и перспективы. Том 2*. Минск: Право и экономика; 2020. с. 488–493.

References

1. Shakhray IS, Shingel NA. Trends in the development of land legislation of the Republic of Belarus: a new stage. *Journal of the Belarusian State University. Law*. 2023;1:51–58. Russian.
2. Aksenonok GA. *Zemel'nye pravootnosheniya v SSSR* [Land relations in the USSR]. Moscow: Gosyurizdat; 1958. 424 p. Russian.
3. Stepanko MF, Chuvichko VI. *Pravo zemlepol'zovaniya grazhdan* [The right of land use of citizens]. Minsk: Uradzhai; 1984. 125 p. Russian.
4. Anisimov AP, editor. *Zemel'noe pravo Rossii* [Russian land law]. Moscow: Vysshee obrazovanie; Yurait; 2009. 403 p. Russian.
5. Khorunzhaya TV. [Residential land in settlements: intended use and permitted use]. *Zemleustroistvo, kadastr i monitoring zemel'*. 2008;11:72–76. Russian.
6. Bogolyubov SA. *Zemel'noe pravo* [Land law]. Moscow: Yurait; 2017. 416 p. Russian.
7. Balashenko SA, editor. *Kommentarii k Kodeksu Respubliki Belarus' o zemle* [Commentary on the Land Code of the Republic of Belarus]. Minsk: Dikta; 2009. 719 p. Russian.
8. Khorev BS, editor. *Razmeshchenie naseleniya v SSSR: regional'nyi aspekt dinamiki i politiki narodonaseleniya* [Population distribution in the USSR: a regional aspect of population dynamics and policy]. Moscow: Mysl'; 1986. 220 p. Russian.
9. Bandorin LE. [Permitted use of land plots: problems of understanding the essence of the definition]. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossijskoi Federatsii*. 2015;12:46–53. Russian.
10. Fomina LP, editor. *Pravovoi rezhim zemel' v SSSR* [The legal regime of lands in the USSR]. Moscow: Nauka; 1984. 325 p. Russian.
11. Shingel NA. [Lands of settlements as an object of legal regulation]. In: Bibilo VN, editor. *Pravo i demokratiya. Vypusk 16* [Law and democracy. Issue 16]. Minsk: Belarusian State University; 2005. p. 141–152. Russian.
12. Shingel NA. [Prospects for the development of the land legislation of the Republic of Belarus in the context of European integration]. In: Balashenko SA, editor. *Natsional'naya gosudarstvennost' i evropeiskie integratsionnye protsessy. Tom 2, Problemy unifikatsii zakonodatel'stva v Sodruzhestve Nezavisimykh Gosudarstv i Evropeiskom soyuze* [National statehood and European integration processes. Volume 2, Problems of unification of legislation in the Commonwealth of Independent States and the European Union]. Minsk: Izdatel'skii tsentr BGU; 2008. p. 409–411. Russian.
13. Khot'ko OA. *Problemy realizatsii prav zemlepol'zovatelei* [Problems of realisation of the rights of land users]. Minsk: Belarusian National Technical University; 2017. 258 p. Russian.
14. Demichev DM. *Zemel'noe pravo* [Land law]. Minsk: Adukatsyja i vykhavanne; 2012. 487 p. Russian.
15. Petrov VV, editor. *Zemel'noe pravo Rossii* [Russian land law]. Moscow: Zertsalo; 1998. 301 p. Russian.
16. Shakhray IS. [Citizens' rights to land plots in the Republic of Belarus]. *Evraziiskii yuridicheskii zhurnal*. 2013;12:38–42. Russian.
17. Krasutski HV. [Some problems of realization of the right of lifelong inherited ownership of land plots]. In: Pukhov AA, editor. *Osennie chteniya «Molodezh' i pravo». Materialy I Mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii studentov, magistrantov i aspirantov; 19 noyabrya 2020 g.; Minsk, Belarus* [Autumn readings «The youth and the law». Proceedings of the 1st International scientific conference of students, master degree students and postgraduate students; 2020 November 19; Minsk, Belarus]. Minsk: Belarusian State University; 2021. p. 469–471. Russian.
18. Shingel NA. [Legal problems of state regulation of land relations]. In: Bibilo VN, editor. *Pravo i demokratiya. Vypusk 20* [Law and democracy. Issue 20]. Minsk: Belarusian State University; 2009. p. 169–181. Russian.
19. Bogolyubov SA. *Zemel'noe pravo* [Land law]. Moscow: Vysshee obrazovanie; 2008. 413 p. Russian.
20. Ogloblina OM, Tikhomirova LV, Tikhomirov MYu. *Zemel'nye uchastki: osnovaniya i poryadok priobreteniya* [Land plots: grounds and procedure for acquisition]. Moscow: Tikhomirov M. Yu.; 2007. 156 p. Russian.
21. Krasutski HV. [«The actual boundary» of the land plot: the concept and legal meaning]. In: Pukhov AA, editor. *Gosudarstvo i pravo v usloviyakh globalizatsii. Materialy Mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii studentov, magistrantov i aspirantov; 1–2 noyabrya 2019 g.; Minsk, Belarus'* [State and law in the context of globalisation. Materials of the International scientific conference of students, master degree students and postgraduate students; 2019 November 1–2; Minsk, Belarus]. Minsk: Belarusian State University; 2020. p. 425–426. Russian.
22. Krasutski HV. [On improving the legal regulation of the provision of installment payments for land plots provided for private ownership]. In: Makarova TM, editor. *Traditsii i perspektivy razvitiya nauki ekologicheskogo, prirodoupravleniya i agrarnogo prava. Sbornik statei po materialam kruglogo stola, priurochennogo k yubileyu kafedry ekologicheskogo i agrarnogo prava; 20 maya 2021 g., Minsk, Belarus'* [Traditions and prospects of the science of the ecological and agricultural law development. Round table proceedings dedicated to the anniversary of the department of environmental and agrarian law; 2021 May 20; Minsk, Belarus]. Minsk: Belarusian State University; 2021. p. 124–127. Russian.
23. Shingel NA. *Zemel'noe pravo* [Land law]. Минск: Литаратура і мастацтва; 2009. 116 p. Russian.

24. Shakhray IS. [The system of citizens' rights to land plots: features and prospects of development]. In: Vegeva IV, editor. *Konstitutsionnye prava i svobody: problemy interpretatsii i realizatsii v natsional'nykh pravovykh sistemakh. Cbornik statei Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 28–29 oktyabrya 2016 g.; Novopolotsk, Belarus'. Tom 3* [Constitutional rights and freedoms: problems of interpretation and realisation in national legal systems. Proceedings of International scientific and practical conference; 2016 October 28–29; Novopolotsk, Belarus. Volume 3]. Navapolack: Eyphrosyne Polotskaya State University of Polotsk; 2016. p. 316–324. Russian.

25. Braude IL. *Dogovory po kapital'nomu stroitel'stvu v SSSR* [Capital construction contracts in the USSR]. Moscow: Gosyurizdat; 1952. 256 p. Russian.

26. Shakhray IS. [The legal regime of land plots provided to citizens for the construction and (or) maintenance of an apartment building: some problems]. *Yustitsiya Belarusi*. 2016;4:55–60. Russian.

27. Stankevich NG. *Zemel'noe pravo Respubliki Belarus'* [Land law of the Republic of Belarus]. Minsk: Amalfeya; 2000. 479 p. Russian.

28. Krasutski HV. [Some problems of determining the purpose of land plots for housing construction]. In: Gurskii VL, editor. *Strategiya razvitiya ekonomiki Belarusi: vyzovy, instrumenty realizatsii i perspektivy. Tom 2* [The strategy of economics of the Republic of Belarus development: challenges, instruments of realisation and prospects. Volume 2]. Minsk: Pravo i ekonomika; 2020. p. 488–493. Russian.

Статья поступила в редколлегию 04.03.2024.
Received by editorial board 04.03.2024.

УДК 349.6

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО АУДИТА В КОНТЕКСТЕ ПЛАНИРУЕМОЙ КОДИФИКАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

О. В. МОРОЗ¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Аннотация. Рассматриваются правовые проблемы экологического аудита в контексте планируемой кодификации экологического законодательства. Одной из таких проблем является определение места регламентирующих экологический аудит норм в структуре как Закона Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-XII «Об охране окружающей среды», так и планируемого экологического кодекса. Обосновывается, что наиболее эффективной (оптимальной) такая систематизация будет в случае рассмотрения экологического аудита как элемента экологического сопровождения хозяйственной и иной деятельности. Предлагается обособить правовые положения, регулирующие экологический аудит, в рамках такого сопровождения при условии его правового закрепления.

Ключевые слова: экологический аудит; аудируемые субъекты; экологические аудиторы; экологическое сопровождение хозяйственной и иной деятельности; охрана окружающей среды.

LEGAL REGULATION IMPROVING OF ENVIRONMENTAL AUDIT IN THE CONTEXT OF THE PLANNED CODIFICATION OF ENVIRONMENTAL LEGISLATION

O. V. MOROZ^a

^aBelarusian State University, 4 Niezaliezhnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus

Abstract. The article reveals the legal issues of environmental audit in the context of the planned codification of environmental legislation. One of such issues is the determination of the place of the provisions regulating it in the structure of both the Law of the Republic of Belarus of 26 November 1992 No. 1982-XII «On environmental protection» and the planned environmental code. It is substantiated that such systematisation the most effective (optimal) is if environmental audit is considered as an element of environmental support for economic and other activities. It is proposed to separate the legal provisions regulating environmental audit within the framework of such support if the latter will be confirmed within the code.

Keywords: environmental audit; audited entities; environmental auditors; environmental support for economic and other activities; environmental protection.

Образец цитирования:

Мороз ОВ. Совершенствование правового регулирования экологического аудита в контексте планируемой кодификации экологического законодательства. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2024;1:87–92.
EDN: DSEUML

For citation:

Moroz OV. Legal regulation improving of environmental audit in the context of the planned codification of environmental legislation. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2024;1:87–92. Russian.
EDN: DSEUML

Автор:

Олег Васильевич Мороз – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры экологического и аграрного права юридического факультета.

Author:

Oleg V. Moroz, PhD (law), docent; associate professor at the department of environmental and agrarian law, faculty of law.
moroz_ov@mail.ru
<https://orcid.org/0000-0001-8201-2600>

Введение

Экологический аудит является одной из обеспечительных природоохранных мер права каждого человека на благоприятную окружающую среду, не нашедшей широкого применения на практике. Ситуация обусловлена не только его добровольным характером (за некоторыми исключениями), но и несовершенством правового регулирования отношений в данной сфере [1]. Существует необходимость систематизации правовых норм, регламентирующих экологический аудит, в том числе в рамках планируемой кодификации национального экологического законодательства¹. Разработана новая Концепция проекта Экологического кодекса Республики Беларусь, направленная на систематизацию законодательства в области охраны окружающей среды (упорядочение и совершенствование правовых норм, приведение их в единую, согласованную систему²).

В отечественной правовой литературе отражены отдельные проблемы такой кодификации [2]. Детально не изучался аспект, касающийся имплементации правовых норм об экологическом аудите в планируемый экологический кодекс. Решению вопроса будет способствовать определение места рассматриваемой природоохранной меры в организационно-правовом механизме охраны окружающей среды. Кроме того, видится перспективным развитие правового регулирования соответствующих отношений в рамках экологического сопровождения хозяйственной и иной деятельности (далее – ЭСХД) в случае его правового закрепления. Такое сопровождение основывается на концепции непрерывного учета экологического фактора от замысла хозяйственной и иной деятельности и до ее прекращения [3, с. 85–88].

Основная часть

В Законе Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХІІ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон об охране окружающей среды) закреплено несколько основных норм об экологическом аудите, а их детализация содержится в Положении о порядке проведения экологического аудита (далее – Положение), утвержденном постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 26 мая 2016 г. № 412. При этом в некоторых странах экологическому аудиту посвящены законы³. Специфика этой природоохранной меры, проявляющаяся прежде всего в ее сущности, объектах, субъектах и порядке проведения, свидетельствует об особом месте экологического аудита в организационно-правовом механизме охраны окружающей среды, что позволяет обособить регулирующие его нормы в рамках как отдельного законодательного акта, так и головного природоохранного акта (в отдельной главе Закона об охране окружающей среды) или планируемого экологического кодекса. Систематизация правовых положений предполагает определенную логику закрепления (расположения) регламентирующих экологический аудит норм в структуре указанных документов. При этом важное значение имеет его сходство (взаимосвязь) с некоторыми иными природоохранными мерами.

Опыт правового регулирования демонстрирует различные варианты такого изложения. В силу того,

что экологический аудит представляет собой проверку соблюдения субъектами хозяйствования, осуществляющими хозяйственную и иную деятельность, требований в области охраны окружающей среды, его можно относить к виду контроля в широком понимании [3, с. 111]. По нашему мнению, такая проверочная деятельность повлияла на обособление норм, регламентирующих экологический аудит и контроль в области охраны окружающей среды, в рамках одной главы Закона об охране окружающей среды, несмотря на их существенное различие в правовом понимании. В упомянутом законе положения об экологическом аудите появились в гл. 15 «Контроль в области охраны окружающей среды» с принятием редакции от 17 июля 2002 г., в соответствии с которой он не относился ни к одному из видов экологического контроля. В актуальной редакции закона такие нормы также размещены в гл. 15, но с названием «Контроль в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов. Организация работы по охране окружающей среды при осуществлении хозяйственной деятельности». Экологический аудит и в этом случае содержательно выходит за рамки названия главы, поскольку не относится ни к одной из составляющих. В литературе верно предлагается дополнить название данной структурной части Закона об охране окружающей среды указанием на экологический аудит [4, с. 557].

¹Концепция проекта Экологического кодекса Республики Беларусь [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 16 дек. 2005 г. № 1460 // ЭТАЛОН – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2024.

²Проект Концепции проекта Экологического кодекса Республики Беларусь [Электронный ресурс] // М-во прир. ресурсов и охраны окружающей среды. URL: <https://www.minpriroda.gov.by/uploads/files/Kontseptsiya-EK-28.08.2023-na-obsch.-obsuzhd.pdf> (дата обращения: 05.03.2024).

³Об экологическом аудите [Электронный ресурс] : Закон Респ. Узбекистан от 15 марта 2021 г. № ЗРУ-678 // LexUz on-line / Нац. правовой информ. центр «Адолат» при М-ве юстиции Респ. Узбекистан. URL: <https://lex.uz/docs/5331135> (дата обращения: 05.03.2024) ; Об экологическом аудите [Электронный ресурс] : Закон Туркменистана от 2 марта 2019 г. // Информ. система «Юрист». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37771845&pos=5;-106#pos=5;-106 (дата обращения: 05.03.2024).

Проверка соответствия планируемой хозяйственной и иной деятельности требованиям в области охраны окружающей среды является одним из существенных признаков государственной экологической экспертизы. Как видится, схожесть природоохранных мер по упомянутому аспекту побудила нормотворческий орган указать в п. 4 Положения, что экологический аудит не включает в себя контроль в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, а также государственную экологическую экспертизу. Как и в случае с ними, в соответствии со ст. 1 Закона об охране окружающей среды и п. 7 и 17 Положения при проведении экологического аудита выполняется оценка воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Она может основываться на анализе как содержания документации аудируемого субъекта, так и непосредственно состояния окружающей среды в границах зоны воздействия его объектов. Таким образом, экологический аудит имеет сходство с оценкой воздействия на окружающую среду, стратегической экологической оценкой. Данные природоохранные меры предполагают наличие рекомендаций по уменьшению негативного влияния на окружающую среду [5, с. 58–59].

В новой редакции Закона об охране окружающей среды от 17 июля 2023 г. № 294-3, которая вступает в силу 24 апреля 2024 г., нормы, регламентирующие экологический аудит, закреплены в гл. 7 «Экологическая сертификация и экологический аудит». Отсутствие целесообразности вынесения в отдельную главу нескольких основных положений вынуждает законодателя искать сходство экологического аудита с иными природоохранными мерами в целях обособления регламентирующих их положений в отдельную структурную часть головного природоохранного акта. Возможно, рассматривается вариант, когда он будет являться необходимым инструментом, используемым при экологической сертификации, выступать источником экологической информации для организаций, проводящих такую сертификацию. Так, в соответствии со ст. 5 и 8 Модельного закона государств – участников Содружества Независимых Государств «Об экологическом аудите» обязательный экологический аудит связывается с проведением экологической сертификации производства, продукции или услуг, а его заказчиком является орган, проводящий данную сертификацию⁴.

Правовое содержание экологического аудита позволяет выделить и иные особенности, которые мо-

гут влиять на расположение регулирующих данную природоохранную меру норм, как в Законе об охране окружающей среды, так и в планируемом экологическом кодексе. Экономический интерес (возможность получения прибыли) стимулирует определенные субъекты хозяйствования заняться природоохранной деятельностью, оказывая услуги по проведению экологического аудита. Следует согласиться с мнением о том, что «по своему назначению экологический аудит... является сугубо рыночным инструментом: составляет один из сегментов рынка экологических услуг как вид предпринимательской деятельности, осуществляемой на независимой и профессиональной основе» [6, с. 193]. В свою очередь, его результаты стимулируют аудируемый субъект соблюдать требования в области охраны окружающей среды или устранять их нарушения, в том числе из-за опасения претерпеть меры воздействия в результате контроля в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов. Косвенное стимулирование также имело бы место при рассмотрении экологического аудита как правового инструмента подтверждения достоверности данных, предоставляемых для получения льгот по экологическим платежам⁵. Их получение зависело бы от успешного прохождения экологического аудита и стимулировало реализацию природоохранных мероприятий.

В связи с этим актуален вопрос о причислении экологического аудита к элементам экономического механизма охраны окружающей среды и природопользования, которые приводятся в гл. 14 Закона об охране окружающей среды (гл. 7 в редакции этого закона от 17 июля 2023 г. № 294-3). Проблема заключается в том, что действующее национальное законодательство не позволяет в полной мере определить критерии отнесения к упомянутым элементам. Следует отметить, что в Модельном экологическом кодексе государств – участников Содружества Независимых Государств (Общая часть) экологический аудит включен в гл. 10 «Экономическое регулирование в сфере охраны окружающей среды и обеспечения гарантий экологической безопасности»⁶.

Существенные признаки экологического аудита в большей степени раскрываются при рассмотрении его как элемента ЭСХД: он позволяет оценить воздействие на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности аудируемых субъектов, а такие критерии причисления к элементам данной природоохранной меры, как проверка соблюдения требований в области охраны окружающей среды и подготовка рекомендаций по снижению (предотвращению)

⁴Модельный закон об экологическом аудите [Электронный ресурс] : постановление Межпарламент. Ассамблеи гос-в – участников Содружества Независимых Гос-в от 29 нояб. 2013 г. № 39-5 // ЭТАЛОН – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2024.

⁵Там же.

⁶Модельный экологический кодекс государств – участников Содружества Независимых Государств (Общая часть) [Электронный ресурс] : постановление Межпарламент. Ассамблеи гос-в – участников Содружества Независимых Гос-в от 16 нояб. 2006 г. № 27-8 // ЭТАЛОН – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2024.

вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, закреплены в правовом определении экологического аудита. Рекомендации направлены на внедрение природоохранных мероприятий по минимизации негативного влияния хозяйственной или иной деятельности на окружающую среду. Данные признаки во многом свойственны и стратегической экологической оценке, оценке воздействия на окружающую среду, экологической экспертизе, контролю в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, что также дает возможность относить их к составляющим ЭСХД [3, с. 85–86]. Общность элементов того или иного механизма по широкому кругу вопросов выступает одной из предпосылок качественной систематизации правовых норм, регламентирующих его составляющие.

Экологический аудит является сложившимся элементом ЭСХД, так как характеризуется наличием объектов, субъектов и порядка проведения, которые находят правовое закрепление. В п. 7 Положения под объектами экологического аудита понимается хозяйственная и иная деятельность аудируемого субъекта, в процессе которой используются природные ресурсы и оказывается вредное воздействие на окружающую среду. С учетом разнообразия такой деятельности природоохранная мера может применяться в отношении широкого круга объектов (такая ситуация представляется положительной с позиции ЭСХД), позволяя максимально охватить различные виды хозяйственной и иной деятельности на стадии реализации проектных решений.

Указанный подзаконный нормативный правовой акт дает возможность выделить такие группы основных субъектов соответствующих правоотношений, как группа аудируемых субъектов и группа экологических аудиторов. Аудируемые субъекты – это юридические лица или индивидуальные предприниматели, в отношении которых проводится экологический аудит. Критерием определения перспективы проведения экологического аудита в отношении этих субъектов является использование природных ресурсов и воздействие на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности. Экологические аудиторы – это юридические лица и индивидуальные предприниматели, оказывающие услуги по проведению экологического аудита. Юридические лица обязаны иметь в своем штате не менее одного специалиста по данному направлению, а индивидуальные предприниматели проводят экологический аудит самостоятельно либо с привлечением специалиста (специалистов). У субъектов хозяйствования существует правовая возможность как специализироваться на проведении экологического аудита, так и реализовывать его наряду с иными видами деятельности, не связанными с аудиторскими услугами в целом.

Лица, непосредственно проводящие экологический аудит, должны иметь высшее образование по специальностям одного из профилей образования (естественные науки, экологические науки, техника и технологии) и стаж работы по специальности не менее пяти лет, а также проходить повышение квалификации по направлениям экологического аудита в организациях системы Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь. Следовательно, природоохранная мера осуществляется квалифицированными специалистами, что способствует качественной охране окружающей среды.

В Положении выделяется несколько этапов экологического аудита. Условно их можно сгруппировать в предварительную, основную и заключительную стадии. На предварительной стадии заключается договор между экологическим аудитором и аудируемым субъектом с указанием объекта, формы, направлений и сроков реализации экологического аудита. При этом следует учитывать, что в законодательстве отсутствуют ограничения по срокам его проведения. Стороны устанавливают их самостоятельно. Далее экологическим аудитором производятся сбор и анализ информации, предоставленной аудируемым субъектом, по согласованию с которым составляется и план проведения экологического аудита.

Основная стадия является непосредственным проведением экологического аудита с выездом специалистов на место осуществления хозяйственной и иной деятельности. Как отдельная стадия рассматривается привлечение специальных организаций и индивидуальных предпринимателей при необходимости отбора проб и проведения измерений, что представляется ошибочным. Такие исследования выступают вспомогательным инструментом, позволяющим получить определенные данные для эффективной реализации анализируемой природоохранной меры. Предлагаем исключить данную норму из п. 17 Положения, закрепив ее отдельно от изложения этапов экологического аудита.

Заключительная стадия представляет собой подготовку экологическим аудитором заключения о проведении экологического аудита и рекомендаций по снижению (предотвращению) вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности аудируемого субъекта на окружающую среду. Детальную правовую регламентацию находят только перечисленные стадии. Сведения о всех выявленных несоответствиях хозяйственной и иной деятельности природоохранному законодательству составляют содержание его заключения. В свою очередь, отмеченные рекомендации должны быть направлены на устранение такого несоответствия.

В Положении выделяются рекомендации по улучшению природоохранной деятельности аудируемого субъекта. Во-первых, некоторые из них по смыслу

пересекаются с рекомендациями по снижению (предотвращению) вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности аудируемого субъекта на окружающую среду. Во-вторых, данные рекомендации включают в себя предложения по повышению экологической безопасности производства и меры, необходимые для внедрения системы управления (менеджмента) окружающей средой. Исходя из того, что их разработка не рассматривается как этап проведения экологического аудита, можно сделать предположение о приоритетности рекомендаций по снижению (предотвращению) вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, которые касаются устранения нарушения законодательства. Тем не менее деятельность субъекта хозяйствования может быть более эколого направленной и не только ограничиваться стремлением избежать нарушения правовых норм или соответствовать им, но и оказывать минимальное вредное влияние на окружающую среду.

С учетом вышеизложенного предлагаем в п. 17 Положения называть заключительный этап экологического аудита подготовкой экологическим аудитором рекомендаций по снижению (предотвращению) вредного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности и (или) по улучшению природоохранной деятельности аудируемого субъекта. Во избежание смешения понятий целесообразно соотносить рекомендации по снижению (предотвращению) вредного воздействия на окружающую среду с предложениями экологических аудиторов по устранению несоответствия хозяйственной и иной деятельности требованиям в области охраны окружающей среды. В свою очередь, в рекомендации по улучшению природоохранной деятельности следует

включать предложения по повышению экологической безопасности производства, меры, необходимые для внедрения системы управления (менеджмента) окружающей средой, и иные рекомендации, нацеленные на создание более благоприятного состояния окружающей среды, чем установлено правовыми требованиями. Указанные рекомендации можно не обособлять в качестве самостоятельного этапа экологического аудита, а рассматривать как составную часть заключения по итогам его проведения, предполагающую определение (выработку) природоохранных мероприятий, направленных на уменьшение вредного воздействия на окружающую среду, как связанного, так и не связанного с нарушением законодательства.

При дальнейшем совершенствовании законодательства такого рода обобщение правовых норм с выделением трех стадий экологического аудита может иметь место как в Законе об охране окружающей среды, так и в планируемом экологическом кодексе.

Целесообразно выделять такие этапы ЭСХД, как разработка, согласование и реализация проектных и иных решений, для хозяйственной и иной деятельности, что способствует целостному рассмотрению ЭСХД и согласуется со спецификой организационно-правового механизма охраны окружающей среды. Экологический аудит имеет место на стадии реализации проектных и иных решений ЭСХД (непосредственного осуществления хозяйственной и иной деятельности, включая ее прекращение). При изложении в п. 7 Положения объектов экологического аудита дается некоторая детализация хозяйственной и иной деятельности (строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация и вывод из эксплуатации объектов).

Заключение

Существует проблема определения места регулирующих экологический аудит норм в структуре главного природоохранного акта, связанная как с его спецификой, так и с его схожестью по некоторым признакам с иными природоохранными мерами. В частности, экономический интерес и косвенное стимулирование природоохранных мероприятий позволяют относить экологический аудит к элементам экономического механизма охраны окружающей среды и природопользования. В свою очередь, возможности оценить воздействие хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, определить ее соответствие требованиям в области охраны окружающей среды и разработать природоохранные мероприятия, направленные на минимизацию негативного влияния на окружающую среду, обуславливают сходство со стратегической экологической оценкой, оценкой воздействия на окружающую среду, экологической экспертизой, контролем в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов.

Правовое закрепление ЭСХД и причисление экологического аудита к его составляющим позволят разрешить проблему и наиболее эффективно (оптимально) осуществить систематизацию правовых норм. Положенные в основу ЭСХД концепция и критерии отнесения к его элементам дают возможность в полной мере отразить специфику экологического аудита, а также выявить более явную его взаимосвязь с иными составляющими такого сопровождения и отличия от них в сравнении с видением рассматриваемой природоохранной меры в качестве элемента экономического механизма охраны окружающей среды и использования природных ресурсов.

При таком подходе нормы об экологическом аудите следует обособить в структурной части Закона об охране окружающей среды или планируемого экологического кодекса, посвященной ЭСХД. Нормотворческому органу не надо будет указывать, что он не включает в себя проведение государственной экологической экспертизы и контроля в области

охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов, как это зафиксировано в действующем законодательстве. В первую очередь надлежало правопониманию будет способствовать порядок изложения норм в зависимости от присутствия того или иного элемента ЭСХД на конкретной стадии такого сопровождения. Учитывая, что экологический аудит проводится на этапе непосредственного осуществления хозяйственной и иной деятельности, а также может применяться при ее прекращении, логично положениями об экологическом аудите завершать блок норм, регламентирую-

щих ЭСХД. Правовые положения должны охватывать различные аспекты такой природоохранной меры с детальным описанием ее объектов, субъектов, порядка проведения, заключения, рекомендаций по снижению (предотвращению) вредного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности и (или) по улучшению природоохранной деятельности аудируемого субъекта. Данное предложение по совершенствованию законодательства позволит повысить уровень правового регулирования соответствующих отношений и отказаться от Положения.

Библиографические ссылки

1. Мороз ОВ. Правовые основания проведения обязательного экологического аудита в Республике Беларусь. *Вестник Гродзенскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя Янкі Купалы. Серыя 4, Правазнаўства*. 2023;3(13):78–85.
2. Бибило ВН, редактор. *Право и демократия. Специальный выпуск*. Минск: БГУ; 2006. 311 с.
3. Макарова ТИ, Балашенко СА, Лизгаро ВЕ, Мороз ОВ. *Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности*. Минск: БГУ; 2016. 191 с.
4. Хотенко ПГ. Место экологического аудита в организационно-правовом механизме охраны окружающей среды. В: Шидловский АВ, редактор. *Осенние чтения «Молодежь и право». Материалы II Международной научной конференции студентов, магистрантов и аспирантов; 19–20 ноября 2021 г.; Минск, Беларусь*. Минск: БГУ; 2022. с. 555–557.
5. Мороз ОВ. Правовое регулирование стратегической экологической оценки, оценки воздействия на окружающую среду и государственной экологической экспертизы. *Юстиция Беларуси*. 2018;10:58–62.
6. Балашенко СА, Макарова ТИ, Лизгаро ВЕ, Лаевская ЕВ, Шахрай ИС, Шингель НА. *Экологическое право*. Минск: Издательский центр БГУ; 2013. 501 с.

References

1. Moroz OV. [Legal grounds for conducting mandatory environmental audits in the Republic of Belarus]. *Vesnik Hrodzenskaha dziazhaunaha universiteta imia Ianki Kupaly. Seriya 4, Pravaznaustva*. 2023;3(13):78–85. Russian.
2. Bibilo VN, editor. *Pravo i demokratiya. Spetsial'nyi vypysk* [Law and democracy. Special issue]. Minsk: Belarusian State University; 2006. 311 p. Russian.
3. Makarova TI, Balashenko SA, Lizgaro VE, Moroz OV. *Pravovye mekhanizmy okhrany okruzhayushchei sredy i obespecheniya ekologicheskoi bezopasnosti* [Legal mechanisms for environmental protection and ensuring environmental safety]. Minsk: Belarusian State University; 2016. 191 p. Russian.
4. Khotenko PG. [The place of environmental audit in the organisational and legal mechanism of environmental protection]. In: Shidlovsky AV, editor. *Osennie chteniya «Molodezh' i pravo». Materialy II Mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii studentov, magistrantov i aspirantov; 19–20 noyabrya 2021 g.; Minsk, Belarus'* [Autumn readings «Youth and law». Proceedings of the 2nd International scientific conference of students, undergraduates and graduate students; 2021 November 19–20; Minsk, Belarus]. Minsk: Belarusian State University; 2022. p. 555–557. Russian.
5. Moroz OV. [Legal regulation of strategic environmental assessment, environmental impact assessment and state environmental assessment]. *Yustitsiya Belarusi*. 2018;10:58–62. Russian.
6. Balashenko SA, Makarova TI, Lizgaro VE, Laevskaya EV, Shakhrai IS, Shingel NA. *Ekologicheskoe pravo* [Environmental law]. Minsk: Izdatel'skii tsentr BGU; 2013. 501 p. Russian.

Статья поступила в редколлегию 11.03.2024.
Received by editorial board 11.03.2024.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИЗМЕНЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРИКЛАДНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Н. А. ШИНГЕЛЬ¹⁾, И. С. ШАХРАЙ¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Аннотация. Анализируются проблемы правового регулирования изменения земельных участков в условиях значительного обновления земельного законодательства Республики Беларусь и активного развития земельного оборота. Указывается на отсутствие однозначного доктринального и законодательного понимания сущности и специфики изменения земельных участков, учитывающего все их важные признаки. Предлагаются авторский подход к широкому пониманию исследуемой правовой категории, меры по совершенствованию правовой регламентации способов и порядка изменения земельных участков. Обосновывается необходимость согласования норм земельного законодательства и законодательства о государственной регистрации недвижимого имущества в правовом регулировании отношений по изменению земельных участков.

Ключевые слова: земельные отношения; земельные участки; изменение земельных участков; юридические признаки земельного участка; государственная регистрация.

LEGAL REGULATION OF CHANGES IN LAND PLOTS: THEORETICAL AND APPLIED PROBLEMS

N. A. SHINGEL^a, I. S. SHAKHRAI^a

^aBelarusian State University, 4 Niezaliezhnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus

Corresponding author: I. S. Shakhrai (shakhrai@bsu.by)

Abstract. The problems of legal regulation of changes in land plots are analysed in the context of a significant update of the land legislation of the Republic of Belarus and the active development of land turnover. It is pointed out that there is no unambiguous doctrinal and legislative understanding of the essence and specifics of changes in land plots, taking into account all their significant features. The author's approach to a broad understanding of the legal category under study, measures to improve the legal regulation of methods and procedures for changing land plots are proposed. The necessity of harmonising the norms of land legislation and legislation on state registration of real estate in the legal regulation of relations regarding the change of land plots is substantiated.

Keywords: land relations; land plots; changes in land plots; legal characteristics of a land plot; state registration.

Образец цитирования:

Шингель НА, Шахрай ИС. Правовое регулирование изменения земельного участка: теоретические и прикладные проблемы. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2024;1:93–99.
EDN: FCRXEX

For citation:

Shingel NA, Shakhrai IS. Legal regulation of changes in land plots: theoretical and applied problems. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2024;1:93–99. Russian.
EDN: FCRXEX

Авторы:

Наталья Адамовна Шингель – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры экологического и аграрного права юридического факультета.

Ирина Сергеевна Шахрай – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры экологического и аграрного права юридического факультета.

Authors:

Natalia A. Shingel, PhD (law), docent; associate professor at the department of environmental and agrarian law, faculty of law.

singel.61@list.ru

Irina S. Shakhrai, PhD (law), docent; associate professor of the department of environmental and agrarian law, faculty of law.

shakhrai@bsu.by

<https://orcid.org/0000-0001-9909-7532>

Введение

В условиях динамичного развития земельных отношений на протяжении всего периода формирования современного земельного законодательства Республики Беларусь наблюдается достаточно активный процесс трансформации и дифференциации правоотношений по использованию и охране земель, земельных участков. В настоящее время на этот процесс влияет многообразие форм собственности на землю и правовых форм землепользования, каждая из которых имеет определенную сферу применения, обусловленную характером и содержанием тех или иных прав на земельные участки. При этом единый земельный рынок, сложившийся за годы существования самостоятельного земельного законодательства Республики Беларусь, связан с использованием общих объектов правового регулирования (земельных участков, их частей, долей в правах на земельные участки) для всех земельных прав. Эти объекты с той или иной степенью четкости и правовой определенности получили закрепление в земельном законодательстве, однако их правовой режим осложняется тем, что такие объекты находятся не в статике как некие неизменные величины, а в постоянном «движении» под влиянием развития правового регулирования земельного оборота.

На сегодняшний день можно констатировать наличие сложившейся «правовой инфраструктуры» земельного рынка, подразумевая под этим выражением всю совокупность земельных правоотношений, в рамках которых земельные участки создаются и прекращают существование (параллельно с возникновением и прекращением прав на них), а также происходящие в процессе использования изменения самих земельных участков и их правового режима. В Кодексе Республики Беларусь о земле от 23 июля 2008 г. в редакции Закона Республики Беларусь от 18 июля 2022 г. № 195-З «Об изменении кодексов» (далее – КоЗ) нормы об изменении земельных участков формулируются в самом общем

виде – лишь как констатация факта существования таких отношений. Например, п. 1.16 ст. 1 КоЗ называет отношения, связанные с изменением земельных участков, однако их правовая регламентация находится на недостаточно высоком уровне. Отсутствие однозначного доктринального и законодательного понимания сущности и специфики изменения земельных участков затрудняет правопонимание, анализ и разрешение возникающих при этом правовых ситуаций.

Проблемы правового регулирования изменения земельных участков, выступающих в земельных отношениях одновременно в качестве природного ресурса и объекта гражданского оборота [1] (это обстоятельство породило в свое время активную полемику в земельно-правовой литературе [2–4]), в юридической науке рассматривались недостаточно. Интерес к этой тематике, незаслуженно обойденной вниманием по сравнению с другими земельно-правовыми научными дискуссиями, повышается в связи с произошедшим в последние годы масштабным обновлением земельного и иного законодательства и, как следствие, появлением новых, не получивших должного разрешения проблем [5]. Возникающие при этом вопросы затрагивают целый ряд важных научных и практических аспектов правового регулирования земельных отношений, в частности следующие аспекты:

- уточнение понятийного аппарата, характеризующего изменение земельных участков как особый вид отношений, разграничение смежных понятий «изменение земельного участка», «создание земельного участка», «формирование земельного участка», «дополнительный земельный участок» и др.;
- определение оптимальной правовой регламентации способов и порядка изменения земельных участков в общей системе уже существующего механизма правового регулирования земельных отношений.

Некоторые из названных проблем будут рассмотрены в представленной статье.

Основная часть

Как объект земельно-правового регулирования земельный участок не является постоянной категорией. По мере использования земельного участка его юридически значимые признаки могут меняться по объективным и субъективным причинам. При этом земельным законодательством не раскрывается понятие «изменение земельного участка», хотя оно является универсальным и широко используется законодательством иных отраслей (например, Закон Республики Беларусь от 22 июля 2002 г. № 133-З «О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним» (далее – Закон о государственной регистрации) говорит об изменении применительно к земельному участку как виду недвижимого имущества).

Чтобы определить содержание правоотношений по изменению земельного участка, необходимо понимать, какие характеристики имеются у него изначально с учетом комплексного правового регулирования земельных отношений. В юридической литературе признаки земельного участка классифицируются на индивидуализирующие (граница, целевое назначение), дополнительные (площадь, местоположение, назначение) и информационные (кадастровый номер и адрес) [6, с. 52]. Изменение названных характеристик влечет неодинаковые правовые последствия, что ставит вопрос о пределах понимания термина «изменение земельного участка».

В качестве объекта недвижимого имущества земельный участок обладает рядом специальных при-

знаков, выделяемых Законом о государственной регистрации (ст. 1 относит к ним кадастровый номер, назначение в соответствии с единой классификацией назначения объектов недвижимого имущества, описание границ, местонахождение, площадь), причем названный закон упоминает и некоторые земельно-правовые свойства этого объекта.

При отсутствии общего подхода земельное законодательство определяет условия и порядок изменения отдельных характеристик земельного участка (целевого назначения, размера, границы), его правового статуса (изменение вида права на земельный участок, принадлежности к той или иной категории), что осуществляется с сохранением первоначального участка. С практической точки зрения это означает неизменность его кадастрового номера с внесением новых регистрационных записей в отношении этого же земельного участка в единый государственный регистр недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним (далее – ЕГРН). В доктринальном смысле деление, слияние земельных участков также может рассматриваться как их изменение, однако в этих случаях первоначальные участки в качестве индивидуально определенных объектов юридически прекращают свое существование, что отражается в ЕГРН.

Изменение земельного участка может иметь еще более широкое содержание с учетом двойственной правовой природы земель как объекта природопользования и гражданского оборота. Юридически значимые природоресурсные признаки земельного участка являются следствием его отнесения к индивидуализированной части такого компонента природной среды, как земля (включая почвы), названного в Законе Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХІІ «Об охране окружающей среды» в редакции Закона от 17 июля 2023 г. № 294-З «Об изменении Закона Республики Беларусь “Об охране окружающей среды”» (далее – новая редакция Закона об охране окружающей среды) в качестве объекта правового регулирования в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

Вместе с тем природоресурсные признаки земельных участков законодательством не систематизированы. Согласно п. 1.21 ст. 1 КоЗ земельный участок рассматривается как «часть земной поверхности» (включая почвы, что следует из понятия «земля (земли)», которое содержится в п. 1.27 ст. 1 КоЗ), имеющая границу и целевое назначение. В литературе высказывается мнение о том, что в перспективе возможно отнесение земельных участков к трехмерным объектам¹. В настоящее время позиция законодателя не свидетельствует о принятии этой концепции, однако определение, данное в п. 1.8 ст. 1 КоЗ главному признаку земельного участка – его границе, косвенно позволяет рассматривать земельный участок как объемный объект.

КоЗ упоминает о возможных изменениях состояния земель под воздействием антропогенных и (или) природных факторов, в том числе выразившихся в нарушении и деградации. На сохранение и повышение плодородия почв и иных полезных свойств земель направлена предусмотренная законодательством система мер по их охране. Вполне оправданно законодатель распространяет на такой объект земельных отношений, как земля (земли), соответствующие требования по его охране, улучшению полезных свойств, наблюдению за его состоянием. Однако происходящие изменения непосредственно влияют и на характеристики индивидуализированных земельных участков, в том числе на возможность их использования по целевому назначению, кадастровую стоимость и др. Следовательно, в широком понимании, при котором учитывается такой аспект, как природоресурсные свойства земельного участка, понятие «изменение» распространяется также на состояние и качество земель, земельных участков.

Для выявления подобных процессов КоЗ предусматривает специальные организационно-правовые и экономико-правовые механизмы, в частности мониторинг, инвентаризацию, кадастровую оценку земель и земельных участков. Сведения о состоянии и качестве земель и сведения о зависящих от этих признаков изменениях кадастровой стоимости земель отражаются в государственном земельном кадастре – реестре земельных ресурсов Республики Беларусь, характеризующем согласно ст. 51 новой редакции Закона об охране окружающей среды природоресурсную природу названного кадастра, и регистре стоимости земель, земельных участков соответственно (п. 6 и 7 ст. 100 КоЗ).

Заслуживает внимания изменение такого важнейшего признака земельного участка, как целевое назначение (п. 1.21 ст. 1 КоЗ), определяющее не только порядок, условия и ограничения по использованию земельного участка, если они устанавливались (п. 1.53 ст. 1 КоЗ), но и его судьбу в имущественном обороте. Именно целевое назначение обуславливает правовую принадлежность земельного участка к той или иной категории земель. Изменение названной характеристики земельного участка осуществляется в особом порядке (ст. 11 КоЗ) местными исполнительными комитетами с учетом их компетенции (ст. 29–32 КоЗ) и зачастую влечет перевод участка из одной категории в другую (п. 2 ст. 8 КоЗ). Целевое назначение, наряду с назначением земельного участка в соответствии с единой классификацией назначения объектов недвижимого имущества, указывается в решении об изъятии и предоставлении земельных участков (ст. 43 КоЗ). ЕГРН, являющийся структурной частью государственного земельного кадастра, должен содержать сведения и документы о целевом назначении земельных участков (ст. 100 КоЗ).

¹Шаршун Е. В. Земельные участки как трехмерные объекты и концепция единого объекта недвижимости: вопросы теории и практики [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2024.

Примечательно, что некоторые родственные понятия, характеризующие свойства земельного участка как природного и имущественного объекта, могут иметь разное значение в земельных и имущественных правоотношениях. Так, названные в ст. 46 КоЗ размеры земельных участков служат в основном инструментом нормирования в сфере землепользования, а площадь выступает обязательным признаком земельного участка как недвижимого имущества (ст. 1 Закона о государственной регистрации), однако указывается в решении об изъятии и предоставлении земельного участка (ст. 43 КоЗ) независимо от обязательности последующей государственной регистрации.

С учетом сказанного важна согласованность земельного законодательства и законодательства о государственной регистрации недвижимого имущества, поскольку имеющиеся разночтения затрудняют четкое определение содержания рассматриваемого понятия. Закон о государственной регистрации не раскрывает ни общий термин «изменение недвижимого имущества», ни частное понятие «изменение земельного участка», но разъясняет в ст. 1 понятие «изменение границы земельного участка» (изменение длин линий, количества поворотных точек или углов поворота границы земельного участка, при котором его кадастровый номер и назначение остаются неизменными), связанное с изменением конфигурации земельного участка и не затрагивающее другие, более существенные признаки.

Следует отметить, что в силу исторических особенностей формирования и применения белорусского земельного законодательства пространственные характеристики земельных участков, отраженные в ЕГРН и правоудостоверяющих документах, не всегда достоверны. Так, изначально наполнение ЕГРН осуществлялось при массовом первичном государственном кадастровом учете земельных участков², сведения о которых уточнялись по планово-топографическим материалам. В такой ситуации не было возможности сверять юридические и фактические границы участков (в действительности же их расхождение на величину, превышающую предельную погрешность, встречалось и встречается повсеместно) [7, с. 216–217]. Данная проблема решается путем проведения комплекса мероприятий по нор-

мализации границ земельных участков³. Ее первоначальным этапом выступает выявление границ зарегистрированных земельных участков, требующих нормализации, что влечет присвоение земельному участку с ранее установленной фиксированной границей статуса «требующий нормализации» или «имеющий границы без статуса» (такие границы фактически приравниваются к нефиксированным)⁴.

Закрепление механизма нормализации границ земельных участков направлено на устранение несоответствий между расположением на местности и отображением на кадастровой карте границ земельных участков, т. е. на изменение их пространственных характеристик. Однако оно существенно ограничивает права добросовестных землепользователей. Так, «исчезновение» у земельного участка фиксированной границы влечет утрату ее приоритетности и невозможность восстановления, что следует из п. 3 ст. 12 КоЗ. В контексте исследуемой темы присвоение земельному участку статуса «требующий нормализации» или «имеющий границы без статуса» влечет также недопустимость изменения его границ, поскольку возможность такого изменения предусмотрена законодательством только применительно к зарегистрированным в ЕГРН земельным участкам либо земельным участкам, в отношении которых законодательством допускается установление нефиксированных границ⁵.

Примечательно, что данный способ соотношения юридических и фактических пространственных характеристик земельных участков (нормализация их границ) не упоминается в КоЗ, новая редакция которого принята значительно позже постановления Государственного комитета по имуществу Республики Беларусь от 29 августа 2016 г. № 16 «О некоторых вопросах ведения единого государственного регистра недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним». Последнее предусматривает возможность внесения уполномоченными государственными организациями измененных данных в землеустроительные дела, исправлений в документы ЕГРН, что осуществляется без информирования и участия землепользователей. Их влияние на содержание управленческих решений, изменяющих характеристики используемых земельных участков, ограничено ввиду отсутствия норм, прямо допускаю-

²Положение о порядке массового первичного государственного кадастрового учета земельных участков и государственной регистрации прав на них [Электронный ресурс] : постановление Гос. ком. по зем. ресурсам, геодезии и картографии Респ. Беларусь от 1 июня 2001 г. № 6 // ЭТАЛОН – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2024.

³О некоторых вопросах ведения единого государственного регистра недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним [Электронный ресурс] : постановление Гос. ком. по Респ. Беларусь от 29 авг. 2016 г. № 16 // Там же ; О нормализации границ земельных участков [Электронный ресурс] : приказ Гос. ком. по имуществу Респ. Беларусь от 13 февр. 2017 г. № 37 // Там же.

⁴Несмотря на то что нормализация границ земельных участков осуществляется с 2016 г., в структуре земельного фонда Республики Беларусь наблюдается значительное численное преобладание земельных участков, границы которых требуют нормализации, или участков, имеющих границы без статуса (в отношении них информация о необходимости нормализации отсутствует), о чем свидетельствует изучение публичной кадастровой карты Республики Беларусь.

⁵Инструкция о порядке проведения работ по установлению (восстановлению), изменению границ земельных участков [Электронный ресурс] : постановление Гос. ком. по имуществу Респ. Беларусь от 23 дек. 2022 г. № 44 (с изм. и доп.). П. 103 // ЭТАЛОН – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2024.

щих возможность изменения юридических границ земельных участков с учетом фактически сложившегося пользования по взаимному согласию смежных землепользователей (подобные положения предусмотрены п. 3 ст. 3 Закона Республики Беларусь от 18 июля 2022 г. № 195-З «Об изменении кодексов» лишь применительно к земельным участкам, предоставленным для коллективного садоводства).

Вопреки тому что обязательность государственной регистрации рассматривается в ст. 5 КоЗ в качестве основополагающего принципа земельных отношений, в Законе о государственной регистрации это требование недостаточно четко сформулировано, когда речь идет об отношениях по изменению земельных участков. Общее правило, содержащееся в п. 2 ст. 7 названного закона, согласно которому «недвижимое имущество считается созданным, измененным, прекратившим существование с момента государственной регистрации, соответственно его создания, изменения, прекращения существования, если иное не установлено законодательными актами», в полной мере применимо к изменению земельных участков. Однако оговорка «если иное не установлено законодательными актами», вероятно обоснованная по отношению к государственной регистрации прав на земельные участки (ст. 8 упомянутого закона) [8, с. 552–553], требует уточнения в части изменения земельного участка (ввиду отсутствия исчерпывающих вариантов такого изменения).

Обратим внимание на то, что ст. 22 КоЗ, по сути, повторяет норму ст. 7 Закона о государственной регистрации относительно создания, изменения, прекращения существования земельного участка с момента государственной регистрации, но формулирует ее без каких-либо изъятий. В случаях когда не требуется государственная регистрация прав на земельные участки (а такие случаи довольно разнообразны и многочисленны, что следует из ст. 22 КоЗ), вопрос о государственной регистрации изменения земельного участка остается неразрешенным, так как специальная процедура, не связанная с государственной регистрацией, земельным законодательством не предусмотрена. Здесь, на наш взгляд, упускается из вида превалирование земельного законодательства, которым определяется формирование и последующее изменение всех объектов земельных отношений. Государственная регистрация лишь подтверждает и удостоверяет факт такого изменения, совершаемого как в интересах отдельного землепользователя, так и зачастую в общегосударственных интересах.

Сложное эколого-экономическое содержание земельных отношений ставит вопрос о соотношении

публично-правовых и частноправовых способов определения их содержания [9]. Так, к изменению земельных участков ведут некоторые процедуры их перераспределения [10, с. 11], что обуславливает важность сопоставления «частноправовых и публичных интересов и методов в регулировании данного вопроса» [10, с. 10]. Несмотря на то что перераспределение земель не всегда связано с изменением объекта земельных прав, в большинстве случаев изменение земельного участка предполагает вмешательство уполномоченных государственных органов (организаций) в пределах их компетенции.

В частности, предусмотренный законодательством механизм изменения целевого назначения, изменения границы, деления или слияния земельных участков⁶ включает принятие различного рода решений, в том числе по инициативе землепользователя, разработку проекта изменения границ земельных участков с их переносом на местность и подобных действий с последующей государственной регистрацией. Таким образом, в названных случаях изменение земельного участка рассматривается преимущественно с учетом его значения как недвижимого имущества (ст. 1 Закона о государственной регистрации) и напрямую связывается с необходимостью государственной регистрации, которая, как мы видим, может иметь значительные изъятия.

Теоретические и прикладные проблемы правового обеспечения изменения земельного участка заслуживают отдельного внимания в контексте такой особенности земельных отношений, как длящийся характер [11]. Данная особенность ставит проблему обеспечения соответствия юридических признаков земельного участка, определенных при его создании (чаще всего в ходе предоставления в пользование, в том числе до введения в практику системы государственной регистрации), и фактических характеристик, сложившихся по мере использования такого участка.

Характерной чертой отношений, связанных с изменением земельных участков, выступает то, что данный механизм встроен в систему государственного регулирования земельных отношений, но недостаточно в ней отражен. Фактически такой механизм сводится к закреплению в ст. 29–32 КоЗ полномочий исполнительных комитетов всех уровней по принятию решений, являющихся основаниями для государственной регистрации изменения земельных участков, без указания того, в чем такие решения состоят. Аналогичные полномочия отсутствуют у названных в КоЗ администраций свободных экономических зон и государственного учреждения «Администрация китайско-белорусского

⁶Статьи 10, 11, п. 4 ст. 12, п. 3 ст. 70 КоЗ ; Инструкция о порядке проведения работ по установлению (восстановлению), изменению границ земельных участков [Электронный ресурс] : постановление Гос. ком. по имуществу Респ. Беларусь от 23 дек. 2022 г. № 44 (с изм. и доп.). П. 103 // ЭТАЛОН – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2024 ; Положение о порядке деления, слияния и изменения целевого назначения земельных участков [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 13 янв. 2023 г. № 32 (с изм. и доп.) // Там же.

индустриального парка «Великий камень»» (ст. 33 и 34 КоЗ), но при этом указанные организации имеют право принимать решения об изменении границ

и целевого назначения земельных участков, влекущие, как мы выяснили, изменение земельных участков.

Заключение

Краткий анализ состояния правового регулирования изменения земельных участков показывает значительное количество проблем, касающихся этого вида земельных отношений, не разрешенных ни на уровне научных исследований, ни в актах земельного и иного законодательства. Главной причиной такого положения, как нам представляется, является то, что с момента признания Гражданским кодексом Республики Беларусь от 7 декабря 1998 г. земельных участков недвижимыми вещами и включения их в такое качество в имущественный оборот идет раздельное, зачастую недостаточно согласованное установление их правового режима как недвижимого имущества и объекта землепользования. При этом юридические признаки земельных участков, изменение которых может повлечь изменения в характере и содержании соответствующих правоотношений, не имеют единообразного закрепления в законодательстве о государственной регистрации недвижимого имущества и земельном законодательстве, что создает почву для потенциальных противоречий.

По результатам проведенного исследования для устранения имеющихся пробелов и недостатков в законодательстве сделаны некоторые выводы.

Основным дефектом правовой регламентации исследованных отношений является отсутствие юридически корректного понятия «изменение земельного участка», позволяющего учитывать все значимые признаки этого объекта, которые влияют на его правовой режим. Выработка представлений об изменении земельного участка в широком смысле возможна только в рамках доктринальных исследований всего комплекса земельных отношений, связанных с этим феноменом. Полагаем необходимым на законодательном уровне уточнить понятийный аппарат, который используется в земельном законодательстве для характеристики соответствующих отношений, в частности закрепить в КоЗ общее понятие «изменение земельного участка».

Наличие у земельного участка признаков, характеризующих его одновременно как природный ресурс и объект недвижимого имущества, позволят утверждать, что изменение земельного участка не должно сводиться к случаям, требующим государственной регистрации таких изменений. В широком

смысле рассмотренное понятие охватывает изменение и пространственных характеристик земельного участка (границы, размера (площади)), и его свойств как объекта права природопользования (состояния, качества и, как следствие, целевого назначения земельного участка, кадастровой стоимости).

В условиях многообразия и разнородности характеристик земельного участка как объекта природоресурсных и имущественных отношений существует проблема несогласованности норм земельного законодательства и законодательства о государственной регистрации недвижимого имущества в части закрепления случаев и порядка изменения формально определенных признаков земельного участка, которую возможно устранить путем обновления соответствующего законодательства.

В ходе исследования выявлена недостаточность земельно-правовых норм, которые регулируют способы и порядок изменения земельного участка при осуществлении государственного регулирования в области использования и охраны земель (при изменении целевого назначения земельных участков, границ земельных участков и др.), а также неполнота определения компетенций уполномоченных государственных органов (организаций), принимающих решения, которые предусматривают изменение земельных участков (указаны только решения, являющиеся основаниями государственной регистрации земельных участков). Полагаем необходимым более системно урегулировать эти вопросы, в том числе применительно к случаям, когда государственная регистрация прав на земельные участки не проводится.

Правовой механизм изменения земельных участков требует дальнейшего совершенствования, в том числе в направлении обеспечения интересов землепользователей и их участия в принятии государственными органами (организациями) управленческих решений. В частности, учитывая исторические особенности развития земельных правоотношений в Республике Беларусь, следует законодательно закрепить возможность и процедуру изменения юридической границы земельного участка с учетом фактически сложившегося пользования по согласию смежных землепользователей.

Библиографические ссылки

1. Шингель НА. Земельный участок: недвижимость или природный ресурс (проблемы правового определения). В: Макарова ТИ, редактор. *Проблемы систематизации комплексных отраслей законодательства. Сборник статей по материалам круглого стола, посвященного 30-летию принятия Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды»; 17 марта 2023 г.*; Минск, Беларусь. Минск: БГУ; 2023. с. 70–73.

2. Краснов НИ. О соотношении земельного и гражданского права при переходе к рыночной экономике. *Государство и право*. 1994;7:53–59.
3. Адиханов ФХ. Соотношение норм гражданского и норм земельного права в регулировании земельных отношений в условиях рынка. *Государство и право*. 2001;1:32–39.
4. Сыродоев НА. О соотношении земельного и гражданского законодательства. *Государство и право*. 2001;4:28–35.
5. Шахрай ИС, Шингель НА. Тенденции развития земельного законодательства Республики Беларусь: новый этап. *Журнал Белорусского государственного университета. Право*. 2023;1:51–58.
6. Шахрай И. Земельные участки и их части как объекты земельных правоотношений. *Юстиция Беларуси*. 2015;11:50–54.
7. Шахрай ИС. Формирование пространственных данных природоресурсного содержания в условиях цифровизации: правовой аспект. В: Чуприс ОА, редактор. *Динамика правоустановления и правореализации в сфере публично-правовых отношений. Выпуск 5*. Минск: Колорград; 2023. с. 211–222.
8. Шингель НА. Об оформлении прав на земельные участки, используемые без правоудостоверяющих документов. В: Голубева ЛЛ, Калинин СА, Романова ОН, редакторы. *Белорусское правосудие: исторический опыт и современность. Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 100-летию Верховного Суда Республики Беларусь; 15 февраля 2023 г.; Минск, Беларусь*. Минск: БГУ; 2023. с. 550–561.
9. Шахрай ИС. Правовые проблемы обеспечения баланса публичных и частных интересов в сфере природопользования. *Журнал Белорусского государственного университета. Право*. 2020;3:127–134.
10. Майборода ВА. Институт перераспределения земель публичной собственности в земельном праве. *Российская юстиция*. 2015;1:9–12.
11. Шахрай ИС, Шингель НА. Проблемы правового регулирования делящихся земельных отношений в условиях обновления земельного законодательства. В: Карпович НА, редактор. *Право в современном белорусском обществе. Выпуск 18*. Минск: Колорград; 2023. с. 491–499.

References

1. Shingel NA. [Land plot: real estate or natural resource (problems of legal definition)]. In: Makarova TI, editor. *Problemy sistemizatsii kompleksnykh otraslei zakonodatel'stva. Sbornik statei po materialam kruglogo stola, posvyashchennogo 30-letiyu prinyatiya Zakona Respubliki Belarus' «Ob okhrane okruzhayushchei sredy»; 17 marta 2023 g.; Minsk, Belarus'* [Problems of systematisation of complex branches of legislation. Round table proceedings dedicated to the 30th anniversary of the adoption of the Law of the Republic of Belarus «On the environmental protection»; 2023 March 17; Minsk, Belarus]. Minsk: Belarusian State University; 2023. p. 70–73. Russian.
2. Krasnov NI. [On the relationship between land and civil law during the transition to a market economy]. *Gosudarstvo i pravo*. 1994;7:53–59. Russian.
3. Adikhanov FK. [The relationship between the norms of civil law and the norms of land law in the regulation of land relations in market conditions]. *Gosudarstvo i pravo*. 2001;1:32–39. Russian.
4. Syrodov NA. [On the relationship between land and civil legislation]. *Gosudarstvo i pravo*. 2001;4:28–35. Russian.
5. Shakhrai IS, Shingel NA. Trends in the development of land legislation of the Republic of Belarus: a new stage. *Journal of the Belarusian State University. Law*. 2023;1:51–58. Russian.
6. Shakhrai I. [Land plots and their parts as objects of land legal relations]. *Iustitsiia Belarusi*. 2015;11:50–54. Russian.
7. Shakhrai IS. [Formation of spatial data of natural resource content in the context of digitalisation: legal aspect]. In: Chupris OA, editor. *Dinamika pravoustanovleniya i pravorealizatsii v sfere publichno-pravovykh otnoshenii. Vypusk 5* [Dynamics of legal establishment and legal implementation in the sphere of public legal relations. Issue 5]. Minsk: Kolorgrad; 2023. p. 211–222. Russian.
8. Shingel NA. [On registration of rights to land plots used without title documents]. In: Golubeva LL, Kalinin SA, Romanova ON, editors. *Belorusskoe pravosudie: istoricheskii opyt i sovremennost'. Materialy Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, posvyashchennoi 100-letiyu Verkhovnogo Suda Respubliki Belarus'; 15 fevralya 2023 g.; Minsk, Belarus'* [Belarusian justice: historical experience and modernity. Proceedings of International scientific and practical conference devoted to the 100th anniversary of the Supreme Court of the Republic of Belarus; 2023 February 15; Minsk, Belarus]. Minsk: Belarusian State University; 2023. p. 550–561. Russian.
9. Shakhrai IS. Legal problems of balancing public and private interests in the field of natural resources usage. *Journal of the Belarusian State University. Law*. 2020;3:127–134. Russian.
10. Majboroda VA. [Institute for redistribution of public property lands in land law]. *Rossiyskaja justitsiya*. 2015;1:9–12. Russian.
11. Shakhrai IS, Shingel NA. [Problems of legal regulation of ongoing land relations in the context of updating land legislation]. In: Karpovich NA, editor. *Pravo v sovremennom belorusskom obshchestve. Vypusk 18* [Law in modern Belarusian society. Issue 18]. Minsk: Kolorgrad; 2023. p. 491–499. Russian.



— — — — —

Игорь Михайлович МАЦКЕВИЧ

Igor Mikhailovich
MACKEVICH

— — — — —

Юридическая общественность и научный мир отметили 60-летие известного российского ученого-правоведа XX–XXI вв., талантливого ученого-юриста, высочайшей квалификации руководителя и организатора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, почетного работника прокуратуры Российской Федерации, ректора Университета прокуратуры Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора Игоря Михайловича Мацкевича.

Игорь Михайлович родился 23 февраля 1964 г. в Москве, но белорусские правоведа гордятся тем, что по праву могут называть его своим земляком.

И. М. Мацкевич окончил юридический факультет Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова и начал свою профессиональную деятельность на военной службе: с 1986 г. он занимал должность следователя военной прокуратуры в Тамбове, а с мая 1988 г. работал в военной прокуратуре Москвы. После окончания аспирантуры Московской государственной юридической академии в 1992 г. он защитил кандидатскую диссертацию по проблемам преступного поведения среди военнослужащих «Криминологические проблемы борьбы

с корыстно-насильственной преступностью военнослужащих». В 2000 г. талантливый молодой ученый защитил докторскую диссертацию «Преступность военнослужащих (криминологические и социально-правовые проблемы)».

Трудовой путь Игоря Михайловича в научной и образовательной сферах весьма динамичен. В 1994 г. он был назначен заместителем декана заочного факультета Московской государственной юридической академии имени О. Е. Кутафина (далее – МГЮА), в 1996 г. – деканом вечернего факультета МГЮА. В ноябре 2000 г. приказом Генерального прокурора Российской Федерации И. М. Мацкевич был назначен на должность директора Института прокуратуры МГЮА.

С 2002 г. Игорь Михайлович работал проректором, первым проректором по научной работе МГЮА, заведующим кафедрой криминологии и уголовно-исполнительного права этого учебного заведения.

Указом Президента Российской Федерации от 5 декабря 2022 г. № 871-дсп И. М. Мацкевич назначен на должность ректора Университета прокуратуры Российской Федерации. Занимая высокую руководя-

щую должность, Игорь Михайлович всегда находит время, чтобы откликнуться на инициативы белорусских коллег по внедрению новых проектов и форм межвузовской интеграции в образовательную и научную сферы. Он является постоянным участником научно-практических мероприятий, проводимых в Республике Беларусь (в частности, на базе Белорусского государственного университета, Научно-практического центра проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь).

Игорь Михайлович является также профессором кафедры уголовного права и криминологии юридического факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова. Кроме того, он ведет огромную общественную работу: И. М. Мацкевич избран почетным президентом международной общественной организации «Союз криминалистов и криминологов». Благодаря инициативе ученого были открыты представительства этой организации в ряде государств ближнего и дальнего зарубежья: Азербайджане, Армении, Беларуси, Германии, Казахстане, Кыргызстане, Македонии. Кроме того, Игорь Михайлович выступает инициатором открытия региональных отделений и филиалов организации «Союз криминалистов и криминологов» в России. Он является почетным научным редактором журнала «Юридическое образование и наука», с 2013 по 2022 г. И. М. Мацкевич был соучредителем и главным редактором журнала «Союз криминалистов и криминологов».

Игорь Михайлович в 2006–2013 гг. выполнял функции председателя экспертного совета Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации по праву. С 2017 г. он является главным ученым секретарем Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и уделяет большое внимание подготовке и аттестации научно-педагогических работников и ученых-юристов, качеству диссертационных исследований и научных статей, работе по оценке диссертационных исследований (рассматривает ее как «тяжелый научный труд, физический в том числе»¹). По мнению И. М. Мацкевича, эта важнейшая работа в науке совершенно недооценена. По словам профессора, юрист, как и врач, несет ответственность за самое ценное, что есть в нашем обществе, – за человека. Здесь не может быть места понижению планки качества подготовки юриста. Игорь Михайлович успешно руководит аспирантами и докторантами и всегда обращает внимание на публикации молодых ученых в области юриспруденции, отмечая их большое количество, но считает, что о качестве стоит задуматься.

За свою многолетнюю деятельность Игорь Михайлович внес весомый вклад в развитие криминологической и правовой науки всего мирового сообщества, особенно бывших советских республик. Он является автором и соавтором монографий «Преступное насилие в армии», «Преступность военнослужащих», «Неосторожная преступность военнослужащих», «Коррупционная преступность и борьба с ней», «Легенды и мифы преступного мира» и др. И. М. Мацкевич занимался подготовкой учебников и учебных пособий по криминологии и уголовно-исполнительному праву, многочисленных научных публикаций в этой области. В учебниках и учебных пособиях, написанных с его участием, а также в лекциях Игоря Михайловича прослеживается творческий подход к разрабатываемой проблематике и профессионализм. Многие труды И. М. Мацкевича стали образцами научной мысли.

Высокий профессионализм, эрудиция, отзывчивость, принципиальность и справедливость, патриотизм, верность и преданность своему делу позволили ученому снискать глубокое уважение и авторитет не только в Российской Федерации, но и за ее пределами – в странах ближнего и дальнего зарубежья. Доброжелательность, тактичность, чуткость, нравственность и скромность Игоря Михайловича восхищают всех, кто его знает. Как человек с высокой восприимчивостью к культуре и искусству, он увлекается музыкой и поэзией. Музыкальная культура обогатилась серией замечательных произведений, созданных на его стихи.

И. М. Мацкевич умеет найти творческий подход к делу, обладает целеустремленностью, неиссякаемой энергией, работоспособностью и принципиальностью в решении сложных вопросов. Его профессиональный труд высоко оценен государством и научным сообществом, что подтверждается многими наградами и званиями. Игорь Михайлович – заслуженный деятель науки Российской Федерации, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, почетный работник прокуратуры Российской Федерации, лауреат премии Правительства Российской Федерации в области образования, старший советник юстиции, доктор юридических наук, профессор.

Игорь Михайлович является почетным зарубежным представителем в составе редакционной коллегии издания «Журнал Белорусского государственного университета. Право». Постоянно поддерживая и развивая международное научное сотрудничество, ученый активно взаимодействует с зарубежными коллегами, выступает на международных научно-практических конференциях, форумах и круглых столах, а также является рецензентом научных и учебных изданий. И. М. Мацкевич, как президент международной общественной

¹Новая номенклатура научных специальностей – новые горизонты юриспруденции? (Интервью с И. М. Мацкевичем) // Рос. юрид. журн. 2021. № 5. С. 7–17. DOI: 10.34076/20713797_2021_5_7.

организации «Союз криминалистов и криминологов», принял участие в мероприятии, проводимом 20 октября 2015 г. в рамках недели празднования 90-летия юридического факультета БГУ, на котором было достигнуто соглашение о сотрудничестве юридического факультета БГУ с названной организацией.

Белорусские коллеги отмечают, что Игорь Михайлович является человеком, который молод душой, полон творческих идей, жизненных сил и энергии. Именно с этими качествами у коллег-белорусов ассоциируется имя замечательного ученого и человека.

Коллектив юридического факультета БГУ горячо и сердечно поздравляет Игоря Михайловича с прекрасным юбилеем и искренне выражает любовь, уважение и признательность за высокие морально-нравственные человеческие качества, плодотворный труд на ниве юридической науки, многолетнее сотрудничество с нашей альма-матер, умение профессионально, творчески и инициативно решать поставленные задачи.

С. А. Балашенко², А. В. Шидловский³

²Сергей Александрович Балашенко – доктор юридических наук, профессор; профессор кафедры экологического и аграрного права юридического факультета Белорусского государственного университета.

Starhei A. Balashenko, doctor of science (law), full professor; professor at the department of environmental and agrarian law, faculty of law, Belarusian State University.

E-mail: balashenko@bsu.by

³Андрей Викторович Шидловский – кандидат юридических наук, доцент; декан юридического факультета Белорусского государственного университета.

Andrei V. Shidlovsky, PhD (law), docent; dean of the faculty of law, Belarusian State University.

E-mail: shidlovsky_a@mail.ru

Михаил Филиппович
ЧУДАКОВ

Mikhail Filippovich
CHUDAKOV



Выдающемуся юристу, педагогу, ученому Михаилу Филипповичу Чудакову 25 февраля 2024 г. исполнилось 75 лет.

Михаил Филиппович родился в 1949 г. в Минске. После окончания в 1966 г. средней школы работал лаборантом кафедры криминалистики и уголовного процесса юридического факультета Белорусского государственного университета. В 1967–1972 гг. обучался на этом факультете.

Свою профессиональную деятельность Михаил Филиппович начал в качестве следователя и помощника прокурора в органах прокуратуры Минска. В 1976–1977 гг. учился в аспирантуре на юридическом факультете БГУ, а с сентября 1977 г. работал преподавателем кафедры государственного права и советского строительства юридического факультета БГУ. В 1982 г. М. Ф. Чудаков защитил кандидатскую диссертацию «Личность в системе непосредственной демократии в СССР» в Харьковском юридическом институте. В 1984–1996 гг. он являлся доцентом кафедры конституционного права юридического факультета БГУ. В 1996–1997 гг. Михаил Филиппович был судьей Конституционного Суда Республики Беларусь, с февраля 1997 г. он является судьей данного суда в отставке. Имеет высший ранг государственного служащего (1996 г.). В 1997–2000 гг. М. Ф. Чудаков занимал должность доцента кафедры международного права факультета международных отношений БГУ, в 1999–2000 гг. исполнял обязанности заместителя декана этого факультета. С 2000 г. Михаил Филиппович был профессором кафедры конституционного и международного права Академии управления

при Президенте Республики Беларусь, с 2002 г. – заведующим кафедрой международного и сравнительного права, а в 2007–2012 гг. – заведующим кафедрой конституционного и международного права Академии управления при Президенте Республики Беларусь. Решением Президиума Высшей аттестационной комиссии Республики Беларусь в 2004 г. ему присвоено ученое звание профессора по специальности «право». В 2009 г. М. Ф. Чудаков защитил докторскую диссертацию «Становление и развитие конституционного процесса в Беларуси (1447–1996)».

Михаил Филиппович обладает юридическим талантом, подкрепленным классическим гуманитарным образованием. Весьма значим вклад, внесенный им в подготовку проекта новой Конституции Республики Беларусь в 1990–1994 гг. М. Ф. Чудаков был активным участником заседаний рабочих групп и Конституционной комиссии в этот период. Его энциклопедические знания способствовали выработке наиболее удачных формулировок статей Основного Закона. Михаил Филиппович принимал участие в создании Закона Республики Беларусь от 18 октября 1991 г. № 1181-XII «О гражданстве Республики Беларусь», Закона Республики Беларусь от 13 июня 1991 г. № 859-XII «О референдуме (народном голосовании) в Республике Беларусь» и многих других актов. Он являлся членом Научно-консультативного совета при Министерстве иностранных дел Республики Беларусь, членом редакционного совета журнала «Российское право. Образование. Практика. Наука», членом совета по защите диссертаций при БГУ, членом Проблемного совета по юридическим

наукам Академии управления при Президенте Республики Беларусь, членом общества конституционалистов Латинской Америки. М. Ф. Чудаков преподавал конституционное право зарубежных стран, дипломатическое и консульское право, сравнительное конституционное право в лучших учреждениях высшего образования страны.

Знания и эрудиция Михаила Филипповича в конституционно-правовой сфере были востребованы в деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь. С его участием был принят ряд важных решений, способствующих развитию и укреплению национальной правовой системы.

После завершения трудовой деятельности в Конституционном Суде Республики Беларусь М. Ф. Чудаков перешел на преподавательскую работу. Его лекции с восторгом воспринимались студентами и слушателями. Манера выступления преподавателя, использование им богатого сравнительного материала делали лекции незабываемыми и неповторимыми.

Михаил Филиппович является автором около 200 научных работ по конституционному праву Республики Беларусь, конституционному праву зарубежных стран, международному публичному праву, проблемам государственного управления и государственного строительства, политологии. Среди его работ около 30 книг, 20 из них написаны единолично. М. Ф. Чудаковым подготовлен учебник по дисциплине «Конституционное право зарубежных стран». Впервые в отечественной юридической науке им предложена периодизация мирового конституци-

онного процесса, введено соответствующее понятие и определены стадии конституционного процесса, сформулированы факторы, влияющие на него. При изучении истории американского государства невозможно обойти вниманием пособие «Конституционное право Соединенных Штатов Америки. Основные институты», подготовленное профессором М. Ф. Чудаковым на основе американских источников. В данном издании автор знакомит читателя с историей создания Конституции США и американской государственности, подробно раскрывает институты конституционного права США и реалии государственно-правовой практики этой страны.

Многогранность личности Михаила Филипповича реализуется не только в научной деятельности. Он является автором сборников рассказов, сказок, стихов и киносценариев. На протяжении всей своей жизни М. Ф. Чудаков следует девизу стоиков «Делай что должно, и будь что будет».

Сегодня, когда Ваш богатый научный опыт гармонично сочетается с мудростью и знанием жизни, когда сделано уже очень многое, а будущее наполнено новыми планами, от имени кафедры конституционного права юридического факультета БГУ желаем Вам, уважаемый Михаил Филиппович, новых успехов, неиссякаемой творческой энергии, крепкого здоровья и всего самого доброго. Пусть Ваши опыт, высокий профессионализм, знание жизни и людей по-прежнему служат науке, которой Вы посвятили всю свою жизнь.

Г. А. Василевич¹, Н. М. Кондратович²

¹Григорий Алексеевич Василевич – доктор юридических наук, профессор; заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета.

Grigory A. Vasilevich, doctor of science (law), full professor; head of the department of constitutional law, faculty of law, Belarusian State University.

E-mail: *gregory5581@yandex.by*

²Наталья Михайловна Кондратович – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета.

Natalia M. Kondratovich, PhD (law), docent; associate professor at the department of constitutional law, faculty of law, Belarusian State University.

E-mail: *constlaw@bsu.by*

АННОТАЦИИ ДЕПОНИРОВАННЫХ В БГУ РАБОТ

INDICATIVE ABSTRACTS OF THE PAPERS DEPOSITED IN BSU

УДК 34(075.8)

Основы права [Электронный ресурс] : электрон. учеб.-метод. комплекс для спец.: 6-05-0232-01 «Белорусская филология», 6-05-0232-02 «Русская филология», 6-05-0212-01 «Дизайн предметно-пространственной среды», 6-05-0212-01 «Дизайн костюма и текстиля», 6-05-0314-03 «Социально-культурный менеджмент и коммуникации», 6-05-0511-03 «Микробиология», 6-05-0521-01 «Экология» / БГУ ; сост.: Г. А. Василевич [и др.]. Электрон. текстовые дан. Минск : БГУ, 2023. 84 с. Библиогр.: с. 81–84. Режим доступа: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/306908>. Загл. с экрана. Деп. в БГУ 19.12.2023, № 011719122023.

Электронный учебно-методический комплекс (ЭУМК) по учебной дисциплине «Основы права» предназначен для студентов специальностей 6-05-0232-01 «Белорусская филология», 6-05-0232-02 «Русская филология» и др. ЭУМК включает конспект лекций по основным вопросам дисциплины, планы семинарских занятий, примерные темы рефератов, юридические казусы и тестовые вопросы, а также список литературы и список электронных ресурсов.

УДК 343.1(072)(06)

Обучение в университете дисциплинам в сфере уголовной юстиции [Электронный ресурс] : сб. материалов науч.-метод. конф. (Минск, 23 мая 2023 г.) / БГУ ; [редкол.: А. А. Данилевич (отв. ред.), О. В. Петрова]. Электрон. текстовые дан. Минск : БГУ, 2023. 51 с. Библиогр. в конце ст. Режим доступа: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/306938>. Загл. с экрана. Деп. в БГУ 20.12.2023, № 011920122023.

В сборнике содержатся материалы избранных выступлений участников научно-методической конференции, посвященной методологическим вопросам обучения дисциплинам в сфере уголовной юстиции.

Сборник адресован научной юридической общественности, практическим работникам, преподавателям и студентам юридических специальностей, а также всем, кто интересуется вопросами юридического образования.

УДК 346(06)

Теоретико-прикладные перспективы правового обеспечения развития экономики [Электронный ресурс] : материалы междунар. круглого стола (Минск, 24 окт. 2023 г.) / БГУ ; [редкол.: Н. Л. Бондаренко (гл. ред.), А. В. Гавриленко, Т. М. Халецкой]. Электрон. текстовые дан. Минск : БГУ, 2023. 386 с. Библиогр. в конце ст. Режим доступа: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/307025>. Загл. с экрана. Деп. в БГУ 22.12.2023, № 012122122023.

Сборник содержит статьи участников международного круглого стола «Теоретико-прикладные перспективы правового обеспечения развития экономики», который состоялся в Минске 24 октября 2023 г. на базе юридического факультета Белорусского государственного университета.

Материалы публикуются в авторской редакции. Ответственность за соблюдение авторского и иных прав, достоверность информации несут авторы.

УДК 34:001(075.8)

Правовые основы инновационной деятельности [Электронный ресурс] : электрон. учеб.-метод. комплекс для спец. 1-98 80 01 «Информационная безопасность», профилизация «Аппаратно-программные средства защиты информации» / БГУ ; сост.: А. М. Синицына, С. Ю. Артемьев. Электрон. текстовые дан. Минск : БГУ, 2023. 77 с. Библиогр.: с. 70–77, библиогр. в подстр. примеч. Режим доступа: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/307216>. Загл. с экрана. Деп. в БГУ 28.12.2023, № 012828122023.

Электронный учебно-методический комплекс (ЭУМК) по учебной дисциплине «Правовые основы инновационной деятельности» предназначен для магистрантов специальности 1-98 80 01 «Информационная безопасность» (профилизация «Аппаратно-программные средства защиты информации»). ЭУМК включает конспект лекций по вопросам учебной дисциплины, планы семинарских занятий, темы рефератов, а также список литературы.

УДК 34(075.8)

Актуальные проблемы регулирования и реализации публично-правовых отношений [Электронный ресурс] : электрон. учеб.-метод. комплекс для спец. 7-06-0421-01 «Юриспруденция» / Г. А. Василевич [и др.] ; БГУ. Электрон. текстовые дан. Минск : БГУ, 2023. 65 с. Библиогр.: с. 58–65. Режим доступа: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/308500>. Загл. с экрана. Деп. в БГУ 31.01.2024, № 000331012024.

Электронный учебно-методический комплекс (ЭУМК) по учебной дисциплине «Актуальные проблемы регулирования и реализации публично-правовых отношений» предназначен для магистрантов специальности 7-06-0421-01 «Юриспруденция». ЭУМК включает конспект лекций по темам дисциплины, планы семинарских занятий, примерные темы рефератов, практические задания, а также список литературы и список электронных ресурсов.

УДК 342.03(476+1-67)(075.8)

Конституционно-правовая ответственность в Республике Беларусь и зарубежных странах [Электронный ресурс] : электрон. учеб.-метод. комплекс для спец. 6-05-0421-01 «Правоведение» / БГУ ; сост. А. М. Боголейко. Электрон. текстовые дан. Минск : БГУ, 2023. 33 с. Библиогр.: с. 27–33. Режим доступа: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/308597>. Загл. с экрана. Деп. в БГУ 01.02.2024, № 000601022024.

Электронный учебно-методический комплекс (ЭУМК) по учебной дисциплине «Конституционно-правовая ответственность в Республике Беларусь и зарубежных странах» предназначен для студентов специальности 6-05-0421-01 «Правоведение». ЭУМК включает конспект лекций по основным вопросам дисциплины, планы семинарских занятий, примерные темы рефератов, юридические казусы и тестовые вопросы, а также список литературы и список электронных ресурсов.

УДК 34(476)(091)(06)

История государственных реформ в Беларуси: предпосылки, сущность, результаты [Электронный ресурс] : материалы междунар. круглого стола (Минск, 27 окт. 2023 г.) / БГУ ; [редкол.: Л. Л. Голубева (отв. ред.) и др.]. Электрон. текстовые дан. Минск : БГУ, 2024. 250 с. : табл. Библиогр. в тексте. Режим доступа: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/309834>. Загл. с экрана. Деп. в БГУ 26.02.2024, № 002626022024.

В издании представлены результаты научных исследований о важнейших теоретико-правовых и историко-правовых аспектах организации и проведения государственных реформ в Беларуси, а также за ее пределами. Рассмотрен ряд вопросов совершенствования правового регулирования в отдельных отраслях системы национального права. Сборник адресуется научным и практикующим работникам, преподавателям, аспирантам и студентам учреждений высшего образования юридического профиля.

УДК 343.8(075.8)

Казак С. В. Уголовно-исполнительное право [Электронный ресурс] : электрон. учеб.-метод. комплекс для спец. 1-24 01 02 (6-05-0421-01) «Правоведение» / С. В. Казак ; БГУ. Электрон. текстовые дан. Минск : БГУ, 2024. 228 с. Библиогр.: с. 218–228, библиогр. в подстр. примеч. Режим доступа: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/310052>. Загл. с экрана. Деп. в БГУ 11.03.2024, № 004511032024.

Электронный учебно-методический комплекс (ЭУМК) «Уголовно-исполнительное право» предназначен для специальности 1-24 01 02 (6-05-0421-01) «Правоведение». ЭУМК отражает содержание учебной программы по дисциплине «Уголовно-исполнительное право». Издание состоит из четырех разделов, в которых излагаются теоретический (краткий конспект лекций) и практический (тематика семинаров) материал. В разделе контроля знаний размещен примерный перечень вопросов для проведения зачета. Вспомогательный раздел включает список рекомендуемой литературы и электронных ресурсов.

УДК 34:351.073.532.4:004(075.8)

Правовое обеспечение информационных технологий в деятельности государственных органов [Электронный ресурс] : электрон. учеб.-метод. комплекс для спец. 7-06-0421-01 «Юриспруденция» / БГУ ; сост. М. С. Абламейко. Электрон. текстовые дан. Минск : БГУ, 2023. 83 с. Библиогр.: с. 71–83. Режим доступа: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/310227>. Загл. с экрана. Деп. в БГУ 15.03.2024, № 005515032024.

Электронный учебно-методический комплекс (ЭУМК) по учебной дисциплине «Правовое обеспечение информационных технологий в деятельности государственных органов» предназначен для магистрантов специальности 7-06-0421-01 «Юриспруденция». ЭУМК включает конспект лекций по вопросам учебной дисциплины, планы семинарских занятий, темы рефератов, а также список литературы.

УДК 34:002(075.8)

Организационно-правовое обеспечение информационной безопасности [Электронный ресурс] : электрон. учеб.-метод. комплекс для спец. 7-06-0421-01 «Юриспруденция» / БГУ ; сост. М. С. Абламейко. Электрон. текстовые дан. Минск : БГУ, 2023. 59 с. Библиогр. : с. 51–59. Режим доступа: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/310228>. Загл. с экрана. Деп. в БГУ 15.03.2024, № 005615032024.

Электронный учебно-методический комплекс (ЭУМК) по учебной дисциплине «Организационно-правовое обеспечение информационной безопасности» предназначен для магистрантов специальности 7-06-0421-01 «Юриспруденция». ЭУМК включает конспект лекций по вопросам учебной дисциплины, планы семинарских занятий, темы рефератов, а также список литературы.

УДК 346(075.8)

Хозяйственное право [Электронный ресурс] : электрон. учеб.-метод. комплекс для спец. : 1-25 01 02 «Экономика», 1-96 01 02 «Экономическая безопасность» / Н. Л. Бондаренко [и др.] ; БГУ. Электрон. текстовые дан. Минск : БГУ, 2024. 151 с. Библиогр. : с. 140–151, библиогр. в подстр. примеч. Режим доступа: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/310314>. Загл. с экрана. Деп. в БГУ 18.03.2024, № 005818032024.

Электронный учебно-методический комплекс (ЭУМК) «Хозяйственное право» предназначен для студентов специальностей 1-25 01 02 «Экономика», 1-96 01 02 «Экономическая безопасность». Содержание ЭУМК предполагает создание условий для получения студентами базовых знаний в области правового регулирования хозяйственной деятельности и правовых основ национальной экономики. ЭУМК отражает содержание учебной программы по дисциплине «Хозяйственное право».

УДК 342(06)

Государство и человек в условиях современных вызовов и угроз [Электронный ресурс] : материалы круглого стола (Минск, 18 дек. 2023 г.) / БГУ ; [редкол. : Г. А. Василевич (отв. ред.) и др.]. Электрон. текстовые дан. Минск : БГУ, 2024. 206 с. Библиогр. в тексте. Режим доступа: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/310779>. Загл. с экрана. Деп. в БГУ 01.04.2024, № 006401042024.

В сборник вошли материалы круглого стола «Государство и человек в условиях современных вызовов и угроз», организованного кафедрой конституционного права Белорусского государственного университета. Адресуется научным и практическим работникам, преподавателям, аспирантам и студентам юридических учреждений высшего образования.

Ответственность за содержание статей несут авторы.

УДК 347.77:004.738.5(075.8) + 34:002(075.8)

Шаршун В. А. Актуальные вопросы регулирования отношений в сети Интернет и защиты персональных данных [Электронный ресурс] : электрон. учеб.-метод. комплекс для спец. 7-06-0421-01 «Юриспруденция» / В. А. Шаршун ; БГУ. Электрон. текстовые дан. Минск : БГУ, 2023. 189 с. Библиогр. : с. 176–185. Режим доступа: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/311150>. Загл. с экрана. Деп. в БГУ 09.04.2024, № 006809042024.

Электронный учебно-методический комплекс (ЭУМК) по учебной дисциплине «Актуальные вопросы регулирования отношений в сети Интернет и защиты персональных данных» предназначен для магистрантов специальности 7-06-0421-01 «Юриспруденция». ЭУМК включает конспект лекций по вопросам учебной дисциплины, планы семинарских занятий, темы рефератов, примерные темы курсовых и дипломных работ, задания контрольной работы, юридические казусы и тестовые вопросы, а также список литературы и терминологический словарь.

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА

<i>Василевич С. Г.</i> Принцип пропорциональности (соразмерности) ограничения прав и свобод человека.....	3
<i>Вершок И. Л.</i> Теоретико-правовые проблемы изучения функциональных параметров феноменов правовой реальности	8

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

<i>Андриченко Л. В., Плюгина И. В.</i> Перепись населения и информационные регистры: традиции vs новации	17
<i>Масловская Т. С.</i> Конституционные преобразования во Франции в начале XXI в.	27
<i>Шапошников А. В.</i> Российский опыт использования цифровых технологий в избирательном процессе	39
<i>Шидловский А. В., Сухопаров В. П.</i> Единый день голосования: новации избирательного законодательства и правовая охрана проведения выборов депутатов	46

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС

<i>Путило Н. В.</i> Лоренц фон Штейн о системе и структуре социального законодательства	52
<i>Скобелев В. П.</i> Современные информационные технологии в цивилистическом процессе иностранных государств и Республики Беларусь: сравнительно-правовой анализ	59

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО, ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО И АГРАРНОЕ ПРАВО

<i>Красуцкий Г. В.</i> Некоторые проблемы правового регулирования отношений по предоставлению и использованию земельных участков для жилищного строительства	76
<i>Мороз О. В.</i> Совершенствование правового регулирования экологического аудита в контексте планируемой кодификации экологического законодательства	87
<i>Шингель Н. А., Шахрай И. С.</i> Правовое регулирование изменения земельного участка: теоретические и прикладные проблемы	93

ЮБИЛЕИ

Игорь Михайлович Мацкевич	100
Михаил Филиппович Чудаков	103
Аннотации депонированных в БГУ работ	105

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF LAW AND STATE

<i>Vasilevich S. G.</i> The principle of proportionality of restrictions on human rights and freedoms	3
<i>Vershok I. L.</i> Theoretical and legal problems of functional parameters studying of legal reality phenomena	8

CONSTITUTIONAL LAW AND ADMINISTRATIVE LAW

<i>Andrichenko L. V., Plyugina I. V.</i> Population census and information registers: traditions vs innovations	17
<i>Maslovskaya T. S.</i> Constitutional transformations in France at the beginning of the 21 st century	27
<i>Shaposhnikov A. V.</i> Russian experience in using of digital technologies in the electoral process	39
<i>Shidlovsky A. V., Sukhparau V. P.</i> The single voting day: innovations of electoral legislation and legal protection of organisation of deputies elections	46

CIVIL LAW AND CIVIL PROCEDURE

<i>Putilo N. V.</i> Lorenz von Stein on the system and structure of social legislation	52
<i>Skobelev V. P.</i> Modern information technologies in the civil process of foreign states and the Republic of Belarus: comparative legal analysis	59

ENVIRONMENTAL LAW, NATURAL RESOURCES LAW AND AGRARIAN LAW

<i>Krasutski H. V.</i> Some problems of legal regulation of relations on the provision and use of land plots for housing construction	76
<i>Moroz O. V.</i> Legal regulation improving of environmental audit in the context of the planned codification of environmental legislation	87
<i>Shingel N. A., Shakhray I. S.</i> Legal regulation of changes in land plots: theoretical and applied problems	93

JUBILEES

Igor Mikhailovich Mackevich	100
Mikhail Filippovich Chudakov	103
Indicative abstracts of the papers deposited in BSU	105

*Журнал включен Высшей аттестационной комиссией Республики Беларусь в Перечень научных изданий для опубликования результатов диссертационных исследований по юридическим наукам.
Журнал включен в библиографическую базу данных научных публикаций «Российский индекс научного цитирования» (РИНЦ).*

**Журнал Белорусского
государственного университета. Право.
№ 1. 2024**

Учредитель:
Белорусский государственный университет

Юридический адрес: пр. Независимости, 4,
220030, г. Минск, Республика Беларусь.
Почтовый адрес: пр. Независимости, 4,
220030, г. Минск, Республика Беларусь.
Тел. (017) 259-70-74, (017) 259-70-75.
E-mail: jlaw@bsu.by
URL: <https://journals.bsu.by/index.php/law>

«Журнал Белорусского государственного
университета. Право» издается с января 1969 г.
До 2017 г. выходил под названием «Веснік БДУ.
Серыя 3, Гісторыя. Эканоміка. Права»
(ISSN 2308-9172).

Редактор *А. С. Люкевич*
Технический редактор *Н. Ю. Окуневец*
Корректор *М. Д. Баранова*

Подписано в печать 30.04.2024.
Тираж 55 экз. Заказ 472.

Республиканское унитарное предприятие
«СтройМедиаПроект».
ЛП № 02330/71 от 23.01.2014.
Ул. В. Хоружей, 13/61, 220123,
г. Минск, Республика Беларусь.

© БГУ, 2024

**Journal
of the Belarusian State University. Law.
No. 1. 2024**

Founder:
Belarusian State University

Registered address: 4 Niezaliezhnasci Ave.,
Minsk 220030, Republic of Belarus.
Correspondence address: 4 Niezaliezhnasci Ave.,
Minsk 220030, Republic of Belarus.
Tel. (017) 259-70-74, (017) 259-70-75.
E-mail: jlaw@bsu.by
URL: <https://journals.bsu.by/index.php/law>

«Journal of the Belarusian State University. Law»
published since January, 1969.
Until 2017 named «Vesnik BDU.
Seryja 3, Gistoryja. Jekanomika. Prava»
(ISSN 2308-9172).

Editor *A. S. Lyukevich*
Technical editor *N. Yu. Okunevets*
Proofreader *M. D. Baranova*

Signed print 30.04.2024.
Edition 55 copies. Order number 472.

Republic Unitary Enterprise
«StroiMediaProekt».
License for publishing No. 02330/71, 23 January, 2014.
13/61 V. Haruzhaj Str.,
Minsk 220123, Republic of Belarus.

© BSU, 2024