



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 «Веснік БДУ.
Серія 3, Гісторыя. Эканоміка. Права»)

Выходит три раза в год

3

2025

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.** – доктор юридических наук, доцент; профессор кафедры экологического и аграрного права юридического факультета Белорусского государственного университета, Минск, Беларусь.
E-mail: shakhray@bsu.by

- Ванг Г.** Чжэцзянский университет, Ханчжоу, Китай; Тулейнский университет, Новый Орлеан, США; Городской университет Гонконга, Гонконг, Китай.
- Василевич Г. А.** Белорусский государственный университет, Минск, Беларусь.
- Елюбаев Ж. С.** Палата юридических консультантов «Казахстан бар асоушиэйшн», Алма-Ата, Казахстан.
- 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.
- Некрошюс 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., doctor of science (law), docent; professor at the department of environmental and agrarian law, faculty of law, Belarusian State University, Minsk, Belarus.
E-mail: shakhray@bsu.by

- 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.
Wang G. Zhejiang University, Hangzhou, China; Tulane University, New Orleans, USA; City University of Hong Kong, Hong Kong, China.
Yelyubayev Zh. S. Chamber of Legal Advisers «Kazakhstan Bar Association», Almaty, Kazakhstan.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

CONSTITUTIONAL LAW AND ADMINISTRATIVE LAW

УДК 342.02:316.2(476)

ДОВЕРИЕ КАК СОЦИАЛЬНЫЙ ИМПЕРАТИВ И ЦЕННОСТЬ КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ

Н. А. КАРПОВИЧ^{1), 2)}

¹⁾Конституционный Суд Республики Беларусь, ул. Красноармейская, 4, 220016, г. Минск, Беларусь

²⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Аннотация. Исследуется важность поддержания общественного доверия к государству и праву как главного фактора устойчивости конституционно-правового развития. Выявляются особенности формирования и проявления доверия в конституционно-правовых отношениях. Анализируются акты Конституционного Суда Республики Беларусь, в которых обосновывается конституционный принцип доверия граждан к институтам государственной власти и правовой системе, раскрываются его общесоциальные аспекты и роль доверия как элемента действующего права, указывается на должное развитие законодательных механизмов, способствующих последовательному укреплению общественного доверия. Делается вывод о том, что Конституция Республики Беларусь как основополагающий общественный договор актуализирует ценность доверия, устанавливает соответствующие требования к деятельности должностных лиц государства и представителей государственных органов, а также выступает основой правовых механизмов, направленных на поддержание общественного доверия.

Ключевые слова: Конституция Республики Беларусь; доверие; конституционное развитие; Конституционный Суд Республики Беларусь; государственные органы; правотворчество; правоприменение.

Образец цитирования:

Карпович НА. Доверие как социальный императив и ценность конституционного развития. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2025;3:4–15.
EDN: YKUUSP

For citation:

Karpovich NA. Confidence as a social imperative and value of constitutional development. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2025;3:4–15. Russian.
EDN: YKUUSP

Автор:

Наталья Александровна Карпович – доктор юридических наук, профессор; заместитель Председателя Конституционного Суда Республики Беларусь¹⁾, профессор кафедры экологического и аграрного права юридического факультета²⁾.

Author:

Natallia A. Karpovich, doctor of science (law), full professor; Deputy Chair of the Constitutional Court of the Republic of Belarus^a, and professor at the department of environmental and agrarian law, faculty of law^b.
karpovich@kc.gov.by

CONFIDENCE AS A SOCIAL IMPERATIVE AND VALUE OF CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT

N. A. KARPOVICH^{a, b}

^a*Constitutional Court of the Republic of Belarus, 4 Chyrvonaarmiejskaya Street, Minsk 220016, Belarus*

^b*Belarusian State University, 4 Niezaliezhnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus*

Abstract. The author of the article examines the importance of maintaining public confidence in the state and law as a crucial factor for the sustainability of constitutional and legal development. Features of formation and manifestation of confidence in constitutional and legal relations are identified. The author analyses the acts of the Constitutional Court of the Republic of Belarus, in which the constitutional principle of citizens' confidence in the government institutions and the legal system is justified, its general social aspects and the role of confidence as an element of applicable law are highlighted, the appropriate development of legislative mechanisms that contribute to the progressive building of public confidence is pointed out. The conclusion is made that the Constitution of the Republic of Belarus as a fundamental social contract actualises the value of confidence, establishes appropriate requirements for state officials, activities of state bodies and serves as the basis for legal mechanisms, aimed at maintaining public confidence.

Keywords: Constitution of the Republic of Belarus; confidence; constitutional development; Constitutional Court of the Republic of Belarus; state bodies; law making; law enforcement.

Введение

Доверие является базовой ценностью человеческого сообщества, необходимым условием гармоничного и устойчивого социального взаимодействия. Обращение к феномену доверия как компоненту морали и порядка в социуме имеет давнюю традицию в философских и иных общественных науках [1, с. 32–33]. А. Волян писал, что правитель должен заботиться о том, чтобы «среди людей соблюдалось доверие, которое некоторые мудрецы вполне правильно называли фундаментом справедливости» [2, с. 79]. В современной научной литературе представители различных отраслей анализируют специфические проявления доверия в конкретных общественных отношениях и, соответственно, по-разному трактуют содержание данного феномена. Большинство исследователей определяют доверие как уверенно позитивные или оптимистические ожидания относительно поведения другого, указывают на роль доверия в должной организации общественной жизни [3, с. 4; 4, с. 34].

Важность поддержания доверия общества к государству и праву, сбережения исторических и социокультурных оснований доверия неизменно подчеркивается в юридической литературе. По мнению И. А. Ильина, доверие является «необходимой основой общества, правопорядка и политического существования», оно «лежит в основании как частного, так и публичного правоотношения» [5, с. 32–33]. Роль взаимного доверия при формировании такой социальной общности, как народ, отмечал А. М. Абрамович [6, с. 210]. Различные сущностные аспекты доверия как фундамента устойчивых правоотношений

описаны в работах С. С. Алексеева, В. Г. Беспалько, Н. А. Власенко, А. А. Малиновского, Н. П. Маюрова, А. М. Михайлова, В. С. Нерсисянца, А. Х. Саидова, А. С. Туманова и других теоретиков права.

В конституционном праве доктрина доверия формируется на базе признания высокого потенциала данного феномена для последовательного введения конституционных основ в жизнь общества и государства. Как отмечает П. П. Миклашевич, «в современных условиях Конституция... выступает как наполненный реальным содержанием общественный договор, на основе которого достигаются согласие и доверие между личностью, обществом и государственной властью»¹. Соответствующая проблематика освещена в трудах Н. А. Арапова, С. Н. Бабурина, А. А. Клишаса, А. Н. Кокотова, С. А. Нарутто, А. В. Никитина, Л. П. Рассказова, В. П. Малахова, Н. Ф. Медушевской, П. П. Миклашевича, Т. Я. Хабриевой и др.

Вместе с тем феномен доверия как необходимая основа укрепления конституционного правосознания, динамизма и устойчивости конституционно-правового развития в отраслевой теории исследован фрагментарно. В условиях растущей значимости ценностных оснований жизни современного общества и государства необходим системный анализ вопросов о роли доверия в общественно-политическом развитии, особенностях его формирования и проявления как элемента правосознания в конституционно-правовых отношениях, дальнейшем развитии конституционно-правовых механизмов, способствующих его последовательному укреплению.

¹Согласие и доверие между личностью, обществом и госвластью. Миклашевич о значении Конституции // БелТА. URL: <https://belta.by/interview/view/soglasie-i-doverie-mezhdu-lichnostju-obschestvom-i-gosvlastju-miklashevich-o-znachenii-konstitutsii-9141/> (дата обращения: 10.09.2025).

Основная часть

Понятие «доверие», означающее уверенность в добросовестности, искренности других лиц, правдивости чего-либо, подразумевает прежде всего наличие соответствующих нравственных и психологических процессов, которые в конкретных общественных отношениях обладают специфическими характеристиками.

В научной литературе обоснованно обращается внимание на воплощение в понятии «доверие» взаимообусловленности морального и юридического компонентов права. Мораль и право, как отмечает В. П. Малахов, «предстают как двуединство задач человеческой жизни в обществе, качественно различаются на уровне целей, но не ценностей. Между ними функциональные различия, а не структурные и не сущностные»². И. М. Напольских, также определяя феномен доверия «одним из ключевых элементов генетической и историко-культурной связи права и морали»³, полагает возможным рассматривать доверие в аспектах общечеловеческих, групповых и индивидуальных ценностей [7, с. 162].

Доверие в общественных процессах означает убежденность отдельно взятого субъекта в том, что другие будут действовать в соответствии с его ожиданиями позитивного поведения. Так, доверие к праву может выражаться в убежденности субъекта, вступающего в правоотношение, что его ожидания будут максимально реализованы в соответствии с разделяемыми им духовными ценностями для блага данного субъекта в имеющихся условиях.

С момента зарождения доверия как правовой категории в древнеримском праве генезис данного феномена в романо-германской и иных правовых системах свидетельствует о роли доверия как одной из исходных важнейших ценностей формирования и развития права [8; 9, с. 99].

Основой формирования общественного доверия выступают положения конституций современных государств, закрепляющие принципы правового демократического государства, нормы об открытости и подконтрольности обществу государственной власти, признании государством прав и свобод человека и обязанности их гарантировать при ограничении данными правами и свободами властных функций государственных органов.

Как показывает анализ зарубежных конституций, непосредственно термин «доверие» (англ. *confidence*) встречается примерно в 150 из 193 действующих основных законов государств. В большинстве случаев, а именно более чем в 130 конституциях, доверие фигурирует в разделе, регулирующем организацию и разделение властей, в положениях о выражении доверия, вотуме недоверия, утрате доверия. Чаше других конституционными нормами регламенти-

руется вопрос о доверии Правительству (ст. 67 Конституции Федеративной Республики Германия, ст. 99 и 101 Конституции Королевства Испания, ст. 53 и 94 Конституции Итальянской Республики, ст. 56 и 61 Конституции Республики Казахстан, ст. 103 и 117 Конституции Российской Федерации, ст. 34-1, 49 и 50-1 Конституции Французской Республики, ст. 119 Конституции Республики Узбекистан и др.). Конституция Республики Казахстан также содержит положения о выражении недоверия местным органам власти (акимам) (ст. 87).

В некоторых конституциях термином «доверие» обозначаются принцип, основы и (или) цели государственной политики. Соответствующие положения закреплены, в частности, в ст. 4 Конституции Королевства Бахрейн, согласно которой доверие наряду со свободой, равенством, безопасностью, доступностью знаний, социальной солидарностью и равенством возможностей отнесено к базовым принципам существования общества, гарантированным государством. Конституция Демократической Социалистической Республики Шри-Ланка в числе руководящих принципов государственной политики предусматривает укрепление государством национального единства путем содействия сотрудничеству и взаимному доверию между всеми слоями народа (ст. 27).

Нормы о доверии, подразумевающие необходимость оправдать доверие народа, определяют конституционные основы функционирования органов законодательной власти, судебной системы, армии и т. д. Статья 117 Конституции Алжирской Народной Демократической Республики гласит, что в рамках своих конституционных полномочий Парламент должен оправдывать доверие и надежды народа. В Конституции Королевства Бутан закреплены нормы о том, что судебная система должна защищать, поддерживать и отправлять правосудие справедливо и независимо, без страха, предпочтений или неоправданных задержек в соответствии с принципом верховенства права, чтобы внушать доверие и уверенность, расширять доступ к правосудию (ст. 21). Соответствующие положения содержатся также в преамбулах Конституции Республики Бенин и Конституции Республики Чад, ст. 197А Конституции Кооперативной Республики Гайана и в основных законах иных государств.

В конституциях указывается также на инструменты поддержания в обществе взаимного доверия. Статья 75.1 Конституции Российской Федерации предусматривает создание условий для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, взаимного доверия государства и общества при гарантировании защиты достоинства граждан и уважения человека труда, обеспечении сбалансированности прав и обязанностей

²Малахов В. П. Философия права. Идеи и предположения : учеб. пособие. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. С. 348.

³Напольских И. М. Доверие как условие эффективности действия права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 5.1.1. М., 2024. С. 3.

гражданина, социального партнерства, экономической, политической и социальной солидарности. В преамбуле Конституции Республики Южный Судан отмечается деятельность по укреплению доверия в обществе посредством диалога.

Конституционные положения предусматривают конкретные требования к руководителям и иным должностным лицам органов государственной власти, членам судебной системы, государственным служащим, выполнение которых призвано обеспечить взаимное доверие государства и граждан. Такие требования предъявляются, как правило, к качеству работы указанных лиц, их повседневному поведению и моральному облику в целом (ст. 165 Конституции Республики Зимбабве, ст. 222 Конституции Республики Гамбия, ст. 73 Конституции Республики Кения, ст. 121 Конституции Белиза и др.). В Конституции Королевства Швеция установлено, что министр не может находиться на должности и заниматься деятельностью, которые могут подорвать общественное доверие к нему (ст. 2 гл. 6 Акта о форме правления).

Термин «доверие» используется, помимо прочего, при конституционном регулировании отношений, затрагивающих основные права личности. Так, Конституция Республики Казахстан устанавливает, что священнослужители не обязаны свидетельствовать против доверившихся им на исповеди (ст. 77). В Конституции Федеративной Республики Германия предусмотрено, что о каждом судебном решении с приказом о лишении свободы или продлении задержания должны быть немедленно извещены родственники задержанного или лицо, пользующееся его доверием (ст. 104). Аналогичные положения содержатся в Конституции Республики Ангола, Конституции Республики Кабо-Верде и других государств.

Руководствуясь конституционными принципами и нормами, конституционные суды государств мира в своих правовых позициях указывают на роль доверия как универсального конституционного принципа, который должен неукоснительно соблюдаться в конституционных правоотношениях. Так, Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно обращал внимание на необходимость соблюдения «принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства», на значимость «конституционного принципа поддержания доверия к действиям публичной власти», «принципа поддержания доверия к закону и действиям государства»⁴.

Анализируя нормы Конституции Республики Беларусь (далее – Конституция), можно убедиться, что непосредственно термин «доверие» используется при регулировании отношений, связанных с постановкой и решением вопроса о взаимоотношениях с Правительством (ч. 1 ст. 94, п. 6 ч. 1 ст. 97, ч. 9 ст. 106). Емким понятием «доверие» обозначена также сущность конституционного механизма наделения представителей государства соответствующими функциями, что следует из ч. 2 ст. 59, согласно которой государственные органы, должностные и иные лица, которым доверено исполнение государственных функций, обязаны в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для реализации и защиты прав и свобод личности.

Цель поддержания доверия, т. е. формирования убежденности граждан в том, что их ожидания по отношению к государству и иным конституционным субъектам будут реализованы на основе зафиксированных в Конституции духовных и нравственных ценностей, а деятельность государственных органов будет отвечать потребностям и интересам граждан в возможной в имеющихся политических и социально-экономических условиях степени, непосредственно либо имплицитно является составляющей многих других норм Конституции.

Так, формирование в обществе доверия базируется на последовательной реализации в государственной политике Республики Беларусь положений Конституции о Республике Беларусь как демократическом социальном правовом государстве (ч. 1 ст. 1), признании человека, его прав, свобод и гарантий их реализации высшей ценностью и целью общества и государства, ответственности государства перед гражданином за создание условий для свободного и достойного развития личности (ст. 2), обеспечении прав и свобод граждан Республики Беларусь как высшей цели государства (ч. 1 ст. 21), равенстве всех перед законом и праве без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов (ст. 22), допустимости ограничения прав и свобод личности только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц (ч. 1 ст. 23) и иных положений [10, с. 137].

Содержание положений Основного Закона, в которых непосредственно либо имплицитно выражаются условия обеспечения общественного доверия и его значимость, последовательно раскрывается

⁴По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 1033 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой акционерного общества «Таркетт рус» : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации, 8 июля 2025 г., № 28-П [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ООО «ЮрСпектр». М., 2025 ; По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 2 статьи 302 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Т. В. Панкратовой : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации, 26 мая 2025 г., № 22-П [Электронный ресурс] // Там же ; По делу о проверке конституционности части 2 статьи 1, статей 86 и 87 и части 1 статьи 89 Жилищного кодекса Российской Федерации, а также частей первой и второй статьи 1 и абзацев второго и четвертого статьи 2 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» в связи с жалобой граждан И. В. Федониной и Ю. В. Федониной : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации, 23 мая 2025 г., № 21-П [Электронный ресурс] // Там же.

Конституционным Судом Республики Беларусь (далее – Конституционный Суд) в заключениях и решениях, принимаемых при осуществлении контроля за конституционностью нормативных правовых актов в государстве посредством конституционного судопроизводства. Выявляя и актуализируя содержание конституционных ценностей, принципов и норм, Конституционный Суд ориентирует законодателя и правоприменителей на соблюдение Конституции, недопустимость искажения конституционных положений в законодательстве, правопонимании и правоприменении⁵.

Термин «доверие» используется более чем в 250 актах Конституционного Суда. Помимо прямого цитирования норм Конституции, Конституционный Суд обращается к данному феномену в своих ежегодных посланиях Президенту Республики Беларусь и палатам Национального собрания Республики Беларусь (более 100 положений), а также при формулировании правовых позиций, выступающих «неотъемлемой составляющей актов Конституционного Суда, его аргументированными точками зрения, мнениями, суждениями или выводами относительно конституционно-правовых принципов, правовых идей и иных фундаментальных правовых конструкций, которыми руководствовался Конституционный Суд, принимая решение по конкретному делу» [11, с. 113].

В контексте основополагающей идеи о значимости доверия в системе конституционализма Конституционным Судом отмечено, что для реализации конституционных целей и ценностей необходима система мер общегосударственной, общенациональной, общегражданской поддержки, основанной на принципе взаимного доверия власти и народа⁶. Со-

ответственно, в заключениях и решениях Конституционного Суда указывается прежде всего на общественные условия поддержания доверия.

В качестве первоочередных условий такого рода Конституционный Суд называет последовательное развитие в социальной практике конституционных ценностей, достаточность объема гарантий конституционных прав, обеспечение достойного уровня жизни граждан, реальное удовлетворение общественных потребностей. По мнению Конституционного Суда, современное конституционно-правовое развитие в целях обеспечения единства общества и доверия к власти на основе социального партнерства, экономической, политической и социальной солидарности предполагает поиск баланса публичных и частных интересов, действий власти и свободы личности на различных уровнях их проявления⁷.

Конституционный Суд неоднократно акцентировал внимание на конституционных требованиях к государственным органам и должностным лицам, обусловливающих необходимость поддержания доверия к ним, а также на конституционных основаниях и условиях наделения иных субъектов государственно значимыми функциями, подразумевающих высокий уровень общественного доверия к таким субъектам. Соответствующие правовые позиции, раскрывающие содержание нормы Конституции об обязанности государственных органов, должностных и иных лиц, которым доверено исполнение государственных функций, в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности, изложены в некоторых решениях Конституционного Суда⁸.

⁵О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 14 марта 2023 г., № Р-1304/2023 // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=K92301304> (дата обращения: 15.09.2025).

⁶О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2018 г. : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 14 марта 2019 г., № Р-1166/2019 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=K91901166&p1=1&p5=0> (дата обращения: 15.09.2025).

⁷О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2020 году : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 11 марта 2021 г., № Р-1256/2021 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=11031&p0=K92101256> (дата обращения: 22.09.2025).

⁸О конституционности статьи 12 Закона Республики Беларусь «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» по жалобе гражданки Емельянович Валентины Николаевны : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 26 июня 2025 г., № Р-1309/2025 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=K92501309> (дата обращения: 15.09.2025) ; О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении законов по вопросам деятельности Китайско-Белорусского индустриального парка “Великий камень”» : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 7 февр. 2022 г., № Р-1302/2022 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=K92201302> (дата обращения: 15.09.2025) ; О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении законов по вопросам судебно-экспертной деятельности» : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 6 июля 2021 г., № Р-1276/2021 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=K92101276> (дата обращения: 15.09.2025) ; О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь “Об электросвязи”» : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 30 апр. 2021 г., № Р-1269/2021 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=K92101269> (дата обращения: 15.09.2025) ; О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь “О Следственном комитете Республики Беларусь”» : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 28 апр. 2021 г., № Р-1257/2021 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=K92101257> (дата обращения: 15.09.2025) ; О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении законов по вопросам контрольной (надзорной) деятельности» : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 8 июля 2020 г., № Р-1222/2020 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=K92001222> (дата обращения: 15.09.2025).

Так, прочность доверия граждан к системе гарантирования прав и свобод в государстве во многом связана с высоким уровнем доверия к личности Главы государства, гаранта Конституции, конституционных прав и свобод человека и гражданина (ст. 79 Конституции). Как отмечается в научно-практическом комментарии к Конституции Республики Беларусь, Президент – Глава государства – выступает «политико-правовым институтом, означающим неизблемость общественного договора, закреплённого в нормах Конституции, защиту Конституции от произвольного нарушения или изменения... В целях обеспечения соответствия личности Президента возлагаемым на него высоким полномочиям, эффективного осуществления им конституционных функций по гарантированию и защите основополагающих ценностей общества и государства в Конституции определены критерии, которым должен соответствовать гражданин, претендующий на избрание его Президентом» [12, с. 269].

В контексте поддержания доверия к должностным лицам органов государственной власти необходимо также учитывать роль нормы Конституции, устанавливающей возможность определения соответствующими законами, если иное не предусмотрено Основным Законом, возрастных и иных цензов для депутатов и других лиц, избираемых на государственные должности (ч. 3 ст. 64). В отношении одного из таких цензов Конституционный Суд выразил правовую позицию о том, что предусматриваемый избирательным законом отказ в регистрации лица, имеющего судимость, в качестве кандидата в депутаты следует рассматривать как меру, направленную на обеспечение легитимности органов публичной власти, публичного правопорядка и действенности принципов правового демократического государства⁹. Анализируя устанавливаемые избирательным законом условия и ограничения, которые подлежат соблюдению при осуществлении депутатами Палаты представителей, членами Совета Республики своих полномочий, Конституционный Суд обратил внимание, что такие ограничения обусловлены их особым правовым статусом как публичных должностных лиц¹⁰.

Основой механизма конституционно-правовой ответственности депутата Палаты представителей,

депутата местного Совета, не оправдавшего доверия избирателей, выступают положения ст. 72 Конституции об осуществлении отзыва депутатов по основаниям, предусмотренным законом.

Отметим также правовую позицию, согласно которой Конституционный Суд, оценивая на предмет соответствия Конституции ограничения, предъявляемые к адвокатам как лицам, осуществляющим публично значимые функции, в частности, указал, что ограничения права на осуществление адвокатской деятельности служат цели обеспечить доступ к ней лиц, не только имеющих высокий уровень юридической подготовки, но и вызывающих доверие своим поведением и репутацией как в профессиональной деятельности, так и вне ее. Эта цель является конституционно значимой, а указанные требования обусловлены публично-правовым статусом адвоката¹¹.

Важнейшее значение для укрепления доверия в обществе имеет последовательная реализация конституционных норм, затрагивающих основные права и свободы личности. В научной литературе отмечается, что закрепление в Конституции решением республиканского референдума 27 февраля 2022 г. нормы о развитии Республикой Беларусь атомной энергетики в мирных целях, обеспечении безопасности при производстве и использовании атомной энергии направлено на определение основ реализации национальной политики в области ядерной и радиационной безопасности, укрепление в обществе доверия к использованию ядерных технологий [12, с. 190].

Конституционный Суд неоднократно указывал, что последовательное воплощение в жизнь конституционной модели общественных отношений предполагает обеспечение действенности правовых механизмов реализации и защиты прав, свобод и законных интересов граждан, предусмотренных Конституцией, постоянное совершенствование деятельности государственных органов и должностных лиц по созданию необходимых условий для наиболее полной их реализации, относя при этом способность государства обеспечить реализацию конституционных прав и свобод, предусматривать меры стимулирования творческого начала в человеке, гармонизации отношений между отдельной личностью,

⁹О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам банковской деятельности [Электронный ресурс] : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 18 нояб. 2013 г., № Р-854/2013 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2025.

¹⁰О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении дополнений и изменений в Закон Республики Беларусь “О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь”» [Электронный ресурс] : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 25 апр. 2012 г., № Р-684/2012 // Там же.

¹¹О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении законов по вопросам адвокатской деятельности» : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 17 мая 2021 г., № Р-1271/2021 // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=K92101271> (дата обращения: 22.09.2025).

обществом и государством к важнейшим критериям устойчивости правовой системы и уровня развития государства и общества¹².

Доверие к праву рассматривается Конституционным Судом как часть взаимного доверия власти и народа, общественного доверия в целом. По мнению Конституционного Суда, в условиях правового государства создание справедливых и равных возможностей для реализации прав и свобод граждан является важнейшей функцией демократического социального правового государства, условием доверия граждан к действиям государства и его органов¹³.

Конституционным Судом неоднократно обращалось внимание на условия укрепления общественного доверия, которые должны создаваться в право-творческой деятельности. В актах Конституционного Суда подчеркивается, что целью совершенствования правовой основы жизни общества и государства является формирование эффективного государства для народа, обеспечивающего доверие граждан к государству и создаваемому им праву, отношение граждан к правовым установлениям и действиям власти как справедливым и равным для всех¹⁴, а также что легитимация воли народа в принимаемых законах обуславливает необходимость гармоничного соединения социальной справедливости и индивидуальной свободы, объективного учета национальных социокультурных традиций и вызовов современности, недопущения разрыва между правом и социальной реальностью¹⁵.

Особое внимание Конституционный Суд уделяет достижению надлежащего качества законодательства как необходимого условия доверия к праву. В одном из его решений отмечено, что надлежащее качество законодательного регулирования выражается в принятии Парламентом законов, которые гарантируют легитимность и социальную приемлемость правовых норм, а также обладают способностью реального обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина¹⁶. Качество законодательства предполагает также наличие таких его характеристик, как последовательность, предсказуемость, комплексность, а также правовая определенность, доступность населению смысла правовых установлений, удобство обращения с правовыми нормами.

По мнению Конституционного Суда, повышению доверия граждан к институтам публичной власти способствует осуществление законодателем и иными субъектами нормотворчества правового регулирования в соответствии с принципами и нормами Конституции, последовательное развитие в законодательстве конституционных положений, соблюдение конституционного принципа верховенства права¹⁷.

В решениях Конституционного Суда также раскрывается значимость последовательной реализации в законодательстве конституционных принципов и норм, укрепляющих общественное доверие. Так, рассматривая принцип правовой определенности как один из неотъемлемых элементов верховенства

¹²О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 14 марта 2023 г., № Р-1304/2023 // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=K92301304> (дата обращения: 15.09.2025) ; О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 10 марта 2022 г., № Р-1303/2022 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=K92201303> (дата обращения: 22.09.2025) ; О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2020 году : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 11 марта 2021 г., № Р-1256/2021 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=11031&p0=K92101256> (дата обращения: 22.09.2025) ; О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2018 г. : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 14 марта 2019 г., № Р-1166/2019 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=K91901166&p1=1&p5=0> (дата обращения: 15.09.2025).

¹³О конституционности пункта 2 статьи 275 Гражданского кодекса Республики Беларусь по жалобе гражданки Казаковой Кристины Владимировны : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 25 июня 2025 г., № Р-1308/2025 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=K92501308> (дата обращения: 22.09.2025) ; О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 12 марта 2025 г., № РР-5/2025 // Конституционный Суд Республики Беларусь : сайт. URL: <http://www.kc.gov.by/document-86733> (дата обращения: 22.09.2025).

¹⁴О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2014 году : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 20 янв. 2015 г., № Р-975/2015 // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=K91500975> (дата обращения: 22.09.2025).

¹⁵О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2019 году : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 11 марта 2020 г., № Р-1211/2020 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=K92001211> (дата обращения: 29.09.2025).

¹⁶О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 12 марта 2025 г., № РР-5/2025 // Конституционный Суд Республики Беларусь : сайт. URL: <http://www.kc.gov.by/document-86733> (дата обращения: 22.09.2025).

¹⁷О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении законов по вопросам контрольной (надзорной) деятельности» : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 8 июля 2020 г., № Р-1222/2020 // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=K92001222> (дата обращения: 15.09.2025) ; О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 10 марта 2022 г., № Р-1303/2022 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=K92201303> (дата обращения: 22.09.2025) ; О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 14 марта 2023 г., № Р-1304/2023 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=K92301304> (дата обращения: 15.09.2025).

права, Конституционный Суд отметил, что неукоснительное соблюдение данного принципа законодателем в частности и его соблюдение в нормотворчестве в целом способствует правовой безопасности и предсказуемости правового регулирования, повышает гарантии государственной защиты конституционных прав и свобод личности, создает условия для поддержания единообразия и предсказуемости правоприменительной практики, в связи с чем является важным инструментом поддержания доверия граждан к государственной власти и ее институтам¹⁸.

Конституционным Судом определены конкретные конституционно значимые условия формирования доверия к праву, которые должны быть обеспечены в законодательном регулировании отношений в различных сферах, затрагивающих конституционные права личности, и в правоприменении.

По мнению Конституционного Суда, законодатель призван обеспечивать правовую определенность, стабильность и предсказуемость в сфере гражданского оборота, поддерживая как можно более высокий уровень взаимного доверия между субъек-

тами правоотношений и создавая необходимые условия для эффективной защиты права собственности и иных имущественных прав¹⁹.

Конституционный Суд считает, что при ограничении законом уже приобретенных прав особо должны учитываться принципы справедливости, соразмерности, максимального учета частных и публичных интересов. Кроме того, должна обеспечиваться предсказуемость и разумная стабильность нормативного регулирования, базирующаяся на сочетании интересов государства и граждан, а также субъектов хозяйствования. Такой подход способствует формированию доверия граждан к государству²⁰.

Как отмечает Конституционный Суд, введение гарантированного возмещения банковских вкладов (депозитов) физическому лицу, выступавшему в качестве индивидуального предпринимателя, повышает заинтересованность индивидуальных предпринимателей в размещении своих денежных средств в банковских вкладах (депозитах), а также усиливает доверие к банковской системе Республики Беларусь²¹. Помимо этого, закрепление законом норм о формировании единой информационной системы

¹⁸О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении законов по вопросам деятельности Китайско-Белорусского индустриального парка «Великий камень»»: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 7 фев. 2022 г., № Р-1302/2022 // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=K92201302> (дата обращения: 15.09.2025); О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении законов по вопросам охраны окружающей среды и природопользования»: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 29 дек. 2021 г., № Р-1298/2021 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=K92101298> (дата обращения: 22.09.2025); О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении законов по вопросам технического регулирования и энергосбережения»: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 17 мая 2021 г., № Р-1272/2021 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=K92101272> (дата обращения: 22.09.2025); О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О селекции и семеноводстве сельскохозяйственных растений»: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 28 апр. 2021 г., № Р-1260/2021 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=K92101260> (дата обращения: 22.09.2025); О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь «О государственных символах Республики Беларусь»»: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 26 дек. 2020 г., № Р-1238/2020 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=K92001238> (дата обращения: 22.09.2025); О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь»»: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 10 дек. 2019 г., № Р-1206/2019 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=K91901206> (дата обращения: 22.09.2025); О праве и порядке обжалования в суд осужденными к ограничению свободы, исправительным работам и иным видам наказания примененных к ним мер взыскания: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 11 июля 2018 г., № Р-1141/2018 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=K91801141> (дата обращения: 22.09.2025); О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О международных договорах Республики Беларусь»»: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 7 мая 2018 г., № Р-1123/2018 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=K91801123> (дата обращения: 22.09.2025); О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2016 году: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 18 янв. 2017 г., № Р-1084/2017 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=K91701084> (дата обращения: 22.09.2025).

¹⁹О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении законов по вопросам нотариальной деятельности»: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 19 июня 2020 г., № Р-1218/2020 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=K92001218> (дата обращения: 25.09.2025); О правовом регулировании исчисления срока предъявления исполнительного документа к исполнению: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 14 февр. 2018 г., № Р-1121/2018 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=K91801121> (дата обращения: 25.09.2025).

²⁰О соответствии Конституции Республики Беларусь и Закону Республики Беларусь «О здравоохранении» Положения о лицензировании медицинской деятельности и Положения о лицензировании фармацевтической деятельности, утвержденных постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 20 октября 2003 г. № 1378: Заключение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 20 февр. 2004 г., № 3-170/2004 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=11031&p0=K50400170> (дата обращения: 25.09.2025).

²¹О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении законов по вопросам гарантированного возмещения банковских вкладов (депозитов)»: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 3 нояб. 2021 г., № Р-1281/2021 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=K92101281> (дата обращения: 25.09.2025).

идентификации, регистрации, прослеживаемости сельскохозяйственных животных и продукции животного происхождения на территории государств – членов Евразийского экономического союза направлено на повышение доверия потребителей к качеству продуктов животного происхождения, их свободному обороту и конкурентоспособности на внешних рынках²².

Доверие граждан к правотворческой деятельности связано в том числе с соблюдением правовых условий издания актов законодательства и пределов компетенции субъектов правотворчества, вытекающих из конституционных положений о том, что государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства (ч. 2 ст. 7 Конституции). Так, проверяя конституционность норм закона о передаче Совету Министров Республики Беларусь полномочия по установлению такс для определения размера возмещения вреда, причиненного окружающей среде, Конституционный Суд отметил, что они согласуются с нормами Конституции о Правительстве как центральном органе государственного управления, который обеспечивает проведение государственной политики в области экологии, принимает меры по обеспечению охраны собственности²³.

Законодательство, как полагает Конституционный Суд, должно формировать доверие народа к закону, быть гибким, динамичным, при этом максимально отвечающим потребностям общества и государства²⁴.

В связи с вышесказанным Конституционным Судом отмечено, что укреплению доверия в обществе способствует развитие правовых форм и способов гражданского участия в управлении делами общества и государства²⁵. Также Конституционный Суд указывает на необходимость учета общественного мне-

ния при подготовке законопроектов и на важность публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов. Такое обсуждение должно отвечать требованиям правового государства о транспарентности правового регулирования, его увязанности с общественными ожиданиями, а, следовательно, оказывать положительное влияние на рост доверия граждан к государству и его органам²⁶. При этом, по мнению Конституционного Суда, предсказуемость законотворческого процесса, стабильность и полнота правового регулирования, правовая определенность, доступность и понятность законодательства укрепляют доверие граждан к государственной власти; ясное и четкое правовое регулирование создает основу для решения на практике вопросов, касающихся субъективных прав и обязанностей граждан, на основании правовых норм, а не усмотрения должностных лиц, а также для применения правовых норм с учетом принципов равенства перед законом и справедливости, правовой защиты от произвола, поддержания доверия граждан к государству²⁷.

Доверие общества к праву формируется во многом в правореализационной деятельности и, как следствие, обуславливается уровнем доверия к правоприменению, в ходе которого наиболее зримо выявляется соответствие правовых установлений конституционным ценностям и целям, их эффективность в решении конкретных социальных задач, обеспечении прав и свобод граждан.

Так, Конституционным Судом обращено внимание правоприменителей на необходимость при предоставлении удаленного доступа к информации, составляющей врачебную тайну, соблюдать принцип законности, а также конфиденциальность, что имеет особое значение для защиты личной жизни граждан, поддержания их доверия к здравоохранению²⁸.

²²О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об идентификации, регистрации, прослеживаемости сельскохозяйственных животных (стад), идентификации и прослеживаемости продуктов животного происхождения»: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 7 июля 2015 г., № Р-994/2015 // Конституционный Суд Республики Беларусь: сайт. URL: <http://www.kc.gov.by/document-40503> (дата обращения: 29.09.2025).

²³О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении законов по вопросам охраны окружающей среды и природопользования»: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 29 дек. 2021 г., № Р-1298/2021 // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=K92101298> (дата обращения: 22.09.2025).

²⁴О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2014 году: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 20 янв. 2015 г., № Р-975/2015 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=K91500975> (дата обращения: 22.09.2025).

²⁵О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 11 марта 2021 г., № Р-1256/2021 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=K92301304> (дата обращения: 22.09.2025).

²⁶О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах»: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 12 июля 2018 г., № Р-1142/2018 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=K91801142> (дата обращения: 29.09.2025).

²⁷О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2015 году: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 20 янв. 2016 г., № Р-1028/2016 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=K91601028> (дата обращения: 15.09.2025); О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь “О ветеранах”»: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 4 нояб. 2017 г., № Р-1102/2017 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=K91701102> (дата обращения: 15.09.2025).

²⁸О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь “О дорожном движении”»: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 6 дек. 2021 г., № Р-1284/2021 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=K92101284> (дата обращения: 29.09.2025).

Конституционный Суд также обращал внимание правоприменителей на недопустимость неправомерного, неоправданного, чрезмерного и произвольного ограничения прав, свобод и законных интересов граждан при противодействии преступности, охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, а также на необходимость применения предусматриваемых законом мер ограничительного характера исключительно в формах, объеме и пределах, необходимых и достаточных для осуществления правоохранительной функции государства, и в точном соответствии с положениями законодательных актов²⁹. При этом неоднократно указывалось, что для укрепления доверия граждан к осуществляемому нормотворческими органами правовому регулированию, а также к правоприменительной деятельности правоохранительных и других государственных органов, организаций и должностных лиц необходимо дать в доступной форме разъяснение принципов работы действующих механизмов реализации конституционных прав и свобод граждан³⁰.

Доверие неразрывно связано с правовыми институтами контроля и ответственности. Значимыми факторами доверия к правоприменительной деятельности выступают эффективное предупреждение и раскрытие правонарушений, действенность санкций за правонарушения, контроль за реализацией правоприменительной деятельности как со стороны контролирующих и надзорных органов, так и со стороны общественности, что неоднократно отмечалось Конституционным Судом³¹. Конституционный Суд оценил положения закона, предусматривающие привлечение граждан и организаций к участию в решении государственных задач в сфере борьбы с коррупцией, с одной стороны, как одну из действенных

мер консолидации общества для усиления борьбы с коррупцией, а с другой – как меру, способствующую укреплению доверия граждан к государству³².

Установление взаимного доверия общества и государства неразрывно связано со справедливостью правосудия. Право на судебную защиту относится к основным неотчуждаемым правам и свободам человека и одновременно выступает гарантией всех других прав и свобод. Данное право обеспечивается при помощи закрепления в Конституции принципов правосудия, включая независимость судей, их подчинение только закону, осуществление правосудия на основе состязательности и равенства сторон в процессе (ст. 110 и 115 Конституции). Конституционный Суд указывал на возможность каждого обжаловать действия должностных лиц и иных субъектов, нарушающих его права и законные интересы, как на один из важнейших правовых инструментов поддержания доверия к правоприменительной деятельности³³. Отмечая закрепленное в Конституции решением республиканского референдума 27 февраля 2022 г. право граждан на подачу конституционной жалобы, Конституционный Суд подчеркнул, что непосредственный доступ граждан к конституционному правосудию позволяет устранять искажение конституционно-правового смысла норм закона при его применении в конкретном судебном деле, повышает доверие общества к законодательному регулированию общественных отношений³⁴.

В актах Конституционного Суда обращается внимание на то, что своевременное и полное исполнение судебных решений способствует эффективному правовому регулированию общественных отношений на основе положений Конституции, повышению доверия граждан к органам государственной власти,

²⁹О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении законов по вопросам обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь»: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 30 апр. 2021 г., № Р-1265/2021 // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=K92101265> (дата обращения: 29.09.2025).

³⁰О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2020 году: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 11 марта 2021 г., № Р-1256/2021 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=11031&p0=K92101256> (дата обращения: 22.09.2025); О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2006 году: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 11 янв. 2007 г., № Р-198/2007 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=K90700198> (дата обращения: 22.09.2025).

³¹О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении законов по вопросам здравоохранения и оказания психологической помощи»: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 1 дек. 2020 г., № Р-1230/2020 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=K92001230> (дата обращения: 25.09.2025); О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в законы Республики Беларусь по вопросам судостроительства и судопроизводства»: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 14 дек. 2016 г., № Р-1077/2016 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=K91601077> (дата обращения: 25.09.2025); О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией»: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 8 июля 2015 г., № Р-999/2015 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=K91500999&p1=1> (дата обращения: 25.09.2025).

³²О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией»: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 8 июля 2015 г., № Р-999/2015 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=K91500999&p1=1> (дата обращения: 25.09.2025).

³³О соответствии Конституции Республики Беларусь Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 28 дек. 2020 г., № Р-1248/2020 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=K92001248> (дата обращения: 25.09.2025).

³⁴О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 5 марта 2024 г., № ПР-2/2024 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2025.

укреплению их уверенности в гарантировании государством реализации и защиты прав и свобод как высшей ценности и цели общества и государства, утверждению конституционной законности³⁵.

При этом, по мнению Конституционного Суда, выполнение судьями конституционно значимых функций в условиях гарантированности их правового статуса, конституционного принципа разделения государственной власти и независимости органов ветвей власти способствует соблюдению судьями установленных требований и запретов, позволяет сохранять доверие к их компетентности, независимости, беспристрастности при осуществлении правосудия. Конституционный Суд также указывал, что порядок отбора кандидатов для формирования списков народных заседателей имеет целью реальное расширение представительства народа в осуществлении правосудия и способствует повышению уровня взаимного доверия общества и государства³⁶.

Источники доверия, безусловно, имеют и духовные доминанты, характерные для правовой культуры белорусского народа. Как отмечено Конституционным Судом, правосознание общества объединяет различные социальные, национальные и иные ин-

тересы, идеологические и морально-нравственные ориентиры для поиска компромисса и согласия в достижении конституционных целей, а проявление любви и уважения к морально-нравственным и правовым традициям своего народа выступает одной из существенных составляющих конституционного патриотизма³⁷.

О доверии к праву в социальной реальности свидетельствует высокий уровень правовой культуры общества, правосознания граждан и должностных лиц, утверждение в общественном сознании культуры сотрудничества и взаимодействия, формирование твердых ориентиров на соблюдение правовых предписаний. По мнению Конституционного Суда, конституционализация права приводит к формированию правовой личности, которая является активно включенной в политическую и социально-правовую действительность, в полной мере реализует свои права и исполняет обязанности, что способствует формированию реального общественного доверия между людьми, различными социальными группами и государством, побуждающего каждого члена общества к конструктивному и осознанному волеизъявлению³⁸.

Заключение

Конституция Республики Беларусь как основополагающий общественный договор актуализирует ценности доверия, устанавливает соответствующие требования к должностным лицам государства, деятельности государственных органов и выступает основой правовых механизмов, направленных на поддержание общественного доверия. Изменениями и дополнениями, которые были внесены в Конституцию решением республиканского референдума 27 февраля 2022 г., укреплены конституционные основы Республики Беларусь как демократического социального правового государства. Тем самым конституционный законодатель обеспечил всемерную

поддержку и защиту ценностей доверия, выраженных в тексте Конституции.

Конституционный Суд в своих заключениях и решениях обосновывает принцип доверия граждан к государству и праву в качестве конституционного, вытекающего из соответствующих принципов демократического социального правового государства, и раскрывает как общесоциальные, так и формирующиеся в правотворческой и правоприменительной деятельности условия поддержания доверия. Обращая внимание на роль доверия как элемента действующего права, Конституционный Суд указывает на должное развитие законодательных механизмов,

³⁵О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2020 году : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 11 марта 2021 г., № Р-1256/2021 // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=11031&p0=K92101256> (дата обращения: 22.09.2025) ; О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2019 году : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 11 марта 2020 г., № Р-1211/2020 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=K92001211> (дата обращения: 29.09.2025) ; О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2017 году : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 23 янв. 2018 г., № Р-1120/2018 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=K91801120> (дата обращения: 29.09.2025).

³⁶О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в законы Республики Беларусь по вопросам судостроительства и судопроизводства» : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 14 дек. 2016 г., № Р-1077/2016 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=K91601077> (дата обращения: 25.09.2025).

³⁷О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 14 марта 2023 г., № Р-1304/2023 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=K92301304> (дата обращения: 15.09.2025) ; О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2018 г. : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 14 марта 2019 г., № Р-1166/2019 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=K91901166&p1=1&p5=0> (дата обращения: 15.09.2025).

³⁸О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 14 марта 2023 г., № Р-1304/2023 // Там же. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=K92301304> (дата обращения: 15.09.2025).

способствующих последовательному укреплению общественного доверия к институтам государственной власти и правовой системе.

Приведенные выше подходы к пониманию феномена доверия предполагают дальнейшее осмысление

данного социального императива в отечественной юридической науке в аспекте раскрытия потенциала доверия в жизни общества и государства как важнейшей ценности, обуславливающей стабильность и устойчивость конституционного развития.

Библиографические ссылки

1. Степкин СП. Доктрина «доверие» в современном конституционном праве: возникновение, перспективы ее развития и оценки. *Актуальные проблемы российского права*. 2023;18(10):30–44. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.155.10.030-044.
2. Волан А. О государе и его личных добродетелях. В: Римша ДВ, редактор. *Белорусские мыслители XVI–XVII вв. Избранные труды*. Минск: Редакция журнала «Промышленно-торговое право»; 2017. с. 72–81.
3. Биричева ЕВ. Экзистенциальный смысл доверия. *Вестник Санкт-Петербургского университета. Философия и конфликтология*. 2023;39(1):4–17.
4. Леонова ИЮ. Доверие: понятие, виды и функции. *Вестник Удмуртского университета*. 2015;25(2):34–41.
5. Ильин ИА. *О сущности правосознания*. Москва: Рарогъ; 1993. 235 с.
6. Абрамович АМ. Конституция СССР – воплощение ленинской национальной политики. В: Абрамович АМ. *Избранные труды*. Минск: ЮрСпектр; 2019. с. 184–251.
7. Напольских ИМ. Доверие как правовая ценность. *Вестник юридического факультета Южного федерального университета*. 2022;9(4):161–164.
8. Голод ЕП. Генезис и развитие понятия «доверие» в зарубежном и российском праве. *Вестник Казанского юридического института МВД России*. 2025;16(1):30–41.
9. Кокотов АН. Конституционный принцип доверия в практике Конституционного Суда Российской Федерации. *Сравнительное конституционное обозрение*. 2014;5:97–108.
10. Карпович НА. Конституционные основы экологической политики Республики Беларусь. *Вестник Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь*. 2014;3:132–142.
11. Карпович НА. Правовые позиции Конституционного Суда в системе права Республики Беларусь. *Вестник Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь*. 2015;3:103–118.
12. Миклашевич ПП, Чуприс ОИ, Василевич ГА, редакторы. *Конституция Республики Беларусь. Научно-практический комментарий*. Минск: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь; 2024. 544 с.

Статья поступила в редакцию 21.10.2025.
Received by editorial board 21.10.2025.

УДК 342.55

КОММУНИКАЦИЯ ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАН НА МЕСТНОМ УРОВНЕ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: СОСТОЯНИЕ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Т. М. КИСЕЛЁВА¹⁾

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

Аннотация. Раскрываются значение и проблемные вопросы организации коммуникации местных органов власти и населения конкретных территорий. Анализируются такие формы коммуникации, как направление и рассмотрение обращений, участие граждан в общественных обсуждениях на местном уровне, взаимодействие депутатов и избирателей и др. Обосновывается необходимость разработки концепции коммуникации местных органов власти и населения конкретных территорий.

Ключевые слова: коммуникация государства и граждан; обращения граждан; общественные обсуждения; отчет депутатов перед избирателями; местное управление; местное самоуправление.

COMMUNICATION BETWEEN THE STATE AND CITIZENS AT THE LOCAL LEVEL IN THE REPUBLIC OF BELARUS: CURRENT STATUS AND WAYS TO IMPROVE

Т. М. KISIALIOVA^a

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

Abstract. In this article, the author explores the importance and problems of organising communication between local authorities and the population of local territories. The author analyses methods of communication, including the submission and review of appeals, citizen participation in local public debates, and interactions between deputies and voters. The author also substantiates the need to develop a communication framework for local authorities and the population of local territories.

Keywords: communication between the state and citizens; appeals of citizens; public discussions; reports of deputies to voters; local government; local self-government.

Введение

Важным условием осуществления государственной власти в демократическом государстве является наличие эффективных каналов коммуникации между государством и населением, которые позволяют устанавливать и поддерживать двухстороннюю связь,

укреплять отношения сотрудничества и взаимодействия между властью и общественностью. Следует отметить, что развитая система коммуникации важна как для граждан, так и для государства. Граждане с ее помощью могут участвовать в управлении делами

Образец цитирования:

Киселёва ТМ. Коммуникация государства и граждан на местном уровне в Республике Беларусь: состояние и пути совершенствования. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2025;3:16–23.
EDN: SZLRYD

For citation:

Kisialiova TM. Communication between the state and citizens at the local level in the Republic of Belarus: current status and ways to improve. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2025;3:16–23. Russian.
EDN: SZLRYD

Автор:

Татьяна Маратовна Киселёва – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры конституционного права юридического факультета.

Author:

Tatsiana M. Kisialiova, PhD (law), docent; associate professor at the department of constitutional law, faculty of law.
kisialtm@bsu.by

государства и общества, давать оценку деятельности государственных органов и должностных лиц, а также защищать свои права и свободы, а государство имеет возможность получать обратную связь от населения по вопросам проводимой политики, корректировать ее в соответствии с запросами и ожиданиями народа. Не следует также забывать о том, что «коммуникация с властью способствует самоорганизации граждан» [1, с. 207] и является условием развития демократического государства.

Особое внимание должно уделяться организации коммуникации между государством и обществом на местном уровне, которая определяется тесной связью местных органов управления и самоуправления с населением соответствующих административно-территориальных единиц. Как отмечается в научной литературе, «муниципальная власть по своей природе, в отличие от государственной, наиболее приближена к населению и непосредственно с ним связана» [2, с. 102]. При этом в Республике Беларусь каналы коммуникации местных органов власти и населения не всегда работают эффективно, в некоторых случаях они не функционируют в принципе (при этом такая проблема не характерна для аналогичных каналов коммуникации республиканского уровня). Это обстоятельство определяет необходимость обратиться к вопросам организации взаимодействия органов местного управления и самоуправления с насе-

нием соответствующих территорий в современных условиях.

Различные аспекты взаимодействия государства и граждан часто выступают предметом исследования ученых, что свидетельствует о важности данной темы. Однако зачастую соответствующие вопросы рассматриваются в контексте иных тем: осуществления прямой демократии на республиканском и местном уровнях (О. А. Антонова, А. А. Головки, Е. П. Гуйда, Т. С. Масловская и др.), направления обращений граждан в республиканские и местные органы и их рассмотрения (О. А. Антонова, Т. Ю. Панкова и др.), взаимодействия депутатов местных Советов депутатов и избирателей (Г. А. Василевич, О. В. Чмыга и др.) и т. п. В настоящее время ученые (Г. А. Василевич, Е. В. Переплица, Н. М. Великая и др.) уделяют особое внимание отношениям, связанным с организацией коммуникации государства и граждан в условиях цифровизации.

Для развития институтов местного управления и самоуправления в Республике Беларусь важными аспектами являются комплексное изучение и анализ эффективности существующих форм коммуникации между органами местной власти и населением соответствующих территорий, а также разработка предложений по совершенствованию способов такой коммуникации с учетом постоянного развития и усложнения общественных отношений.

Основная часть

Проблема организации успешной коммуникации между государством и населением сохраняет актуальность на протяжении долгого времени. При всей своей важности такая коммуникация не всегда обеспечивается на должном уровне по различным причинам. Профессор А. А. Головки в отношении должностных лиц органов государственной власти республиканского и местного уровней отмечал, что «они никогда не отчитываются перед нашими гражданами и не советуются с ними при решении сложных проблем. Служащий же демократического государства любого ранга (министр, инструктор, инспектор, начальники управлений, заведующие отделами и др.) обязан служить народу, информировать соответствующие группы граждан о своей деятельности, советоваться с ними, своевременно выполнять их требования и просьбы» [3, с. 72]. Полагаем, что с течением времени ситуация в Республике Беларусь изменилась в лучшую сторону, однако сохраняются отдельные проблемы, требующие решения.

В юридической науке отмечается, что современный этап развития государства связан с организацией новых способов управления. Как указывает Т. С. Масловская, «происходит смещение акцентов, наблюдается переход от исключительно вертикальных связей к горизонтальным» [4, с. 41]. Действительно, без организованной коммуникации между мест-

ными органами власти и гражданами осуществление местного управления и самоуправления не может быть по-настоящему эффективным. Государство признает это обстоятельство и закрепляет на законодательном уровне основы такой коммуникации.

Анализ действующего законодательства позволяет выделить общее и специальное регулирование рассматриваемых отношений. К общему регулированию можно отнести закрепление принципов, подразумевающих рассматриваемую коммуникацию. В первую очередь эти принципы отражены в положениях Конституции Республики Беларусь об особой роли граждан в Республике Беларусь как в демократическом государстве: человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства (ч. 1 ст. 2), единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь является народ (ч. 1 ст. 3) и др. К этой группе также следует отнести принципы, закрепленные в законодательстве о государственной службе и местном управлении и самоуправлении. Так, в Законе Республики Беларусь от 1 июня 2022 г. № 175-З «О государственной службе» в качестве одного из основных принципов гражданской службы называются открытость и прозрачность (ст. 3). Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном

управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (далее – Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь») закрепляет такие принципы, как гласность и учет общественного мнения, постоянное информирование граждан о принимаемых решениях по важнейшим вопросам местного значения (ст. 3).

Специальным регулированием отношений, связанных с организацией коммуникации местных органов и жителей соответствующих территорий, является закрепление конкретных способов и форм такой коммуникации в нормативных правовых актах республиканского и местного значения.

На данный момент в Республике Беларусь в законодательстве и на практике сложился широкий круг форм коммуникации местных органов власти и граждан, к которым можно отнести информирование населения о деятельности органов местного управления и самоуправления через средства массовой информации и интернет-ресурсы, направление гражданами обращений, их участие в обсуждении проектов решений местных органов власти и решении иных важных вопросов, внесение публичных правовых инициатив по вопросам местного значения и др. Отдельное место занимает коммуникация между депутатом местного Совета и жителями соответствующей административно-территориальной единицы, опосредованная императивным депутатским мандатом. Коммуникация может осуществляться также в форме действий, когда местные органы власти реализуют предложения граждан или граждане участвуют в реализации инициатив, предложенных местными органами власти.

Государству следует внимательно подходить к выбору способов коммуникации. Согласимся с тем, что «должна осуществляться тесная связь органов местного самоуправления с населением, и формы такого взаимодействия должны быть понятны как для граждан, так и для органов муниципальной власти» [5, с. 44]. Полагаем, что формы коммуникации должны быть не просто понятными, они должны соотноситься с такими критериями, как доступность, эффективность, адекватность (соизмеримость) потребностям и возможностям, прозрачность. На практике не все закрепленные в законодательстве формы взаимодействия соответствуют этим требованиям, что приводит к их редкому использованию или отказу от их использования. В связи с этим обстоятельством возникают сомнения в обоснованности их сохранения в существующем виде.

В настоящее время наиболее активной формой коммуникации между государством и гражданами на местном уровне следует признать обращения граждан. В литературе справедливо отмечается, что для граждан направление обращений стало самым распространенным способом общения с представителями местной власти. Согласимся с мнением Т. Ю. Панковой о том, что законодательством преду-

сматриваются различные способы донесения информации до населения (встречи государственных служащих с населением, проведение собраний, размещение информации в СМИ и на информационных стендах и т. п.), но «обратная... связь, как правило, осуществляется посредством обращений граждан» [6, с. 101].

Обращения граждан позволяют им реализовать и защищать свои права свободы, а также участвовать в управлении делами государства посредством направления предложений публичного характера. Данная форма коммуникации является максимально доступной, так как использовать право на обращения в государственные органы может любой человек, находящийся на территории Республики Беларусь, а граждане Республики Беларусь могут направить обращения также и за пределами государства. Отсутствие в законодательстве особых требований в отношении заявителей, узкий перечень правил к самому обращению, а также наличие разных форм обращений (устные, письменные и электронные) обеспечивают их популярность среди граждан.

На местном уровне обращения стали основной формой коммуникации в силу требований Указа Президента Республики Беларусь от 15 октября 2007 г. № 498 «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц» (далее – Указ № 498). Согласно этому документу по общему правилу обращения граждан, независимо от того, в какой государственный орган или иную организацию они поступили, первоначально подлежат рассмотрению по существу в местных исполнительных и распорядительных органах в соответствии с их компетенцией. В силу такого правила основной массив обращений рассматривается именно на местном уровне.

Необходимо отметить, что обязанность рассматривать обращения возлагается также на местные Советы депутатов, которые имеют статус государственных органов. Однако на практике поступившие в местный Совет депутатов обращения граждан обычно рассматриваются должностными лицами соответствующего исполкома. Сложившаяся ситуация объясняется отсутствием в структуре местных Советов специальных подразделений, осуществляющих организационную работу по приему и регистрации обращений, а также оказывающих депутатам юридическую помощь в подготовке ответов на поступившие обращения.

Следует признать, что такая помощь для депутатов имеет большое значение. Так как депутаты местных Советов (за исключением председателя) осуществляют свои полномочия без отрыва от трудовой (служебной) деятельности, ответ на обращение они будут готовить в свободное время. Депутаты могут не обладать необходимыми знаниями законодательства об обращениях граждан, что может приводить к нарушению сроков рассмотрения обращений,

направлению неполных ответов и иным нарушениям. Можно предположить, что содействовать в рассмотрении обращений должны помощники депутата, однако их наличие не является обязательным, кроме того, они не обязаны знать законодательство об обращениях. Таким образом, существует явная проблема в обеспечении исполнения на должном уровне обязанности депутатов местных Советов депутатов по рассмотрению обращений избирателей.

Учитывая вышеизложенное, полагаем, что институт обращений на местном уровне нуждается в совершенствовании. В частности, в отношении местных представительных органов необходимо сохранить исключительно рассмотрение обращений к депутатам в рамках императивного мандата и обращений по вопросам реализации местным Советом своих исключительных полномочий, а обязанность рассматривать все иные обращения по вопросам местного значения официально передать местным исполкомам и администрациям. Указанный подход не будет противоречить законодательству, так как в соответствии с названным выше Указом № 498 обращения граждан рассматриваются не в местных исполнительных и распорядительных органах, если вопросы, изложенные в обращениях, относятся к исключительной компетенции других органов и организаций.

Одной из важных форм коммуникации местных органов власти и граждан является публичное обсуждение проектов решений местных исполнительных и представительных органов власти. Участие граждан в их нормотворческой деятельности способствует формированию партнерских отношений между государством и гражданами, однако возможности последних в этой сфере ограничены, поэтому публичное обсуждение проектов приобретает особое значение. Публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов различных государственных органов активно осуществляется на правовом форуме Беларуси (<https://forumpravo.by>). Однако в отношении проектов решений местных органов власти подобные обсуждения являются скорее исключением, чем правилом. Так, в 2024 и 2025 г. на публичное обсуждение были вынесены два акта: проект решения Могилевского областного Совета депутатов «Об установлении перечня» (28 июня 2024 г.) и проект решения Дрибинского районного Совета депутатов «О создании места погребения» (18 апреля 2025 г.). Характерно, что на оба этих проекта замечания граждан не поступили, хотя с уверенностью можно предположить, что подлежащие регулированию вопросы должны вызвать интерес у населения соответствующих территорий.

Такая низкая активность граждан может быть связана с разными факторами: невысокой информированностью населения о проведении публичных обсуждений, низким уровнем доверия граждан

к установленной процедуре обсуждения проектов решений, сложностью в использовании форума и др. Многие из названных причин коррелируют с иными способами организации эффективной коммуникации между местными органами управления и гражданами. Чтобы развивать рассматриваемую форму коммуникации, следует активизировать практику публичного обсуждения проектов решений местных органов власти, обеспечив широкое информирование общественности через их официальные сайты, каналы в социальных сетях, местных средствах массовой информации и иных источниках. Важно наладить практику получения обратной связи от граждан, продемонстрировать признание ценности получаемых от общественности предложений и замечаний.

В соответствии с законодательством о местном управлении и самоуправлении публичные обсуждения могут проводиться не только по проектам нормативных актов, но и по иным важным вопросам местного значения. Такие обсуждения вправе организовывать как органы местного управления, так и органы местного самоуправления. Согласно абзацу 14 ч. 1 ст. 41 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» исполкомы в пределах своей компетенции в порядке, установленном законодательством, организуют обсуждение важных вопросов местного и республиканского значения на соответствующей территории. Согласно п. 3.8 ст. 15 указанного закона Президиум местного Совета депутатов организует обсуждение гражданами проектов решений Совета и иных важных вопросов местного значения. Процедура проведения соответствующих обсуждений должна быть определена самими местными Советами депутатов. Но как верно отмечается в научной литературе, «в национальном законодательстве (в регламентах местных Советов депутатов) не находит полного и системного закрепления процедура проведения публичных слушаний» [7, с. 122].

На практике общественные обсуждения по вопросам экологии и градостроительной деятельности регулярно организуются исполкомами и местными администрациями. Представляет интерес форма такого обсуждения – информирование и анализ общественного мнения. Фактически публичные обсуждения проводятся в удаленном формате: в определенные сроки гражданам предлагается ознакомиться с материалами по теме обсуждения на сайте местного органа власти или на материальном носителе в самом органе и направить свои предложения и замечания в письменной или электронной форме организаторам обсуждения.

Такой формат публичных обсуждений имеет некоторые достоинства и недостатки. С одной стороны, граждане получают возможность в удобное для них время изучить все материалы и обосновать свою позицию по предложенным вопросам. Отсутствие

личной коммуникации граждан и представителей государства по острым и проблемным вопросам исключает возможность делать эмоциональные некорректные высказывания участников обсуждения в адрес друг друга. Но удаленный формат не позволяет гражданам выслушать позицию иных участников обсуждения, согласовать единые подходы к решению соответствующих вопросов. В связи с этим полагаем необходимым использовать смешанную форму публичных обсуждений – предварительный сбор предложений и замечаний в письменной и электронной форме и последующее обсуждение полученных замечаний с личным участием заинтересованных представителей населения местных территорий.

В качестве отдельной формы самостоятельного публичного обсуждения вопросов местного значения в науке предлагается рассматривать диалоговые площадки. О. А. Антонова считает, что «по своей природе диалоговые площадки являются современной разновидностью обсуждений важных вопросов государственной и общественной жизни» [8, с. 92]. Действительно, по сути диалоговые площадки являются «местом» публичного обсуждения вопросов, имеющих значение для государства и граждан. Особенностью такой формы коммуникации выступает ограниченный субъектный состав: как правило, диалоговые площадки проводятся среди членов трудовых коллективов, обучающихся учреждений образования и иных групп граждан. Подобный формат нельзя считать недостатком диалоговых площадок, так как обсуждение проблемных вопросов гражданами со схожими потребностями и ожиданиями от решения той или иной проблемы помогает государству получить информацию об оценке проводимой политики представителями различных социальных групп. Полагаем, что институт диалоговых площадок будет развиваться и получит нормативное закрепление в качестве самостоятельной формы коммуникации государства и граждан.

Если говорить о развитии института публичного обсуждения вопросов местного значения, то необходимо отметить, что все виды публичных обсуждений проводятся по инициативе государства, но не граждан. В целях повышения активности граждан в решении вопросов местного значения считаем возможным установить порядок инициирования гражданами проведения публичного обсуждения важнейших вопросов местной жизни. Это инициирование можно реализовать как путем внесения дополнений в Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», так и путем закрепления соответствующих норм в пределах конкретных административно-территориальных единиц местными Советами депутатов.

Значимым элементом коммуникации граждан и местных органов власти является взаимодействие избирателей и депутатов местных Советов депутатов. В Республике Беларусь депутаты осуществляют свою деятельность на основе императивного ман-

дата, что предполагает особую связь с населением соответствующей административно-территориальной единицы.

В соответствии со ст. 18 Закона Республики Беларусь от 27 марта 1992 г. № 1547-XII «О статусе депутата местного Совета депутатов» депутат осуществляет коммуникацию с избирателями в пределах избирательного округа в следующих формах:

- рассмотрение обращений граждан и юридических лиц, личный прием граждан, их представителей и представителей юридических лиц;
- проведение встреч с гражданами;
- участие в установленном порядке в работе комиссий по общественному обсуждению в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности;
- подготовка отчетов перед избирателями.

Особое место в системе рассматриваемой коммуникации занимают отчеты, которые наиболее ярко отражают суть императивного мандата депутата. Как справедливо отмечает О. В. Чмыга, одной из целей подготовки отчетов выступает «установление систематического взаимодействия местного депутата со своим электоральным корпусом» [9, с. 115]. Депутат местного Совета не реже двух раз в год отчитывается перед избирателями о своей деятельности и ходе выполнения предвыборной программы, а также о работе Совета и его органов, в состав которых он избран или входит по должности. Сами граждане обладают правом требовать от депутата предоставления отчета. Такое требование должно быть оформлено в письменной форме и поддержано группой избирателей в количестве, установленном регламентом соответствующего местного Совета депутатов. Изучение текстов регламентов отдельных местных Советов депутатов показывает, что регулирование данного вопроса осуществляется не всеми Советами. К примеру, Регламент Минского районного Совета депутатов, утвержденный решением Минского районного Совета депутатов от 2 апреля 2018 г. № 9 (в редакции от 30 мая 2019 г. № 101) не содержит соответствующих правил. Однако в Регламенте Бельничского районного Совета депутатов, утвержденном решением Бельничского районного Совета депутатов от 15 марта 2019 г. № 11-10 (в редакции от 18 июля 2023 г. № 61-2) установлено, что отчет депутата может быть заслушан по письменному требованию группы избирателей количеством не менее семи человек. В этом случае председатель или президиум Совета принимают меры по организации внеочередного отчета депутата и не позднее чем за месяц до проведения внеочередного отчета уведомляют депутата Совета о дате, времени и месте его проведения, а также о причинах, послуживших основанием для организации внеочередного отчета.

Безусловно, всем местным Советам следует обеспечить реализацию положений закона, закрепив правила инициирования внеочередного отчета

депутата перед избирателями. Отметим, что подобные пробелы существуют также и в отношении иных форм взаимодействия местных Советов депутатов и граждан. Это обстоятельство касается, в частности, процедуры реализации права нормотворческой инициативы граждан на местном уровне. Отсутствие регулирования не только является препятствием для использования конкретной формы коммуникации, но и может рассматриваться как нежелание местных органов власти участвовать в такой коммуникации, что понижает доверие к ним.

В рамках существования императивного мандата представляет интерес предложение Г. А. Василевича по введению социального рейтинга для государственных служащих, который отражал бы оценку населением выполнения государственными служащими своих обязанностей, проявления себя в общественных местах, в быту [10, с. 8]. Как уже отмечалось выше, в подавляющем большинстве случаев депутаты осуществляют свою деятельность без отрыва от основной работы (службы). Однако их особый статус народных избранников позволяет допускать оценку избирателями их деятельности. При этом полагаем, что такая оценка должна быть скрытой для широкого круга лиц, ее следует предоставлять только самому депутату и председателю соответствующего местного Совета. Социальный рейтинг должен становиться для депутата стимулом, а не наказанием или средством давления.

В условиях цифровизации государства и общества коммуникация депутата местного Совета и избирателей может осуществляться с использованием информационных технологий. Однако на практике существуют определенные препятствия для развития данной коммуникации. В первую очередь таким препятствием выступает отсутствие у местных Советов депутатов и самих депутатов собственных официальных сайтов, которые можно было бы использовать для организации работы с избирателями. С использованием иных ресурсов также возникают сложности. К примеру, государственная единая (интегрированная) республиканская информационная система учета и обработки обращений граждан и юридических лиц обеспечивает возможность направления электронных обращений в местный Совет депутатов, а не конкретному депутату. Полагаем, что заявитель при направлении обращения может уточнить определенного депутата в качестве непосредственного адресата, который должен будет рассмотреть обращение и дать на него ответ. Однако в целях оптимизации механизма коммуникации депутата и избирателей соответствующего округа следует усовершенствовать названную выше государственную единую систему для того, чтобы граждане имели возможность направить электронное обращение на имя своего депутата.

Кроме того, полагаем, что для коммуникации депутатов и избирателей следует развивать менее

формализованные способы общения, в том числе с использованием интернета. В частности, профессор Г. А. Василевич внес предложение по развитию официальных сайтов местных Советов депутатов в интернете. По его мнению, «полезно сделать эти сайты площадкой для возможных опросов населения, отчетов депутатов перед избирателями и сбора отзывов о таких отчетах и обсуждениях» [11, с. 70]. Однако, как уже отмечалось выше, местные Советы не имеют собственных сайтов, информация об их деятельности размещается на страницах местных исполнительных органов. Задача по наполнению таких страниц возлагается на органы местного управления, поэтому обязанность по проведению опросов, публикации отчетов депутатов перед избирателями также будет адресоваться местным исполкомам.

В современных условиях перспективным представляется создание и ведение депутатами (или их помощниками) страниц или групп в популярных социальных сетях и мессенджерах, в рамках которых можно наладить неформальное общение народного представителя и населения соответствующих территорий по вопросам развития административно-территориальной единицы, осуществления депутатом своих полномочий в Совете и в округе, выполнения им предвыборной программы и т. д. Безусловно, ведение таких страниц требует модерации и постоянного контроля за информацией, которая публикуется гражданами, при этом важно, чтобы такие страницы или каналы не становились очередным инструментом информирования, а обеспечивали двухстороннюю связь, возможность непосредственного общения с депутатом через личные сообщения и комментарии.

Наиболее эффективно коммуникация будет организована только при условии учета возможностей и желания граждан использовать современные технологии для взаимодействия с местными органами власти. Согласимся с мнением Е. В. Перепелицы, что «организация цифровых коммуникаций “сверху” серьезно ограничивает возможность взаимодействия гражданского общества с государством» [12, с. 13]. По этой причине применение неформальных средств общения, которые активно используются гражданами в повседневной жизни, станет гарантом активной коммуникации местных органов власти и общественности.

Важно также учитывать, что формирование навыка коммуникации с использованием как современных технологий, так и традиционных форм общения требует специальных знаний и опыта. В связи с этим полагаем, что необходимо организовать соответствующее обучение должностных лиц. Представляет интерес опыт Российской Федерации, где была разработана образовательная онлайн-платформа для государственных служащих в области интернет-коммуникаций – портал «Диалог». Как отмечается в литературе, на портале «освещаются актуальные темы и новые тренды в области цифровых коммуникаций,

которые могут повлиять на отношения между правительством, государственными институтами и гражданами. Портал предоставляет информацию об использовании социальных сетей, цифровых платформ, онлайн-консультаций и других инструментов для улучшения коммуникации и взаимодействия между властью и обществом» [13, с. 67]. В Республике

Беларусь подобный инструмент будет полезен для должностных лиц государственных органов как республиканского, так и местного уровня. Перспективным видится его первоначальное использование в качестве эксперимента именно на местном уровне в пределах одной или нескольких административно-территориальных единиц.

Заключение

Коммуникация между местными органами власти и населением соответствующих административно-территориальных единиц является базовым компонентом демократического государства и эффективной организации местного управления и самоуправления. Однако на настоящий момент такая коммуникация не обеспечена на должном уровне.

Для решения существующих проблем требуется принять ряд мер, направленных как на совершенствование законодательства, так и на развитие практики взаимодействия органов местного управления и самоуправления с населением соответствующих территорий. Условием эффективности таких мер выступает согласованность действий, требующая установления общих подходов и правил внедрения инструментов коммуникации и их использования. В связи с этим поддерживаем высказанное в научной литературе предложение о том, что в основе отношений местных органов власти и граждан должна лежать «муниципальная стратегия развития коммуникаций, разработанная в расчете на долгосрочную перспективу, учитывающая реальное состояние коммуникации и те ресурсные возможности, которыми обладает муниципалитет» [14, с. 281].

Подобные концепции должны быть разработаны в пределах каждой области с учетом уже имеющейся практики и общих тенденций развития коммуникации между государством и гражданами в Республике Беларусь, а также особенностей конкретных территорий. На наш взгляд, концепция развития коммуникации на местном уровне должна включать следующие элементы:

1) совершенствование нормативного регулирования для того, чтобы в пределах Республики Беларусь в целом и в границах каждой административно-территориальной единицы в частности были определены конкретные правила взаимодействия граждан с местными органами власти при решении вопросов местного значения;

2) разработку и утверждение минимального стандарта форм коммуникации, которые должны в обязательном порядке быть реализованы в границах каждой административно-территориальной единицы с учетом возможностей и потребностей граждан и местных органов власти;

3) переоценку эффективности существующих форм коммуникации для того, чтобы сохранить наиболее востребованные формы (при необходимости уточнив процедурные вопросы) и отказаться от не используемых на практике при реальной возможности их применения (при этом не следует отказываться от тех способов взаимодействия, которые невозможно использовать из-за наличия пробелов в законодательстве);

4) использование новых форм коммуникации, в том числе обеспечивающих возможность обмена мнениями между гражданами и их объединениями, организацию совместной деятельности по развитию территорий соответствующих административно-территориальных единиц как с участием представителей местных органов власти, так и без их участия, совершенствование неформальных средств коммуникации между населением и местными органами власти и т. д.;

5) расширение практики применения информационных технологий для организации коммуникации граждан с органами местного управления и самоуправления и их должностными лицами;

6) проведение специального обучения должностных лиц местных исполнительных органов и депутатов местных Советов по организации эффективной коммуникации с использованием как современных технологий, так традиционных форм общения и др.

С течением времени перспективным видится активное применение современных технологий, позволяющих объединить большинство форм коммуникации на единой платформе в интернете с сохранением альтернативных способов коммуникации для вовлечения в эти процессы наибольшего круга лиц.

Библиографические ссылки

1. Великая НМ, Гребняк ОВ, Станевич АЮ. Легитимность местной власти: значение цифровой коммуникации. *Власть*. 2025;33(1):205–216.
2. Михеев ДС. Теоретико-правовые подходы к вопросу о взаимодействии органов местного самоуправления с населением и иными гражданскими институтами. *Вестник Марийского государственного университета*. 2012;10:102–104.
3. Головкин АА. О демократии. В: Головкин АА. *Избранные труды*. Минск: ЮрСпектр; 2018. с. 35–226.

4. Масловская ТС. О роли граждан в процессе конституционной модернизации. *Вестник Академии МВД Республики Беларусь*. 2024;1:39–45.
5. Казанцева ОЛ. Проблемы и перспективы участия граждан в местном самоуправлении в условиях меняющегося законодательства. *Российско-азиатский правовой журнал*. 2025;2:42–46. DOI: 0.14258/ralj(2025)2.6.
6. Панкова ТЮ. Обращения граждан как средство коммуникации между органами местного самоуправления и населением. В: Чепляев ВЛ, редактор. *Местное самоуправление в системе публичной власти. Сборник научных трудов*. Саратов: Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина; 2015. с. 101–102.
7. Гуйда ЕП. Проведение публичных слушаний на местном уровне: сравнительно-правовой аспект. В: Стромов ВЮ, редактор. *Тамбовские правовые чтения имени Ф. Н. Плевако. Материалы V Международной научно-практической конференции; 28–29 мая 2021 г.; Тамбов, Россия. Том 1*. Тамбов: Издательский дом «Державинский»; 2021. с. 120–122.
8. Антонова ОА. О практике реализации права граждан на участие в обсуждении важных вопросов жизни общества и государства в современных условиях. В: Михалева ТН, редактор. *Государство и право в XXI веке. Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 95-летию юридического факультета Белорусского государственного университета; 26–27 ноября 2020 г.; Минск, Беларусь*. Минск: БГУ; 2021. с. 91–93.
9. Чмыга ОВ. Наказы избирателей, отчеты и отзыв как элементы императивного мандата и формы ответственности депутата местного Совета депутатов перед избирателями. В: Марчук ВВ, редактор. *Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции. Выпуск 13*. Минск: Издательский центр БГУ; 2020. с. 114–120.
10. Василевич ГА. Человек в правовом пространстве. *Право.by*. 2023;6:5–10.
11. Василевич ГА. Непосредственное участие граждан в решении вопросов местного значения как средство развития правовой грамотности. В: Тхабисимова ЛА, редактор. *Пути повышения уровня правосознания и правовой грамотности в современном гражданском обществе. Материалы II Международной научно-практической конференции; 30 апреля 2021 г.; Грозный, Россия*. Грозный: Чеченский государственный педагогический университет; 2021. с. 64–73.
12. Перепелица ЕВ. Электронная коммуникация в парадигме взаимодействия государства и общества. *Российское право: образование, практика, наука*. 2020;2:11–17.
13. Сулейманова РР, Корниенко КА. Новые тренды в коммуникации между властью и обществом. *Рефлексия*. 2025;1:66–70.
14. Юркова ОН, Быхтин ОВ. Система коммуникаций между органами местного самоуправления и населением: проблемы и пути решения. *Эпоха науки*. 2020;21:276–284. DOI: 10.24411/2409-3203-2019-11055.

Статья поступила в редколлегию 27.10.2025.
Received by editorial board 27.10.2025.

УДК 342.7

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО НА СВОБОДУ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ: ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ И РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Л. В. АНДРИЧЕНКО¹⁾, Т. С. МАСЛОВСКАЯ²⁾, К. С. МУСИЛИМОВА³⁾, И. В. ПЛЮГИНА¹⁾

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

²⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

³⁾Карагандинский национальный исследовательский университет им. академика Е. А. Букетова,
ул. Университетская, 28, 100024, г. Караганда, Казахстан

Аннотация. Право на свободу передвижения, являясь одним из фундаментальных прав человека и гражданина, нашло отражение в каталоге конституционных ценностей многих современных государств. Научное осмысление его природы осуществляется не одно столетие: представители юридической науки исследуют сущность и содержание данного права, обосновывают допустимые пределы его ограничения, анализируют влияние на реализацию иных конституционных прав и свобод. На сегодняшний день право на свободу передвижения рассматривается преимущественно в контексте регулирования миграционных процессов во взаимосвязи с принципом государственного суверенитета, при этом продолжается поиск оптимального баланса публичных и частных интересов, а также интересов иностранных граждан и принимающего общества. Право на свободу передвижения исследуется в конституционно-правовом аспекте, основное внимание сконцентрировано на законодательстве трех государств (Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации), имеющих тесные интеграционные связи. Рассматриваются предусмотренные в национальном законодательстве подходы к установлению ограничений и запретов данного права, предоставлению возможности воссоединения семей и др. В качестве общих «маркеров» развития правового регулирования отмечается продвижение идеи «цифровой миграции», усиление государственного контроля (надзора), в том числе посредством внедрения новых технологий, использование гибкого подхода к определению условий и порядка въезда в страну и пребывания в ней различных категорий иностранных граждан.

Ключевые слова: право на свободу передвижения; ограничение права на свободу передвижения; запрет на въезд; воссоединение семьи; миграция.

Образец цитирования:

Андриченко ЛВ, Масловская ТС, Мусилимова КС, Плюгина ИВ. Конституционное право на свободу передвижения: опыт реализации в Российской Федерации, Республике Беларусь и Республике Казахстан. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2025; 3:24–36.
EDN: WTGKYB

For citation:

Andrichenko LV, Maslovskaya TS, Musilimova KS, Plyugina IV. The constitutional right to freedom of movement: experience of implementation in the Russian Federation, the Republic of Belarus and the Republic of Kazakhstan. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2025;3:24–36. Russian.
EDN: WTGKYB

Авторы:

Людмила Васильевна Андриченко – доктор юридических наук, профессор; заведующий Центром публично-правовых исследований.

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

Карлыгаш Сериковна Мусилимова – кандидат юридических наук; профессор кафедры конституционного и международного права юридического факультета.

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.
cppl@izak.ru

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

Karlygash S. Musilimova, PhD (law); professor at the department of constitutional and international law, faculty of law.
karlygash1958@mail.ru

Inna V. Plyugina, PhD (law); leading researcher of the Centre for Public Law Research.
inna_wp@mail.ru

THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO FREEDOM OF MOVEMENT: EXPERIENCE OF IMPLEMENTATION IN THE RUSSIAN FEDERATION, THE REPUBLIC OF BELARUS AND THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

L. V. ANDRICHENKO^a, T. S. MASLOVSKAYA^b, K. S. MUSILIMOVA^c, I. V. PLYUGINA^a

^a*Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation,
34 Bolshaya Cheryomushkinskaya Street, Moscow 117218, Russia*

^b*Belarusian State University, 4 Niezaliezhnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus*

^c*Karaganda Buketov University, 28 Universitetskaya Street, Karaganda 100024, Kazakhstan*

Corresponding author: T. S. Maslovskaya (maslovskayat@bsu.by)

Abstract. The right to freedom of movement, a fundamental human and civil right, is reflected in the catalog of constitutional values in many modern states. Its nature has been the subject of scholarly research for centuries: legal scholars have explored the essence and content of this right, substantiated the permissible limits of its limitations, and analysed its impact on the exercise of other constitutional rights and freedoms. Today, the right to freedom of movement is primarily considered in the context of regulating migration processes, in conjunction with the principle of state sovereignty. The search for an optimal balance between public and private interests, as well as the interests of foreign citizens and the host society, continues. This article examines the right to freedom of movement from a constitutional and legal perspective, focusing primarily on the legislation of three states (the Republic of Belarus, the Republic of Kazakhstan, and the Russian Federation) all of which enjoy close integration ties. The article examines approaches provided in national legislation to establishing restrictions and prohibitions on this right, providing opportunities for family reunification, and other aspects. General «markers» of legal development include the promotion of the idea of «digital migration», the strengthening of state control (oversight), including through the introduction of new technologies, and the use of a flexible approach to determining the conditions and procedures for entry and stay of various categories of foreign citizens.

Keywords: right to freedom of movement; restrictions on the right to freedom of movement; entry ban; family reunification; migration.

Введение

Право на свободу передвижения – одна из фундаментальных ценностей современного общества, нашедшая отражение не только в международных актах, определяющих актуальные демократические стандарты защиты прав человека, но и в конституциях большинства государств. Пределы реализации данного права раскрываются в национальном законодательстве с учетом предусмотренных конституционных параметров и международных актов, при этом баланс публичных и частных интересов при регулировании условий и порядка передвижения не остается статичным, а изменяется под воздействием вызовов и угроз, актуальных стратегических целей и задач.

Научному осмыслению вопросы, касающиеся свободы передвижения, подвергаются не одно столетие. Еще в конце XIX в. А. Д. Градовский анализировал «право передвижения» в спектре интересов государства, различных категорий населения, при этом отмечая, что «государство не может оставаться равнодушным к перемене оседлости и места пребывания» [1, с. 340–341]. Он обращал внимание на необходимость учитывать, осуществляется «перемена оседлости» или «временная отлучка», т. е. идет ли речь о переселении на новое постоянное место жительства либо только об изменении места пребывания на временной основе.

В современной научной литературе пределы реализации права на свободу передвижения обсужда-

ются во взаимосвязи с концепцией государственного суверенитета, а также в контексте обеспечения государственной и общественной безопасности, регулирования миграционных процессов, анализируется влияние данного права на иные права и свободы человека и гражданина. В исследованиях фундаментального характера рассматривается правовая природа права на свободу передвижения, ведется дискуссия о его содержании (в частности, об оправданности рассмотрения права на свободу передвижения в отрыве от права на выбор места пребывания и места жительства) [2; 3]. Неизменно сохраняет актуальность и вопрос о возможных пределах ограничений данного права [4; 5].

Актуализация темы права на свободу передвижения и ограничений, с ним связанных, как в Российской Федерации, так и за рубежом имела место в связи с реализацией мер, направленных на предупреждение распространения коронавирусной инфекции COVID-19. Многие ученые в этот период обратились к вопросу о пропорциональности ограничения права преследуемой цели, особенно в сложных обстоятельствах, которые невозможно предвидеть и урегулировать стандартными правовыми средствами [6].

В целом можно выделить следующие тенденции в регулировании права на свободное передвижение:

1) частичное перенесение регламентации порядка перемещения населения на наднациональный

уровень в государствах, имеющих тесные интеграционные связи;

2) внедрение новых технологий в механизм государственного управления внутренней и внешней миграцией как отражение цифровой трансформации системы государственного управления (например, использование биометрических данных при пересечении государственных границ, применение систем распознавания лиц и др.) [7, с. 407];

3) акцентирование целей безопасности при регулировании вопросов, связанных с реализацией права на свободу передвижения иностранных граждан;

4) постепенное обособление миграционного законодательства в национальных правовых системах, появление новых правовых институтов (в частности, режим высылки в Российской Федерации) и др.

Учитывая выделенные тенденции, методологически обоснованным представляется рассмотрение особенностей реализации права на свободу передви-

жения в рамках развития региональных интеграционных процессов с привлечением сравнительного метода, позволяющего оценить специфику регулирования в пределах ЕАЭС, где сложилась особая миграционная система, в которой каждое государство-участник играет свою уникальную роль¹. Не случайно в национальных документах стратегического планирования в сфере миграции акцентирован вектор на взаимодействие и сотрудничество с государствами – членами ЕАЭС.

Основное внимание при этом необходимо сконцентрировать на законодательстве Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации, поскольку особенности регулирования в них миграционных процессов обусловлены действием факторов общности политической истории, сохраняющимися тесными социально-экономическими и культурными связями, смежными государственными границами, направленностью миграционных коридоров.

Основная часть

Общим вектором развития в рассматриваемой сфере является продвижение идеи «цифровой миграции», включая введение онлайн-системы регистрации мигрантов, усиление контроля, стремление к расширению механизмов организованного набора, смещение фокуса внимания к централизованной репатриации соотечественников и адаптации мигрантов. Кроме того, как показали результаты мониторинга по разработке национальных законодательных актов государств – членов Евразийского экономического союза в сфере трудовой миграции, имеют место такие черты в развитии законодательства, как либерализация правил пребывания граждан государств – членов ЕАЭС, расширение преференций, предусмотренных при формировании и развитии единого рынка трудовых ресурсов ЕАЭС (в развитие концепции свободы движения рабочей силы), упрощение порядка въезда и пребывания для высококвалифицированных специалистов и др.²

Следует подчеркнуть углубленную интеграцию Российской Федерации и Республики Беларусь, реализующих общую миграционную политику в рамках Союзного государства и формирующих единое миграционное пространство, что предполагает создание условий для беспрепятственного передвижения по территориям государств-участников граждан третьих стран, имеющих право легального въезда и пребывания на территории каждого из государств-участников³. Общий принцип обеспечения равных прав граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства⁴ последовательно развивается, формируется также единое визовое пространство: в январе 2025 г. вступило в силу межправительственное Соглашение Российской Федерации и Республики Беларусь о взаимном признании виз⁵, в соответствии с которым стороны взаимно признают визы, дающие право на въезд и пребывание на территории Российской Федерации и Рес-

¹Так, Республика Казахстан является важным узлом для миграционных потоков между Российской Федерацией и Центральной Азией. Республика Беларусь, находясь на границе с ЕС, использует ЕАЭС для баланса между восточными и западными миграционными потоками. Российская Федерация представляет собой основной пункт назначения для трудовых мигрантов из стран ЕАЭС.

²О результатах мониторинга по разработке национальных законодательных актов государств – членов Евразийского экономического союза в сфере трудовой миграции // Евразийская экономическая комиссия : сайт. URL: <https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/7ce/izbsauo1g83rq99xcauqw12l4nq3q2of/MONITORING.pdf> (дата обращения: 20.10.2025).

³О Концепции миграционной политики Союзного государства [Электронный ресурс] : Постановление Высшего Гос. Совета Союзного государства, 4 нояб. 2021 г., № 6 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2025.

⁴Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь об обеспечении равных прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств – участников Союзного государства : заключено 24 янв. 2006 г. // Посольство Российской Федерации в Республике Беларусь : сайт. URL: <https://belarus.mid.ru/ru/consular-services/consulate/regulations/agreement-on-ensuring-equal-rights/> (дата обращения: 25.10.2025).

⁵Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о взаимном признании виз и по иным вопросам, связанным с въездом иностранных граждан и лиц без гражданства на территории государств – участников Договора о создании Союзного государства : заключено 19 июня 2020 г. // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=102000010&p1=1&p5=0> (дата обращения: 25.10.2025).

публики Беларусь, а также отметки о пересечении внешней границы Союзного государства. В данном документе учтены также национальные интересы и исходная концепция проводимой государственной политики в сфере миграции: если в одной стране действует безвизовый режим, а в другой – визовый, то для въезда в последнюю и пребывания в ней, помимо документа, удостоверяющего личность, иностранным гражданам потребуется виза⁶. Кроме того, каждая страна сохраняет за собой право отказать во въезде либо сократить срок пребывания на своей территории любого иностранного гражданина или лица без гражданства, а также право осуществлять проверку соблюдения ими правил перемещения.

В свою очередь, между Российской Федерацией и Республикой Казахстан также исторически сложились дружественные отношения, развивая которые данные государства придерживаются принципа открытости границ, реализуют согласованные меры по регулированию миграционных процессов⁷. Так, двусторонним Соглашением предусмотрено освобождение от исполнения обязанности регистрации по месту пребывания в течение 30 дней⁸. По общему правилу срок временного пребывания в Российской Федерации гражданина Республики Казахстан не может превышать 90 суток суммарно в течение 1 календарного года, при этом реализуется гибкая миграционная политика с учетом имеющегося запроса. Так, в октябре 2025 г. был рассмотрен вопрос об установлении изъятий из приведенного общего правила для перевозчиков, занимающихся международными перевозками в Российской Федерации. Кроме того, предпринимаются экспериментальные меры по совершенствованию правил и условий въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации граждан Республики Казахстан⁹.

Основные параметры реализации права на свободу передвижения в национальном законодательстве устанавливаются на конституционном уровне. В научных публикациях обосновывается тезис о том, что использование в конституциях различных подходов к определению субъекта, которому принадлежит право на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства (только граждане или каждый, т. е. любое лицо), «приводит к различиям в механизмах его реализации и необоснованному расширительному либо ограничительному его толкованию в сравнении с нормами международного права»¹⁰. В связи с вышесказанным во избежание возможности произвольного ограничения данного права в пределах государственных территорий, а также злоупотреблений отмечается необходимость признания права на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства за каждым, кто законно находится на территории какого-либо государства.

Вместе с тем закрепление права на свободу передвижения исключительно за гражданами само по себе вряд ли является предпосылкой для произвольных ограничений, что может быть обусловлено особенностями юридической техники, использованной при разработке конституционного акта. Установление пределов реализации данного права должно осуществляться с учетом системных взаимосвязей конституционных норм, определяющих правовой статус иностранных граждан, положений законодательства, раскрывающих условия и порядок реализации права на свободу передвижения в отношении различных категорий лиц, международных обязательств соответствующего государства.

Так, конституции трех рассматриваемых государств закрепили право на свободу передвижения, при этом формулировки, используемые для

⁶О вступлении в силу российско-белорусского соглашения о взаимном признании виз // Министерство иностранных дел Российской Федерации : сайт. URL: https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1991117/ (дата обращения: 25.10.2025).

⁷Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Казахстан : подписан 25 мая 1992 г. // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901764295> (дата обращения: 25.10.2025).

⁸Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о порядке пребывания граждан Российской Федерации на территории Республики Казахстан и граждан Республики Казахстан на территории Российской Федерации : заключено 7 июня 2012 г. // Евразийская экономическая комиссия : сайт. URL: <https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/efc/soglashenie-RF-i-RK-o-poryadke-prebyvaniya.pdf> (дата обращения: 25.10.2025).

⁹Так, согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 7 ноября 2024 г. № 1510 «О проведении эксперимента по апробации правил и условий въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» в период с 30 июня 2025 г. до 30 июня 2026 г. во всех пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации проводится эксперимент в части апробации правил и условий въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, предусмотренных Правилами организации эксперимента, за исключением сбора биометрических персональных данных. Новый порядок не касается граждан Республики Беларусь, иностранных дипломатов и детей до шести лет. С 30 июня 2025 г. казахстанцы могут въезжать в Российскую Федерацию по безвизовому режиму, но теперь требуется проходить процедуру регистрации и сдачи биометрии в тестовом режиме. Следует подчеркнуть, что регистрация не является обязательной, но рекомендуется для упрощения доступа к российским госуслугам и SIM-картам. Процедура включает сдачу отпечатков пальцев и фотографирование на пунктах пропуска, а также предварительное заполнение электронного заявления через приложение «ruID». См.: Новые правила въезда в Россию с 30 июня 2025 г. // Генеральное консульство Российской Федерации в Бресте (Республика Беларусь) : сайт. URL: https://brest.mid.ru/ru/consular-function/novye_pravila (дата обращения: 20.10.2025).

¹⁰Пенкин С. В. Конституционное право человека на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства: история становления и юридическая природа : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Пенза, 2005. С. 6.

обозначения данного права, схожи только у Российской Федерации и Республики Казахстан. Обе страны гарантируют право на свободу передвижения каждому, кто законно находится на их территории, при этом каждый имеет право выезжать из страны, а граждане свободно возвращаться в нее. Определенная специфика характеризует содержание этого права в Республике Беларусь, где оно адресовано не каждому, как это сделано в отношении ряда других закрепленных в Конституции Республики Беларусь прав, а лишь ее гражданам (ст. 30). При этом, как и в конституциях двух других государств, в Конституции Республики Беларусь имеется оговорка о том, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в стране теми же «правами и свободами и исполняют обязанности наравне с гражданами Республики Беларусь, если иное не определено Конституцией, законами и международными договорами» (ст. 11). Значение этой оговорки приобретает особый смысл для выявления пределов реализации права на свободу передвижения.

Законодательство трех государств устанавливает право иностранцев свободно передвигаться и выбирать место пребывания (место жительства) в пределах территории государства в соответствии с актами законодательства, за исключением мест, для посещения которых требуется специальное разрешение, выдаваемое уполномоченными государственными органами или иными организациями, и объектов, для въезда на территорию которых и пребывания на ней требуется специальное разрешение, выдаваемое администрациями этих объектов¹¹. Таким образом, свобода передвижения внутри государства может быть ограничена в связи с объявлением некоторых территорий закрытыми, включая режимные объекты, для функционирования которых устанавливаются особый порядок, специальные меры безопасности и ограничения для доступа. Перечень мест, для посещения которых иностранцам требуется специальное разрешение, и объектов, для въезда на территорию которых и пребывания на ней иностранцам требуется специальное разрешение, а также государственных органов и иных организаций, которые уполномочены выдавать такие разрешения,

определяется высшим исполнительным органом власти страны¹².

Так, в зависимости от мест и объектов в Республике Беларусь такие разрешения выдаются органами пограничной службы, штабом по проведению контртеррористической операции, воинскими частями и организациями, находящимися в ведении Министерства обороны Республики Беларусь, Министерства внутренних дел Республики Беларусь, Комитета государственной безопасности Республики Беларусь и др. Следует отметить, что особенности передвижения иностранцев, въехавших в Республику Беларусь на основании документа, определенного международным договором Республики Беларусь, регулирующим порядок взаимных поездок жителей приграничных территорий, устанавливаются международными договорами Республики Беларусь.

Такой же общий подход заложен и в законодательстве Республики Казахстан, в котором иммигрантам предоставлено право на свободное передвижение по территории Республики Казахстан, открытой для посещения иммигрантами, право свободного выбора места жительства в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан. В соответствии с Законом Республики Казахстан от 15 марта 1999 г. № 349-І «О государственных секретах» (п. 7 ст. 7) Правительством Республики Казахстан утвержден перечень территорий, временно закрытых для посещения иностранцами. Въезд иностранцев на эти территории разрешается Министерством иностранных дел Республики Казахстан и Министерством внутренних дел Республики Казахстан по согласованию с Комитетом национальной безопасности Республики Казахстан¹³.

В Российской Федерации перечень территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение, утвержден Правительством Российской Федерации¹⁴.

Несмотря на достаточно полную теоретическую обоснованность сущности права на свободу передвижения, с развитием правовой системы, формированием новых правовых институтов, модернизацией задач государственной политики и используемого

¹¹Так, в Республике Беларусь это право установлено в Законе Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 105-З «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» (ч. 3 ст. 8); в Российской Федерации – в Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ст. 11); в Республике Казахстан – в Законе Республики Казахстан от 22 июля 2011 г. № 477-ІV ЗРК «О миграции населения» (ст. 5).

¹²Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 3 февраля 2006 г. № 145 был утвержден перечень мест, для посещения которых иностранным гражданам и лицам без гражданства необходимо специальное разрешение, и объектов, для въезда на территорию которых и пребывания на ней иностранным гражданам и лицам без гражданства необходимо специальное разрешение, а также перечень государственных органов и иных организаций, уполномоченных выдавать такие разрешения.

¹³Об утверждении перечня территорий Республики Казахстан, временно закрытых для посещения иностранцами: Постановление Правительства Респ. Казахстан, 12 дек. 2008 г., № 1170 // Эдилет: информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P080001170> (дата обращения: 25.10.2025).

¹⁴Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации, 11 окт. 2002 г., № 754 // КонсультантПлюс. Россия / ООО «ЮрСпектр». М., 2025.

при их реализации инструментария, возникает потребность в научном переосмыслении пределов его реализации, выявлении диспропорций в защите публичных и частных интересов с учетом конституционных ориентиров. На сегодняшний день особое внимание уделяется реализации права на свободу передвижения в контексте регулирования миграционных процессов в отношении иностранных граждан. Данное право неизменно рассматривается во взаимосвязи с концепцией вестфальского суверенитета [8, с. 248], которая дает возможность независимо принимать решения в рамках миграционной политики (с учетом имеющихся международных обязательств), установления миграционных «фильтров», направленных на обеспечение безопасности и общественного порядка, прав и свобод человека и гражданина и др.

Свобода передвижения выступает «существенным элементом свободы личности, условием профессионального, культурного и духовного развития человека» [9, с. 116]. Она способствует реализации других конституционных прав (например, права на труд, права на образование и пр.) и включает в себя внутренний и внешний аспекты, связанные с территориальными пределами реализации данного права.

Согласно международным стандартам, право на свободу передвижения является универсальным и принадлежит каждому¹⁵. Данный подход отражается в конституциях многих государств, однако даже при закреплении этого права в соответствующую конституционную норму могут быть включены оговорки, касающиеся возможности ограничения¹⁶, условий въезда¹⁷ и другие уточнения. Органы конституционного правосудия, обосновывая пределы ограничений права на свободу передвижения в кон-

тексте рассматриваемых обращений, апеллируют к обеспечению безопасности и общественного порядка, социальной солидарности и другим целям.

Так, Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает свободу передвижения, выбора места пребывания и места жительства как условие профессионального и духовного развития человека, отмечая обязанность государства проводить политику, обеспечивающую такое развитие¹⁸. Подчеркивая индивидуальную правовую природу права на свободу передвижения, Конституционный Суд Российской Федерации делает вывод о том, что принятие государством в отношении права на свободу передвижения конституционно допустимых и вынужденных временных ограничительных мер прежде всего имеет направленность на самоорганизацию общества перед возникновением общей угрозы и выступает проявлением одной из форм социальной солидарности, основанной на взаимном доверии государства и общества, тем более что ограничение свободы передвижения по своим отличительным конституционным параметрам не тождественно ограничению личной свободы¹⁹. Соблюдение при необходимости ограничений мерами юридической ответственности является естественным элементом механизма правового регулирования.

Конституционный Суд Республики Казахстан, указывая, что «Конституцией гарантировано право каждого, кто законно находится на территории Республики Казахстан, на свободное передвижение по ее территории и свободный выбор местожительства, кроме случаев, оговоренных законом», подчеркнул, что «принудительное перемещение физических лиц из места их жительства или места временного пребывания (проживания) не допускается по основаниям, не предусмотренным законом Республики

¹⁵См., например: ст. 13 Всеобщей декларации прав человека, ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 22 Американской конвенции о правах человека, ст. 12 Африканской хартии прав человека и народов, ст. 22 Конвенции Содружества Независимых Государств о правах человека и основных свободах, ст. 45 Хартии основных прав Европейского союза и др.

¹⁶В частности, в ст. 11 Основного Закона Федеративной Республики Германия установлено, что право на свободу передвижения может быть ограничено законом или на основе закона только в следующих случаях: при отсутствии достаточных средств к существованию, что может привести к особым тяготам для населения, при необходимости таких ограничений для предотвращения грозящей опасности основам свободного демократического строя федерации или какой-либо земли либо их существованию, при борьбе с эпидемиями, принятии мер против стихийных бедствий или особо тяжелых несчастных случаев, при защите молодежи от безнадзорности или предотвращении преступных деяний.

¹⁷Например, требование законности предусмотрено в соответствующих нормах Конституции Республики Армения (ст. 31), Конституции Республики Казахстан (ст. 21), Конституции Российской Федерации (ст. 27).

¹⁸По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы [Электронный ресурс] : Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации, 4 апр. 1996 г., № 9-П // КонсультантПлюс. Россия / ООО «ЮрСпектр». М., 2025.

¹⁹По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 5 постановления Губернатора Московской области «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области» в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области [Электронный ресурс] : Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации, 25 дек. 2020 г., № 49-П // КонсультантПлюс. Россия / ООО «ЮрСпектр». М., 2025.

Казахстан (пункт 1 статьи 51)»²⁰. Также в одном из своих решений он подтвердил, что «каждый имеет право передвигаться по территории Республики Казахстан, используя на законных основаниях любые приемлемые средства и способы передвижения, не нарушая при этом прав, свобод и интересов других лиц, а также установленных законом ограничений, которые, в свою очередь, должны быть разумными, соразмерными и недискриминационными»²¹.

Конституционный Суд Республики Беларусь, защищая права граждан на свободу передвижения, признал, что нормы ряда правовых актов²², предусматривающие проставление отметки в паспорте гражданина Республики Беларусь для временного выезда за границу, не в полной мере согласуются с Конституцией Республики Беларусь, поскольку обязанность проставления отметки в паспорте, обязательная для всех граждан Республики Беларусь, желающих временно выехать за границу (абсолютное большинство которых не имеет ограничений на выезд), умаляет их права и является несоразмерной защищаемым Конституцией Республики Беларусь ценностям. Определяя свою позицию по рассматриваемым вопросам, Конституционный Суд Республики Беларусь исходил из того, что «положения статьи 30 Конституции, предусматривающие право граждан Республики Беларусь свободно передвигаться, покидать Республику Беларусь и беспрепятственно возвращаться обратно, свидетельствуют о безусловной принадлежности данного конституционного права каждому гражданину Республики Беларусь,

а установление ограничений для временного выезда отдельных граждан за границу возможно в строгом соответствии с требованиями статьи 23 Конституции и должно отвечать целям и принципам демократического правового государства, быть соразмерным защищаемым Конституцией ценностям, высшей из которых является человек, его права, свободы и гарантии их реализации (статья 2 Конституции)»²³.

Государством может быть определен круг лиц, которым запрещается или ограничивается въезд на его территорию. Установление соответствующих запретов и ограничений обусловлено тем, что право на свободу передвижения не является абсолютным, а государственные гарантии предоставления возможности въезда на территорию распространяются, как правило, лишь на собственных граждан, что, опять же, является определенным проявлением государственного суверенитета. Таким образом, право гражданина на въезд в государство гражданства, т. е. право на его возвращение является беспрепятственным и не может быть ограничено, следовательно, оно имеет абсолютный характер. В Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации также нормативно определен перечень оснований, по которым иностранному гражданину запрещен въезд, при этом данный вопрос могут регулировать как бессрочные²⁴ (без указания срока их действия), так и временные²⁵ ограничения и запреты.

В качестве примера можно рассмотреть ограничения или запреты на въезд иностранных граждан, имеющих неснятую или непогашенную судимость

²⁰О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан части второй пункта 14 статьи 43-1 Земельного кодекса Республики Казахстан от 20 июня 2003 года : нормативное постановление Конституц. Суда Респ. Казахстан, 16 апр. 2025 г., № 69-НП // Эдилет: информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/S2500000069/history> (дата обращения: 25.10.2025).

²¹О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан пункта 1 статьи 65 Закона Республики Казахстан от 17 апреля 2014 года «О дорожном движении» и пункта 5-2 статьи 10 Закона Республики Казахстан от 1 июля 2003 года «Об обязательном страховании гражданско-правовой ответственности владельцев транспортных средств» : нормативное постановление Конституц. Суда Респ. Казахстан, 3 дек. 2024 г., № 54-НП // Там же. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32979560&show_di=1 (дата обращения: 25.10.2025).

²²Часть 2 ст. 6 Закона Республики Беларусь от 20 сентября 2009 г. № 49-З «О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь», п. 13 Правил оформления документов на выезд за границу гражданам Республики Беларусь, подп. 25.1 п. 25 Инструкции о порядке оформления паспорта гражданина Республики Беларусь для выезда за границу.

²³О соответствии конституции Республики Беларусь части второй статьи 6 Закона «О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь», пункта 13 правил оформления документов на выезд за границу гражданам Республики Беларусь, подпункта 25.1 пункта 25 инструкции о порядке оформления паспорта гражданина Республики Беларусь для выезда за границу в части установления пятилетнего срока действий обязательной отметки в паспорте гражданина Республики Беларусь, временно выезжающего за границу [Электронный ресурс] : Заключение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 27 сент. 2002 г., №3-146 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2025.

²⁴К этим основаниям можно отнести и те, действие которых прекращается в связи с исчезновением самого факта, послужившего причиной для установления ограничения, например, иностранный гражданин или лицо без гражданства исключены из списка лиц, которым запрещен въезд в страну.

²⁵Так, если иностранный гражданин или лицо без гражданства в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации превысили срок пребывания в 90 суток суммарно в течение одного календарного года, то им будет запрещен въезд в Российскую Федерацию в течение 3 лет со дня выезда из Российской Федерации. Иностранцам, ранее выдворенным из Республики Казахстан, возвращенным в порядке реадмиссии, запрещается въезд в Республику Казахстан в течение пяти лет со дня исполнения решения суда о выдворении, выезда в порядке реадмиссии. Депортированному иностранцу въезд в Республику Беларусь может быть запрещен на срок от 6 месяцев до 5 лет. В целом на основании решения об отказе иностранец может быть включен в список лиц, въезд которых в Республику Беларусь запрещен или нежелателен, с установлением срока запрета въезда в Республику Беларусь от 6 месяцев до 30 лет.

за совершение определенных видов правонарушений, устанавливаемые в целях обеспечения безопасности и поддержания общественного порядка многими государствами. Так, ст. 22 Закона Республики Казахстан от 19 июня 1995 г. № 2337 «О правовом положении иностранцев» предусматривает среди них следующие основания: наличие признания судом в его действиях рецидива преступлений или опасного рецидива преступлений; совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Республики Казахстан и передача в государство его гражданской принадлежности согласно международным договорам, ратифицированным Республикой Казахстан, о передаче осужденных лиц либо достигнутому на основе принципа взаимности согласию Генерального Прокурора Республики Казахстан с компетентными органами и должностными лицами иностранного государства; совершение преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетнего и др. Как и во многих других странах, в Республике Казахстан действует правило, согласно которому органы национальной безопасности не обязаны объяснять причину отказа во въезде иностранцам. Сроки, в течение которых действуют данные ограничения, в законе не оговариваются.

В российском законодательстве перечень оснований для запрета на въезд также содержит основание, связанное с наличием непогашенной или неснятой судимости²⁶. До вступления в силу изменений 2013 г. таковой распространялся на лиц, имеющих непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Российской Федерации либо за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законом. Впоследствии подход был ужесточен и данный запрет был распространен на все случаи совершения умышленных преступлений. В связи с вышесказанным возникает вопрос о сбалансиро-

ванности мер ответственности, предусмотренных миграционным законодательством и уголовным законодательством.

В уголовном законодательстве Российской Федерации последовательно реализуется подход, согласно которому погашение или снятие судимости аннулирует все правовые последствия, предусмотренные Уголовным кодексом Российской Федерации и связанные с судимостью (ст. 86). Это обстоятельство неоднократно подчеркивалось в постановлениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации²⁷ и решениях Конституционного Суда Российской Федерации²⁸. Исходя из смысла ст. 86 Уголовного кодекса Российской Федерации, можно сделать вывод о том, что снятая или погашенная судимость не влечет для бывшего осужденного негативные правовые последствия, но только в уголовно-правовой сфере. Последствия судимости, не имеющие уголовно-правового характера, сохраняются. Соответственно, таковые могут быть предусмотрены в том числе в миграционном законодательстве Российской Федерации.

Кроме того, следует учитывать, что, несмотря на императивное регулирование со стороны федерального законодателя, и Конституционный Суд Российской Федерации, и Верховный Суд Российской Федерации ориентируют судебные органы избегать формализованного подхода (установления лишь формальных оснований применения закона), исследовать и оценивать реальные обстоятельства, чтобы признать соответствующие решения в отношении иностранного гражданина необходимыми и соразмерными²⁹. К таковым относятся, в частности, длительность проживания иностранного гражданина в Российской Федерации, его семейное положение, отношение к уплате налогов, наличие дохода и обеспеченность жильем, род деятельности и профессия, законопослушное поведение и др.³⁰

Несколько иной подход заложен в миграционном законодательстве Республики Беларусь, где при

²⁶О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию [Электронный ресурс] : Федеральный закон, 15 авг. 1996 г., № 114-ФЗ // КонсультантПлюс. Россия / ООО «ЮрСпектр». М., 2025. Ст. 27.

²⁷О судебном приговоре [Электронный ресурс] : Постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации, 29 нояб. 2016 г., № 55 // Там же.

²⁸См.: По делу о проверке конституционности положений Уголовного кодекса Российской Федерации, регламентирующих правовые последствия судимости лица, неоднократности и рецидива преступлений, а также пунктов 1–8 Постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 года «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» в связи с запросом Останкинского межмуниципального (районного) суда города Москвы и жалобами ряда граждан [Электронный ресурс] : Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации, 19 марта 2003 г., № 3-П // Там же ; По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г. Б. Егорова, А. Л. Казакова, И. Ю. Кравцова, А. В. Куприянова, А. С. Латыпова и В. Ю. Синькова [Электронный ресурс] : Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации, 10 окт. 2013 г., № 20-П // Там же.

²⁹Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации. 2023. № 3 // Верховный Суд Российской Федерации : сайт. URL: <https://vsrf.ru/documents/practice/?year=2023> (дата обращения: 25.10.2025).

³⁰По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 8 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», частей 1 и 3 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и подпункта 2 части первой статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобой гражданина Республики Молдова М. Цуркана [Электронный ресурс] : Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации, 17 февр. 2016 г., № 5-П // КонсультантПлюс. Россия / ООО «ЮрСпектр». М., 2025.

определении сроков действия запрета на выдачу визы предусмотрена корреляция с судимостью: в Законе Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 105-З «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» предусмотрен отказ в выдаче визы иностранцу, осужденному в Республике Беларусь или другом государстве за совершение умышленного преступления, признаваемого таковым в соответствии с Уголовным кодексом Республики Беларусь, если судимость не снята или не погашена. Совершение любого преступления в Республике Беларусь или другом государстве (при условии, что преступление признается таковым в соответствии с уголовным законодательством республики) является основанием для возможного отказа в регистрации, продлении и (или) сокращении срока временного пребывания, если судимость не снята или не погашена. Законодатель уделил особое внимание вопросам нахождения на территории государства иностранцев, являющихся жертвами торговли людьми: соответствующий срок продляется до принятия решения (вынесения приговора) по уголовному делу в отношении лиц, виновных в торговле людьми или совершении преступления, связанного с торговлей людьми, организацией незаконной миграции.

Соответствующий опыт имеется и в странах дальнего зарубежья. Так, параграф 11 Закона Федеративной Республики Германия 2004 г. о пребывании, трудоустройстве и интеграции иностранцев на федеральной территории устанавливает запрет на въезд в страну и пребывание в ней по одному из трех оснований: изгнание, высылка и депортация. Срок действия запрета по общему правилу определяется по усмотрению уполномоченного органа и не может превышать 5 лет. Если иностранец был выслан в связи с судимостью или если он представляет серьезную угрозу общественной безопасности и порядку, срок действия запрета увеличивается, но не может превышать 10 лет. До 20 лет может быть установлен запрет, если иностранный гражданин был выслан за преступление против мира, военное преступление или преступление против человечности, а также в целях предотвращения угрозы безопасности или террористической угрозы.

В Новой Зеландии в соответствии со ст. 15 Акта об иммиграции 2009 г. следующим категориям иностранных граждан запрещен въезд в страну: лицам, признанным виновными в совершении преступления и приговоренным к лишению свободы на срок от 5 лет или более; лицам, которые совершили преступление в течение 10 лет, предшествующих подаче документов на въезд, и были приговорены к тюремному заключению на срок 12 месяцев или более; лицам, осужденным за два или более преступлений, если за эти преступления был вынесен единый приговор, и другим категориям лиц.

Во Французской Республике в отношении иностранных граждан, проживающих на территории страны и виновных в совершении отдельных преступлений или правонарушений, возможен окончательный или временный запрет на въезд до 10 лет, который может быть использован в качестве основного или дополнительного наказания.

В научной литературе констатируется недостаточная изученность вопросов сбалансированного взаимодействия права на свободу передвижения с иными личными (гражданскими), политическими, социально-экономическими правами и свободами [10, с. 41]. Нередко имеет место конкуренция конституционно защищаемых ценностей, одним из примеров которой можно назвать предоставление возможности воссоединения семей иностранных граждан в принимающем государстве.

С проблемой обеспечения баланса конституционно защищаемых ценностей сталкиваются многие страны-реципиенты в условиях усиления миграционных потоков. Так, в 2025 г. органы государственной власти Великобритании объявили о реформировании системы предоставления убежища, в рамках которого мигранты, получившие убежище в Великобритании, больше не будут автоматически получать право на поселение и воссоединение семьи³¹. Следует подчеркнуть, что речь не идет о полной отмене такой возможности, вместе с тем порядок ужесточается, что отвечает общему нынешнему тренду миграционной политики в данном государстве.

Республика Беларусь, Республика Казахстан и Российская Федерация являются участниками Конвенции о правах ребенка 1990 г., предусматривающей обязательства государств рассматривать заявления ребенка или его родителей на въезд в государство-участник или выезд из него с целью воссоединения семьи позитивным, гуманным и оперативным образом. Как следует из положений данной конвенции, государства должны обеспечивать, чтобы предоставление такой просьбы не приводило к неблагоприятным последствиям для заявителей и членов из семьи.

Вместе с тем можно констатировать, что в целом институт воссоединения семьи в большей мере находится под влиянием внутренней политики, чем под действием международного права, преобладающим остается внутригосударственное регулирование [11, с. 226–227].

В соответствии с Конституцией Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства (ст. 7); материнство, отцовство и детство находятся под защитой государства (ст. 38). Миграционное законодательство в этом отношении является весьма либеральным и предоставляет возможность нахождения на территории Российской Федерации целому ряду

³¹UK to reform asylum offer to reduce the pull factor for small boat crossings // Gov.uk. URL: <https://www.gov.uk/government/news/uk-to-reform-asylum-offer-to-reduce-the-pull-factor-for-small-boat-crossings> (date of access: 20.10.2025).

категорий иностранных граждан совместно с членами их семей. Так, члены семьи лица, осуществляющего трудовую деятельность в Российской Федерации без разрешения на работу или патента, могут пребывать в стране в период действия трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), заключенного «основным заявителем». Возможность ввезти семьи предоставляется иностранным студентам на период обучения. Супруг при соблюдении определенных условий может получить разрешение на временное проживание без учета утвержденной Правительством Российской Федерации квоты.

Однако нельзя не отметить, что принимающему государству сложно прогнозировать количество лиц, которые могут въехать в качестве членов семьи и иждивенцев. Это обстоятельство обуславливает потребность в проработке мер, направленных на закрепление материальных и финансовых гарантий их обеспечения «основным заявителем». Так, Указом Президента Российской Федерации от 15 октября 2025 г. № 738 была утверждена Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2026–2030 годы. В числе мер, которые предстоит принять, отмечается снижение нагрузки на социальную, медицинскую и иные сферы, связанные с пребыванием в Российской Федерации неработающих и не проходящих обучение членов семей иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность или получающих образование в Российской Федерации. Реализация данной меры, как можно ожидать, повлечет соответствующие ограничения на въезд либо введение дополнительных требований, позволяющих гарантировать возможность содержать членов своей семьи со стороны иностранных граждан.

Конституция Республики Беларусь устанавливает государственную защиту брака, семьи, материнства, отцовства и детства (ст. 32). В ходе конституционных преобразований 2022 г. в стране была усилена социальная составляющая Основного закона государства [12], в частности, каталог конституционных ценностей был дополнен положением о том, что государство оказывает поддержку семьям с детьми, детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей.

Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 150-З «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» закрепляет право на воссоединение семьи, которое предоставляется гражданину Республики Беларусь или постоянно проживающему иностранному гражданину. Законодатель оговаривает круг лиц, в отношении которых может быть реализовано данное право. По общему правилу оно предоставляется супругу (супруге); детям, в том числе усыновленным

(удочеренным), не достигшим восемнадцати лет (за исключением тех, которые приобрели дееспособность в полном объеме в соответствии с законодательством); детям, в том числе усыновленным (удочеренным), старше восемнадцати лет, являющимся нетрудоспособными, не состоящим в браке, находящимся на иждивении гражданина Республики Беларусь или иностранца, постоянно проживающего в Республике Беларусь; нетрудоспособным родителям и усыновителям (удочерителям), находящимся на иждивении гражданина Республики Беларусь или иностранца, постоянно проживающего в Республике Беларусь. Право на воссоединение семьи может быть предоставлено и иным лицам (мачехе, отчиму, сводным братьям и др.) при условии наличия у иностранного гражданина достаточных жилищных условий, законного источника получения доходов, определенного уровня дохода, обеспечивающего ему и членам его семьи прожиточный минимум, установленный в Республике Беларусь. Иностранцы, имеющие право на воссоединение семьи, въезжают на постоянное проживание в Республику Беларусь в целях совместного проживания и ведения общего хозяйства вне установленной иммиграционной квоты.

Особенностью белорусского законодательства является то, что в случае получения разрешения на постоянное проживание право на компенсацию расходов на переезд в Республику Беларусь и первоначальное обустройство имеют некоторые категории иностранцев, а также их супруги и несовершеннолетние дети, прибывшие в Республику Беларусь совместно с такими иностранцами (ст. 55¹ Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 150-З «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь»). Размер денежной выплаты, направленной на компенсацию расходов на переезд в Республику Беларусь и первоначальное обустройство для иностранцев, условия и порядок ее установления, осуществления и возврата определяются Советом Министров Республики Беларусь. Иностранцы, получившие такую денежную выплату, а также их супруг (супруга), несовершеннолетние дети, в том числе усыновленные (удочеренные), обязаны ее возратить в государственный орган Республики Беларусь, ее осуществивший, в течение месяца со дня досрочного расторжения трудового договора с организацией Республики Беларусь, ходатайствовавшей о выдаче им разрешения на постоянное проживание, если трудовой договор с такими иностранцами прекращен по основаниям, которые признаются в соответствии с законодательными актами дискредитирующими обстоятельствами увольнения. В случае невозвращения указанными лицами денежной выплаты в течение месяца со дня досрочного расторжения трудового договора

иностранные граждане включаются в список лиц, въезд которых в Республику Беларусь запрещен или нежелателен, с установлением срока запрета въезда в Республику Беларусь от шести месяцев до пяти лет либо до устранения обстоятельств, послуживших основанием для включения их в указанный список. Следует отметить, что в Республике Беларусь постановлением Совета Министров от 23 января 2024 г. № 48 утверждена Концепция миграционной политики Республики Беларусь на 2024–2028 годы, в которой определяются направления осуществления миграционной политики по добровольному переселению в Республику Беларусь на постоянное место жительства.

Закон Республики Казахстан от 22 июля 2011 г. № 477-IV «О миграции населения» выделяет в качестве самостоятельного вида иммиграцию с целью воссоединения семьи. Возможность для приглашения предоставлена следующим категориям лиц: гражданам Республики Казахстан, этническим казахам и бывшим соотечественникам, временно проживающим на территории республики, иммигрантам, постоянно проживающим в Республике Казахстан, и бизнес-иммигрантам. В зависимости от статуса приглашающего лица дифференцируется круг членов семьи, которые могут въехать в целях воссоединения, а также срок их возможного проживания в республике. Например, иммигрант, постоянно проживающий в Республике Казахстан, а также бизнес-иммигрант (при условии непрерывного проживания в республике в течение не менее двух лет) не могут пригласить иных членов семьи, содержание которых является их обязанностью, помимо супруга, детей и нетрудоспособных родителей. Лицам, въехавшим в качестве членов семьи, предоставляется право на получение образования в установленном порядке, возможность осуществления трудовой деятельности. При этом закон не распространяет право на воссоединение семьи на сезонных иностранных работников, иммигрантов по гуманитарным мотивам, а также лиц, находящихся в стране с целью получения образования (учащихся общеобразовательных школ, студентов и стажеров).

Особым видом иммиграции, согласно Закону Республики Казахстан от 22 июля 2011 г. № 477-IV «О миграции населения», является иммиграция с целью возвращения на историческую родину. Такого рода иммигрантам присваивается статус кандаса. Кандас – этнический казах (или) члены его семьи казахской национальности, ранее не имевшие гражданства Республики Казахстан, которые получили

соответствующий статус в порядке, установленном уполномоченным органом по вопросам миграции населения региональной квоты. Получение этого статуса означает оказание государством кандасам и членам их семей в целях адаптации и интеграции в общество мер государственной поддержки, комплекса услуг (информационных, юридических, социальных, медицинских и образовательных).

В Российской Федерации также уделяется особое внимание на государственном уровне вопросам поддержки соотечественников³². Введение в 2020 г. в Конституцию Российской Федерации нормы об оказании государственной поддержки соотечественникам, проживающим за рубежом, в осуществлении их прав, обеспечении защиты их интересов и сохранении общероссийской культурной идентичности является подтверждением стабильности избранного последовательно реализуемого вектора регулирования. В российском законодательстве заложен гибкий механизм регулирования порядка въезда, проживания для различных категорий соотечественников, дополняющий порядок, установленный Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Одним из законодательных решений стало обособление такой категории соотечественников, как репатрианты, особенностью правового статуса которых является возможность выбора для переселения любого субъекта Российской Федерации. В стремлении оказать гуманитарную поддержку лицам, разделяющим российские духовно-нравственные ценности и не поддерживающим политику страны постоянного проживания или гражданской принадлежности, главой государства было принято решение об упрощении для них порядка въезда в Российскую Федерацию и процедуры получения разрешения на временное проживание³³.

В практике многих зарубежных государств используется дифференцированный подход к установлению требований к иностранному гражданину, желающему ввезти членов семьи. Учитывается длительность пребывания на территории принимающего государства, жилищные условия, уровень дохода, степень родства и др. В основном применяется способ регулирования, предусматривающий обязанность иностранного гражданина предоставить гарантии материального, жилищного обеспечения въезжающих с ним членов семьи или иных лиц.

Предоставление возможности въезда для членов семьи иностранных граждан, осуществляю-

³²В Республике Беларусь действует Закон от 16 июня 2014 г. № 162-З «О белорусах зарубежья», в котором определены понятие «белорус зарубежья», органы государственного управления и государственная политика в области отношений с белорусами зарубежья.

³³Об оказании гуманитарной поддержки лицам, разделяющим традиционные российские духовно-нравственные ценности [Электронный ресурс] : Указ Президента Рос. Федерации, 19 авг. 2024 г., № 702 // КонсультантПлюс.Россия / ООО «Юр-Спектр». М., 2025.

щих трудовую деятельность, – это эффективная мера стимулирующего характера, направленная на привлечение иностранной рабочей силы. Вместе с тем выбор категорий иностранных специалистов, которым предоставляется такая возможность, зависит от многих факторов, в том числе от имеющегося запроса на рынке труда. В целях обеспечения баланса публичных и частных интересов, минимизации сопутствующих рисков предусматриваются требования о подтверждении возможности иностранного специалиста содержать членов своей семьи в принимающем государстве.

Так, в Федеративной Республике Германия супруг, не являющийся гражданином Швейцарии или государства – члена Европейского Союза, может присоединиться к работнику – квалифицированному специалисту при условии, что у работника имеется право проживания (вид на жительство, разрешение

на поселение, «голубая карта» и др.), медицинская страховка и необходимые финансовые ресурсы для содержания семьи.

В Австралии и в Канаде въезд на территорию государства членов семьи постоянно или временно проживающего на его территории иностранного гражданина возможен при наличии спонсорского обязательства. Кроме того, в Австралии действует программа «PALM», направленная на регулирование условий трудовой деятельности лиц, работающих по краткосрочному трудовому договору (до 9 месяцев) или по долгосрочному трудовому договору (4 года). В настоящее время реализуется пилотный проект по сопровождению семей – инициатива, позволяющая долгосрочным работникам программы «PALM» перевезти семьи в Австралию и предусматривающая помощь в адаптации к жизни в принимающем государстве, получении доступа к необходимым услугам и мерам поддержки³⁴.

Заключение

Таким образом, исследование пределов ограничения права на свободу передвижения расширяет представления о содержании самого права на свободу передвижения. Допустимость установления ограничений права на свободу передвижения определяется положениями основных законов государств, поскольку она обуславливается необходимостью защиты суверенитета и не противоречит международно-правовым стандартам. Установление пределов осуществления права на свободу передвижения определяется самыми разнообразными факторами с учетом целей, для которых такие ограничения вводятся государствами. Главное, как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, заключается в том, что такие ограничения «должны осуществляться с учетом основ-

ных критериев, определяющих их правомерность и целесообразность»³⁵.

Особое внимание в международном праве уделяется осуществлению права на свободу передвижения лицами, законно находящимися на территории государства. С учетом международных правовых норм, требующих обоснованности ограничительных мер и использования в этих целях определенной правовой формы, на национальном уровне определяется круг лиц, которым предоставляется возможность въезда и пребывания на территории принимающего государства, либо, наоборот, устанавливаются соответствующие ограничения или запреты. Упрощение порядка въезда, предоставление возможности воссоединения семей является способом стимулирования приоритетных миграционных групп.

Библиографические ссылки

1. Градовский АД. *Начала русского государственного права. Томъ I. О государственномъ устройствѣ*. Санкт-Петербург: Типографія М. Стасюлевича; 1875. 448 с.
2. Алешкова ИА. *Право на свободу передвижения: вопросы теории и практики* [диссертация]. Москва: Российская академия правосудия; 2005. 172 с.
3. Миролюбова СЮ. *Право на свободу передвижения в пределах Российской Федерации: конституционно-правовой аспект* [диссертация]. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский государственный университет; 2010. 216 с.
4. Андриченко ЛВ, Плюгина ИВ. *Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения*. Москва: Норма; 2019. 392 с.
5. Smith-Drelich N. The forgotten fundamental right to free movement. *Northwestern University Law Review*. 2025;4:811–884.

³⁴Family accompaniment pilot // Pacific Australia labour mobility : website. URL: <https://www.palmscheme.gov.au/family-accompaniment-pilot> (date of access: 20.10.2025).

³⁵По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 5 постановления Губернатора Московской области «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области» в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области [Электронный ресурс] : Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации, 25 дек. 2020 г., № 49-П // КонсультантПлюс.Россия / ООО «ЮрСпектр». М., 2025.

6. Čović A, Nikolić O. The right to freedom of movement during the Covid-19 pandemic [Internet]. 2021 [cited 2025 October 25]. Available from: <https://eskup.kpu.edu.rs/dar/article/view/280/202>.
7. Хабриева ТЯ, Тихомиров ЮА, редакторы. *Научные концепции развития российского законодательства*. Москва: Норма; 2024. 656 с.
8. Кучеров ИИ, Нудель СЛ, Семькина ОИ, редакторы. *Уголовно-правовые гарантии суверенитета (сравнительно-правовое исследование)*. Москва: Проспект; 2023. 352 с.
9. Миклашевич ПП, Чуприс ОИ, Василевич ГА, редакторы. *Конституция Республики Беларусь. Научно-практический комментарий*. Минск: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь; 2024. 542 с.
10. Ибрагимова ЛР. Нормативное содержание права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства. *Пробелы в российском законодательстве*. 2019;2:40–44.
11. Ястребова АЮ. *Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации* [диссертация]. Москва: Дипломатическая академия Министерства иностранных дел Российской Федерации; 2017. 580 с.
12. Василевич ГА, Масловская ТС. Обновленная Конституция Республики Беларусь: ответы на вызовы современности. *Конституционное и муниципальное право*. 2024;3:34–44.

Статья поступила в редколлегию 20.11.2025.
Received by editorial board 20.11.2025.

УДК 342.9

ЧЛЕНСТВО В ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ И ОГРАНИЧЕНИЯ, СВЯЗАННЫЕ С ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБОЙ, В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

В. С. МИХАЙЛОВСКИЙ¹⁾

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

Аннотация. Рассматриваются правовые ограничения на осуществление государственной гражданской (аппаратной) службы в Республике Беларусь, обусловленные членством в политических партиях. Выявляется целесообразность членства в политических партиях государственных гражданских (аппаратных) служащих в связи с обеспечением качественной работы государственных служащих и предотвращением коррупционных правонарушений на государственной службе. Анализируется связь партийного членства с политико-идеологическим уровнем государственной службы. Изучается усмотрение в государственно-служебной деятельности в контексте партийного членства. Определяется влияние пассивного и активного партийного членства на поступление на государственную службу, ее прохождение и прекращение.

Ключевые слова: государственная служба; политические партии; правоограничения; борьба с коррупцией; усмотрение; идеология белорусского государства.

MEMBERSHIP IN POLITICAL PARTIES AND RESTRICTIONS RELATED TO CIVIL SERVICE IN THE REPUBLIC OF BELARUS

V. S. MIKHAILOVSKY^a

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

Abstract. The article examines legal restrictions on the implementation of state civil (apparatus) service in the Republic of Belarus stipulated by membership in political parties. The article reveals the expediency of membership in political parties of state civil (apparatus) employees in connection with ensuring the high-quality work of civil servants and preventing corruption offenses in the civil service. The relationship between party membership and the political and ideological level of the civil service is analysed. Discretion in state service activities is studied in the context of party membership. A conclusion is made about the influence of passive and active party membership on entry, passage and termination of civil service.

Keywords: civil service; political parties; legal restrictions; fight against corruption; discretion; ideology of the Belarusian state.

Образец цитирования:

Михайловский ВС. Членство в политических партиях и ограничения, связанные с гражданской службой, в Республике Беларусь. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2025;3:37–43.
EDN: QPWXHN

For citation:

Mikhailovsky VS. Membership in political parties and restrictions related to civil service in the Republic of Belarus. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2025;3:37–43. Russian.
EDN: QPWXHN

Автор:

Вадим Сергеевич Михайловский – доктор политических наук, доцент; заведующий кафедрой государственного управления юридического факультета.

Author:

Vadim S. Mikhailovsky, doctor of science (political science), docent; head of the department of public administration, faculty of law.
mikhailouskivs@bsu.by
<https://orcid.org/0000-0002-6988-2473>

Введение

Закон Республики Беларусь № 251-З «Об изменении законов по вопросам деятельности политических партий и других общественных объединений» был подписан Главой государства 14 февраля 2023 г. Содержащиеся в данном законе нововведения определили новый этап в белорусском партийном строительстве, поспособствовали активизации работы политических партий. Следствием законодательных мер стало усиление роли партий в политической жизни общества, что отразилось на итогах выборов депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь (далее – Палата представителей) и местных Советов депутатов в 2024 г. В Республике Беларусь функционируют политические партии, осуществляющие соответствующую основам идеологии белорусского государства деятельность, направленную на поддержание конституционного строя и гражданского согласия.

Интерес к членству в политических партиях возрастает и затрагивает различные слои белорусского общества, в том числе государственных служащих. Для обеспечения надлежащего выполнения служебных обязанностей и предупреждения злоупотреблений на службе в законодательстве Республики Беларусь имеют место правоограничения в связи с осуществлением государственной службы. Конкретный перечень ограничений установлен ст. 17–20 Закона Республики Беларусь от 15 июля 2015 г. № 305-З «О борьбе с коррупцией» (далее – Закон о борьбе с коррупцией).

Ограничения осуществления государственной службы связаны в том числе с вопросами партийного членства. Согласно ч. 3 ст. 17 Закона о борьбе с коррупцией государственное должностное лицо обязано приостановить свое членство в политической партии, если в соответствии с законодательством выполнение государственных функций является несовместимым с принадлежностью к политической партии. Эти лица обозначены в законодательстве Республики Беларусь. Конституцией Республики Беларусь установлено, что Президент приостанавливает членство в политических партиях на весь срок полномочий. Также запрещается быть членами политических партий судьям, прокурорским работникам, сотрудникам Комитета государственного контроля Республики Беларусь, военизированных организаций, военнослужащим. Согласно ст. 32 Избирательного кодекса Республики Беларусь члены Центральной избирательной комиссии, являющиеся членами политических партий, должны приостановить свое членство в политической партии, в период работы в комиссии они не могут принимать участия в деятельности политических партий, а также выполнять их поручения. Однако не исключены случаи, когда интересы политических партий напрямую совпадают с интересами службы. Государство законодательно признает, что интерес службы депутатов

Палаты представителей, членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь и депутатов местных Советов депутатов может совпадать с интересами политических партий (ч. 1 ст. 17 Закона о борьбе с коррупцией).

Статья 26 Закона Республики Беларусь от 1 июня 2022 г. № 175-З «О государственной службе» (далее – Закон о государственной службе) содержит перечень ограничений, связанных с государственной гражданской службой. В Республике Беларусь для большинства гражданских служащих членство в политических партиях не запрещено. Наоборот, в ст. 28 Закона о государственной службе закреплен запрет на какие-либо ограничения и (или) преимущества при поступлении на гражданскую службу в зависимости от принадлежности к политическим партиям. Белорусский ученый О. И. Чуприс констатирует, что «поскольку для большинства гражданских служащих не установлен запрет на членство в политических партиях, то эти лица являются носителями и могут быть реализаторами интересов этих партий, равно как и религиозных организаций, иных юридических лиц, в том числе общественных объединений, а также граждан» [1, с. 157–158]. С учетом вышесказанного актуализируется проблема соотношения интереса государственной гражданской службы и членства в политических партиях.

Целью статьи является разграничение интереса аппаратной службы и интереса членства в политических партиях Республики Беларусь. Аппаратная служба – подвид государственной гражданской службы; «служба в органах государственного управления или на государственных гражданских должностях в государственных организациях, аппаратах (секретариатах) палат Национального собрания, судов, прокуратуры, Секретариате ВНС, в военизированных и военных организациях» [2, с. 18]. Вопросы разграничения интересов иных видов государственной службы (военная служба, служба в военизированных организациях, служба высших должностных лиц), а также подвидов государственной гражданской службы (депутатская служба, судебская служба, прокурорская служба, дипломатическая служба, служба должностных лиц таможенных органов) и членства в политических партиях Республики Беларусь не входят в предмет данной статьи. Также мы не считаем необходимым связывать актуальность темы статьи со статистическими данными по членству аппаратных служащих в политических партиях Беларуси. С точки зрения теории актуальность статьи связана с выявлением рисков реализации аппаратными служащими права на членство в политических партиях и определением целесообразности подобного политического участия. В ходе исследования применялись формально-юридический метод, абстрактно-логический метод и диалектический метод двойного отрицания.

Аналитический обзор литературы показал, что специальные исследования, посвященные вопросу ограничений аппаратной службы в связи с членством в политических партиях, фрагментарно представлены в белорусской и российской науке. В Республике Беларусь к этой теме обращались О. И. Чуприс, А. Л. Дашкевич, В. С. Михайловский. В Российской Фе-

дерации рассматриваемый вопрос изучали С. И. Бойко, В. А. Сулемов, С. Н. Лаврентьева, И. И. Назаров. Российские исследователи Д. В. Макаров и Г. Д. Роденко констатируют, что «вопрос принадлежности государственных служащих к политическим партиям, несмотря на все усилия правоведов и политологов, не решен по сей день» [3, с. 128].

Основная часть

Наш первый тезис о том, что для граждан Республики Беларусь ограничения аппаратной службы в связи с членством в политических партиях сводятся не к правоограничениям на вступление в политическую партию, а к ограничениям партийной активности в связи с осуществлением аппаратной службы. Речь идет о вопросах независимости, нейтральности, беспристрастности при осуществлении службы, т. е. вопросах соответствия принципам государственной службы и требованиям антикоррупционного законодательства. При таком подходе аппаратному служащему как члену политической партии разрешено все, что не запрещено законом, а в соответствии с ч. 1. ст. 17 Закона о борьбе с коррупцией ему запрещено «выполнять имеющие отношения к служебной (трудовой) деятельности указания и поручения политических партий... использовать служебное положение в интересах политических партий». При толковании приведенной нормы следует учитывать следующее.

Во-первых, аппаратным служащим нельзя выполнять имеющие отношение к служебной (трудовой) деятельности указания и поручения политической партии, членами которой они являются. Речь идет о том, что даже если поручение политической партии соответствует интересам государственной службы, то оно все равно является направленным против обеспечения ее независимости, нейтральности и беспристрастности. Выполнение имеющего отношение к служебной (трудовой) деятельности указания и поручения политической партии нарушает принцип служения народу и принцип подотчетности и подконтрольности государственных служащих вне зависимости от содержания этого указания и поручения. Иерархичное построение государственного аппарата исключает подотчетность и подконтрольность государственной службы политическим партиям, в чем заключается основное ограничение осуществления аппаратной службы в связи с членством в политических партиях.

Во-вторых, аппаратным служащим запрещается использовать служебное положение в интересах политических партий, если они расходятся с интересами государственной службы. Данный запрет касается всех аппаратных служащих независимо от того, являются ли они членами политических партий. Стоит констатировать, что принципы государственной

службы в Республике Беларусь во многом сущностно совпадают с целями и задачами деятельности белорусских политических партий. Согласно ст. 8 Закона Республики Беларусь от 5 октября 1994 г. № 3266-XII «О политических партиях» (далее – Закон о политических партиях) партии имеют следующие основные цели и задачи: обеспечение незыблемости конституционного строя и гражданского согласия, содействие реализации и защите прав, свобод и интересов граждан, формирование зрелого политического самосознания граждан, обеспечение социальной справедливости, политическое образование и воспитание граждан. Эти положения коррелируют с такими принципами государственной службы, как служение народу и признание приоритета прав и свобод человека и гражданина. Даже в том случае, когда партия вправе определить в собственном уставе иные цели и задачи, ст. 8 Закона о политических партиях требует непротиворечия Конституции Республики Беларусь и актам законодательства. Принцип законности является общим как для института государственной службы, так и для деятельности политических партий в Республике Беларусь. Однако интерес государственной службы не совпадает с использованием служебного положения для обеспечения реализации следующих партийных целей и задач, обозначенных в ст. 8 Закона о политических партиях: разработки и пропаганды политических программ, обращений и заявлений, проведения съездов, конференций и иных собраний. Например, приглашение аппаратного должностного лица в качестве авторитетного спикера-гостя на диалоговую площадку, организованную политической партией в целях разъяснения основ идеологии белорусского государства среди населения, не будет использованием служебного положения в интересах политических партий и вне интереса государственной службы. Директива Президента Республики Беларусь от 9 апреля 2025 г. № 12 «О реализации основ идеологии белорусского государства» (далее – Директива № 12) в качестве субъектов реализации основ идеологии белорусского государства определяет в том числе государственные органы. Правоприменение запрета в этой ситуации определяется в рамках установленных служебных обязанностей с учетом компетенции и функциональных задач соответствующего государственного органа. Однако

если служебное положение будет использовано для организации этой диалоговой площадки (использование финансовых, материально-технических, информационных средств, другого имущества государственного органа) вне гражданско-правового договора или правового акта управления, то имеет место злоупотребление властью, не совместимое с интересом государственной службы.

Наш второй тезис о том, что «партийные» аппаратные служащие представляют собой особую группу членов политической партии. Белорусские и российские авторы сходятся во мнении, что в СССР партия была основным источником кадрового резерва для органов государственной власти [4, с. 43; 5, с. 15]. В постсоветское время ситуация изменилась: на внутрипартийную кадровую политику так или иначе стала оказывать влияние социальная база политических партий¹ [6, с. 7; 7, с. 135; 8, с. 31]. Аппаратные служащие являются особо востребованным социальным резервом для пополнения партийных рядов. Для политических партий нахождение в их составе государственных гражданских служащих означает усиление партийного кадрового состава. Это обстоятельство коррелирует с позицией Главы государства о том, что успеху любой политической партии способствуют «профессиональные, политически подготовленные, идейно заряженные кадры»².

В статье 13 Закона о политических партиях закреплены общие требования к членству в политических партиях: членами политических партий могут быть только дееспособные граждане Республики Беларусь, постоянно проживающие на ее территории, достигшие восемнадцатилетнего возраста. Демократичной является норма ст. 13 Закона о политических партиях, согласно которой профессиональная, социальная, расовая, национальная, языковая или религиозная принадлежность, а также пол и имущественное положение не могут ограничить членство в политической партии. Однако цели и задачи, которые ставит государство перед белорусскими политическими партиями в ст. 8 Закона о политических партиях, актуализируют повышенные требования к партийному членству. Так, участие в управлении государством, формирование зрелого политического самосознания граждан и общественного мнения, политическое образование и воспитание через своих представителей возлагают на партию особую ответственность за свой состав.

Не стоит идеализировать партийное членство. Состав аппаратных служащих, как и любых других членов политических партий, неоднороден (социально-психологический аспект занятия государственной должности). В нем можно выделить по крайней мере

две подгруппы. Первая подгруппа аппаратных служащих представлена пассивными членами политических партий, вторая – активными членами. Связь пассивных членов с политическими партиями в крайне формальном измерении сводится к наличию документа, подтверждающего членство в политической партии. Вопрос целесообразности для аппаратного служащего в пассивном партийном членстве выходит за границы данной статьи, так как требует проведения отдельных специальных социологических исследований. Мы лишь выскажем следующие суждения.

Характер проводимой партиями внутрипартийной кадровой политики был использован французским исследователем М. Дюверже для классификации партий на «кадровые» и «массовые» [10, с. 116–123]. Пассивное членство является традиционным способом пополнения партийных рядов «массовых» партий. Пассивное членство государственных гражданских служащих целесообразно для политической партии, так как обеспечивает ее кадровую безопасность не только в количественном, но и в качественном измерении (косвенно). Исходя из тех требований, которые предъявляются при профессиональном отборе на государственную гражданскую службу, членство аппаратных служащих улучшает человеческий капитал политической партии. Аппаратный служащий – это член партии, который априорно соответствует следующим требованиям:

- общим требованиям, закрепленным в ст. 28 Закона о государственной службе, в том числе требованию об отсутствии документов иностранных государств, предоставляющих права на льготы и преимущества в связи с политическими, религиозными взглядами и национальной принадлежностью;
- квалификационным требованиям, к которым в соответствии со ст. 30 Закона о государственной службе относятся, например, знание Конституции Республики Беларусь и законодательных актов в контексте исполнения соответствующих служебных обязанностей.

Также общие квалификационные требования для замещения руководителей и специалистов закреплены в выпуске 34 единого квалификационного справочника должностей служащих «Государственные гражданские должности», утвержденного постановлением Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 31 октября 2022 г. № 64. В частности, к ним относится требование к знанию Закона о борьбе с коррупцией, законодательства об обращениях граждан и юридических лиц и законодательства о персональных данных, основных направлений государственной политики в соответствующей сфере профессиональной деятельности,

¹При этом в литературе по-прежнему отмечается значимость политических партий в реализации государственной кадровой политики (по аналогии с опытом СССР) [9, с. 22].

²Встреча с руководителями политических партий // Президент Республики Беларусь : сайт. URL: <https://president.gov.by/ru/events/vstrecha-s-rukovoditelyami-politicheskikh-partiy> (дата обращения: 17.10.2025).

общей социально-экономической политики и ситуации в республике и регионах, теории и практики управления, структуры государственных органов, основ идеологии белорусского государства, научных исследований, отечественного и зарубежного опыта по направлению деятельности гражданского служащего.

Для лиц, впервые поступающих на государственную службу, с целью установления соответствия уровня их профессиональных знаний, умений и навыков проводится квалификационный экзамен, порядок которого регламентируется положением, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 17 марта 2005 г. № 139 «Об утверждении положения о квалификационном экзамене для лиц, впервые поступающим на государственную службу». Также государственный орган обязан запрашивать характеристику гражданина, претендующего на занятие государственной гражданской должности. Требования к характеристикам содержатся в п. 9 и 11 Декрета Президента Республики Беларусь от 15 декабря 2014 г. № 5 «Об усилении требований к руководящим кадрам и работникам организаций». Важно, что в характеристике отражаются в том числе деловые и моральные качества работника, а также сведения о привлечении его к дисциплинарной и иной ответственности, отношение к государственным и общественным институтам. О. И. Чуприс констатирует, что «сравнивая требования, предъявляемые при комплектовании государственной гражданской службы, установленные действующим законом и ранее действовавшими законами Республики Беларусь, следует отметить их ужесточение» [11, с. 48].

Полезность аппаратных служащих для улучшения кадрового состава политических партий аргументирована. Однако открытым остается вопрос о значимости пассивного партийного членства для интересов аппаратной службы.

Выделяя политический уровень профессиональной компетенции государственного служащего, О. И. Чуприс связывает его с «идеологией белорусского государства и правовой политикой» [1, с. 34]. Диалектически продолжим это положение применительно к цели данной статьи. С одной стороны, обстоятельный анализ уставов белорусских политических партий показывает их приверженность идеологии белорусского государства, что является значимым достижением белорусского государственного строительства, направленного на поддержание народного единства. В Директиве № 12 политические партии также обозначены в качестве субъектов реализации идеологии белорусского государства. При таком подходе пассивное членство в политической партии может рассматриваться как неформальный индикатор политической зрелости аппаратного служащего.

С другой стороны, тезис о политическом уровне профессиональной компетенции аппаратного слу-

жащего можно раскрыть и посредством обращения к ст. 4 Конституции Республики Беларусь. В этом случае политический уровень профессиональной компетенции аппаратного служащего будет определяться связью с идеологией белорусского государства в противовес связи с многообразием политических институтов, главными из которых являются политические партии. В результате наш третий тезис заключается в том, что пассивное членство в политической партии не подменяет и не определяет политико-идеологический характер аппаратной службы и не может выступать дополнительным неформальным индикатором соответствия требованиям к должностям государственной гражданской службы [12, с. 51–52]. Пассивное партийное членство никак не влияет не только на поступление на аппаратную службу, что закреплено в законодательстве Республики Беларусь, но и на ее прохождение и прекращение. Государственные органы находятся в авангарде субъектов реализации идеологии белорусского государства. Государственная должность аппаратного служащего в большей мере отражает политический уровень «профессиональной компетенции» члена политической партии. Перейдем к рассмотрению активного партийного членства аппаратных служащих.

Активное партийное членство предполагает непосредственное участие в реализации целей и задач партии. С нашей точки зрения, О. И. Чуприс предлагает простой и эффективный подход в разграничении интересов государственной службы и активного партийного членства: «...любое участие в деятельности партий и иных общественных объединений возможно только в свободное от исполнения обязанностей службы (работы) время» [1, с. 158]. Возможность членства в политической партии является направленной на реализацию конституционного права граждан на свободу объединений, акцентирует демократическое олицетворение самобытности Основного Закона [13, с. 8]. В связи с этим вопрос целесообразности активного членства аппаратного служащего в политической партии может быть рассмотрен в призма его гражданской активности. Здесь мы говорим не о гражданском уровне компетенции государственного служащего, а о разграничении публичного и частного начал в государственной службе. Через государственную службу реализуется публичный интерес и создаются возможности для реализации частного интереса. Однако не всякий частный интерес гражданина может быть реализован через государственную службу. С учетом этого обстоятельства гипотетично членство в политической партии можно рассматривать как возможность реализации частного интереса аппаратного служащего вне его профессиональной деятельности, но в тех (необходимых и целесообразных) формах, которые соотносятся с общими правилами служебной

этики государственных гражданских служащих во внеслужебное время, закрепленными в Законе о государственной службе. Несмотря на этот промежуточный вывод, мы не оставляем задачи выявить целесообразность активного членства в политической партии для профессиональной деятельности аппаратного служащего.

Профессионализм в государственной гражданской службе в первую очередь предполагает способность реализовывать профессиональные задачи. При отборе на государственную гражданскую службу учитывается компетенция кандидата по различным направлениям: от профессиональных знаний и умений до морально-нравственных качеств, включая общую эрудицию. К вопросу целесообразности активного партийного членства для аппаратного служащего можно подойти с позиции его знаний о белорусском обществе изнутри. Принцип законности в профессиональной деятельности аппаратного служащего означает соблюдение приоритета нормативных правовых актов и выполнение обязанностей в пределах компетенции, что, однако, не исключает усмотрения в государственной деятельности. Поскольку в п. 26 Концепции правовой политики Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 28 июня 2023 г. № 196 «О Концепции правовой политики Республики Беларусь», среди тенденций национальной правовой системы, которые подлежат устранению, упомянуты «избыточность правового регулирования» и «неготовность правоприменителей к работе с принципами права, правовыми нормами высокой степени обобщенности, запрос на чрезмерную детализацию нормативных правовых актов», полагаем, что в белорусской науке административного права актуализируется тема усмотрения в государственном управлении³. Усмотрение может быть обозначено как область творческого решения конкретного вопроса в случае отсутствия прямого предписания. А. Н. Крамник классически определял усмотрение как субъективное соображение о наи-

лучшем в данной ситуации решении [15, с. 127]. Поскольку любая партийная программа представляет собой групповое представление о наилучшем для общества варианте решения большинства проблем, можно предположить, что она является своеобразным источником для усмотрения в государственном управлении. Стоит признать, что усмотрение как элемент творчества и (или) дискреционной власти в деятельности государственного служащего фундаментально не возможностью поиска наилучшего решения исходя из субъективного представления, а требованием максимального учета законных интересов граждан в случае пробела в правовом регулировании. Усмотрение в Республике Беларусь ограничивается приоритетом законных прав и свобод человека и гражданина, исходящим из требования Директивы Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 г. № 2 «О мерах по дальнейшей де бюрократизации государственного аппарата». Однако максимальный учет законных интересов граждан (и юридических лиц) возможен на основе опыта, полученного в рамках политической социализации аппаратного служащего. Наш четвертый (факультативный) тезис о том, что усмотрение не является свободой осуществления аппаратной службы в интересах политической партии, но партия является средой дополнительного научения усмотрению в рамках своеобразной «перманентной стажировки» аппаратного служащего в институтах белорусского гражданского общества [12, с. 54]. Белорусский исследователь А. А. Березко полагает, что «данный тезис интересен, однако спорен, так как членство гражданских служащих в политической партии будет способствовать лоббированию интересов непосредственно политической партии и ее идеологии, что для политической партии, в свою очередь, является выгодным» [16, с. 69]. Согласимся, что слабой стороной этого подхода является групповой партийный интерес, который не соотносится с таким принципом государственной службы, как служение народу.

Заключение

По вопросу разграничения интереса аппаратной службы с интересом членства в политических партиях Республики Беларусь можно сделать следующие выводы:

- 1) для большинства гражданских служащих не установлен запрет на членство в политических партиях;
- 2) аппаратная служба как подвид государственной гражданской службы совместима с принадлежностью к политическим партиям за исключением должностей членов Центральной избирательной комиссии;

- 3) нет правовой необходимости членства в политических партиях в связи с осуществлением аппаратной службы;

- 4) законодательством закреплен запрет на какие-либо ограничения и (или) преимущества при поступлении на аппаратную службу в зависимости от принадлежности к политическим партиям;

- 5) пассивное членство в политических партиях не влияет на прохождение и прекращение государственной гражданской службы;

³Из последних публикаций по данному вопросу можно обозначить статью белорусского ученого С. А. Балашенко «О государстве, обществе, демократии, законности, усмотрении и государственном регулировании» [14].

6) пассивное членство в политических партиях не подменяет и не определяет политический характер государственной гражданской службы, ее связь с идеологией белорусского государства, но и не отрицает их;

7) активное партийное членство предполагает ограничения прохождения аппаратной службы в форме запрета выполнять имеющие отношение к служебной (трудовой) деятельности указания и поручения политической партии, а также запрета использовать служебное положение в интересах политических партий;

8) активное партийное членство влияет на прекращение аппаратной службы в случае несоблюде-

ния ограничений, связанных с членством в политических партиях;

9) активное партийное членство может рассматриваться как форма конструктивной политической социализации аппаратного служащего, что может положительно сказаться на практике усмотрения в государственном управлении, но в рамках принципа служения народу;

10) любое участие в деятельности политических партий для аппаратного служащего возможно только в свободное от исполнения рабочих обязанностей время.

Библиографические ссылки

1. Чуприс ОИ. *Государственная служба*. Минск: РИВШ; 2024. 300 с.
2. Чуприс ОИ. Национальная правовая идентичность государственной службы Республики Беларусь. В: Бузовский ИИ, редактор. *Научные труды Академии управления при Президенте Республики Беларусь. Выпуск 26*. Минск: Академия управления при Президенте Республики Беларусь; 2025. с. 8–26.
3. Макаров ДВ, Роденков ГД. К вопросу о принадлежности государственных служащих к политическим партиям. В: Скрябин ВИ, редактор. *Актуальные вопросы защиты прав и свобод граждан: историко-теоретические и правовые аспекты. Материалы Всероссийской научно-практической конференции; 27 февраля 2024 г.*; Тула, Россия. Тула: Тульский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России); 2024. с. 125–129.
4. Лаврентьева СН. Кадровый потенциал государственной службы и политических партий: проблема интеграции. *Вестник ВЭГУ*. 2012;6:41–46.
5. Дашкевич АЛ. Участие государственных служащих в деятельности общественных объединений в Республике Беларусь: историко-правовой аспект. *Вестник государственного и муниципального управления*. 2014;3:14–17.
6. Никифоров ЮН, Никифоров АЮ. *Политические партии современной России: эволюция многопартийности и статуса партий*. Уфа: Башкирский государственный университет; 2008. 167 с.
7. Сулемов ВА. *Государственная кадровая политика в современной России: теория, история, новые реалии*. Москва: РАГС; 2006. 342 с.
8. Бойко СИ. Регулирование связей политических партий с институтами государственной службы в контексте обеспечения политической стабильности. В: Амосов ВГ, редактор. *Актуальные проблемы гуманитарных и социально-экономических наук. Материалы Всероссийской научно-практической конференции; 29–30 ноября 2010 г.*; Смоленск, Россия. Смоленск: Военная академия войсковой противовоздушной обороны Вооруженных сил Российской Федерации; 2010. с. 31–37.
9. Назаров ИИ. Специфика участия политических партий в государственной кадровой политике современной России. *Социально-гуманитарные знания*. 2018;8:16–23.
10. Дюверже М. *Политические партии*. Москва: Академический проспект; 2000. 538 с.
11. Чуприс ОИ. Комплектование государственной службы Республики Беларусь: теоретико-правовой анализ института. *Право.by*. 2022;5:43–52.
12. Михайловский ВС. Государственная служба и членство в политических партиях. В: Шидловский АВ, Михайловский ВС, Шевко НМ, редакторы. *Актуальные проблемы науки административного, финансового и международного права. Материалы II научного круглого стола; 10 апреля 2024 г.*; Минск, Беларусь. Минск: БГУ; 2024. с. 48–55.
13. Чуприс ОИ. Изменения и дополнения Конституции Республики Беларусь: олицетворение самобытности Основного Закона и обновленной государственности. *Право.by*. 2022;2:5–13.
14. Балашенко СА. О государстве, обществе, демократии, законности, усмотрении и государственном регулировании. *Право.by*. 2025;3:7–17.
15. Крамник АН. Усмотрение в сфере государственного управления. В: Балашенко СА, редактор. *Белорусская юридическая энциклопедия. Том 4*. Минск: Государственный институт управления социальными технологиями БГУ; 2013. с. 127–128.
16. Березко АА. Конституционно-правовое регулирование государственной гражданской службы. *Вестник Полоцкого государственного университета. Серия Д. Экономические и юридические науки*. 2024;3:65–72.

Статья поступила в редколлегия 17.10.2025.
Received by editorial board 17.10.2025.

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС

CIVIL LAW AND CIVIL PROCEDURE

УДК 341.6(076.5)

К ВОПРОСУ О НОВЕЛЛАХ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ СПЕЦИАЛЬНЫХ ПРИНЦИПОВ МЕЖДУНАРОДНОГО ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССА

О. Н. РОМАНОВА¹⁾

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

Аннотация. Анализируются новеллы Кодекса гражданского судопроизводства Республики Беларусь, касающиеся системы специальных принципов международного гражданского процесса (ст. 504). Критически оценивается закрепление приоритета общепризнанных принципов международного права в качестве специального принципа международного гражданского процесса.

Ключевые слова: международный гражданский процесс; принципы международного гражданского процесса; приоритет общепризнанных принципов международного права; принцип приоритета международных договоров.

Образец цитирования:

Романова ОН. К вопросу о новеллах в правовом регулировании специальных принципов международного гражданского процесса. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2025;3:44–50.
EDN: QNJAJS

For citation:

Ramanava ON. On the question of innovations in the legal regulation of special principles of international civil procedure. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2025; 3:44–50. Russian.
EDN: QNJAJS

Автор:

Ольга Николаевна Романова – кандидат юридических наук, доцент; заведующий кафедрой гражданского процесса и трудового права юридического факультета.

Author:

Olga N. Ramanava, PhD (law), docent; head of the department of civil procedure and labour law, faculty of law.
ramanavaon@bsu.by

ON THE QUESTION OF INNOVATIONS IN THE LEGAL REGULATION OF SPECIAL PRINCIPLES OF INTERNATIONAL CIVIL PROCEDURE

O. N. RAMANAVA^a

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

Abstract. The article analyses the amendments to the Code of Civil Procedure of the Republic of Belarus concerning the system of special principles of international civil procedure (Art. 504). The enshrinement of the principle of the primacy of generally recognised principles of international law as a special principle of international civil procedure is critically assessed.

Keywords: international civil procedure; principles of international civil procedure; priority of generally recognised principles of international law; principle of priority of international treaties.

Введение

С принятием Кодекса гражданского судопроизводства Республики Беларусь 11 марта 2024 г. (далее – КГС) легально закреплённая система принципов международного гражданского процесса претерпела изменения. В соответствии с ч. 2 ст. 504 КГС при осуществлении правосудия по делам с участием иностранных лиц суды Республики Беларусь руководствуются общими принципами гражданского судопроизводства, приоритетом общепризнанных принципов международного права, принципами процессуального равноправия иностранных лиц с гражданами и организациями Республики Беларусь, соблюдения юрисдикции иностранных судов и иных правоприменительных органов и взаимности. Отметим, что за основу правового регулирования специальных принципов международного гражданского процесса в КГС взята норма ст. 542 Гражданского процессуального кодекса Республики Беларусь. При этом три из перечисленных выше принципов сохранены в КГС в первоначальном виде, новеллами являются закрепление в цивилистиче-

ском процессуальном законодательстве в качестве специального принципа международного гражданского процесса приоритета общепризнанных принципов международного права; исключение из перечня специальных принципов международного гражданского процесса принципа приоритета международных договоров и закрепление его в главе 1 КГС «Общие положения» (ст. 3 «Правовое регулирование гражданского судопроизводства»). Указанные новеллы ставят на повестку дня целый ряд сложных вопросов как теоретического, так и прикладного характера. Предметом анализа в настоящем исследовании станут лишь некоторые из них. В частности, мы бы хотели поделиться сомнениями относительно необходимости закрепления приоритета общепризнанных принципов международного права в качестве специального принципа международного гражданского процесса, а также высказать свое мнение относительно новелл правового регулирования принципа приоритета международных договоров.

Основная часть

Приоритет общепризнанных принципов международного права провозглашен в Конституции Республики Беларусь (далее – Конституция): в соответствии с ч. 1 ст. 8 этого документа «Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства».

В научно-практическом комментарии к Конституции Республики Беларусь отмечается, что «к общепризнанным принципам международного права согласно Уставу Организации Объединённых Наций (1945 г.), Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединённых Наций (1970 г.) и ряду других международно-правовых актов, в частности, относят принципы суверенного равенства государств, добросовестного выполнения международных обя-

зательств, мирного урегулирования международных споров, неприменения силы и угрозы силой в международных отношениях, невмешательства во внутренние дела государств, сотрудничества государств, равноправия и самоопределения народов, территориальной целостности государств, нерушимости государственных границ, уважения прав человека и его основных свобод и другие принципы» [1, с. 40].

По вопросам о понятии общепризнанных принципов международного права, их системе, соотношении юридической силы общепризнанных принципов международного права и международных договоров в доктрине высказаны различные позиции, спектр мнений чрезвычайно широк и разнообразен [2]. В настоящем исследовании мы не будем углубляться в данные дискуссии, а остановимся лишь на нескольких аспектах закрепления данных принципов в национальном законодательстве.

В цивилистическом процессуальном праве приоритет общепризнанных принципов международного права, как уже было сказано, закреплён впервые в ст. 504 КГС, содержащей легальный перечень специальных принципов международного гражданского процесса. При этом принцип приоритета международных договоров перенесён в ст. 3 КГС. Следует отметить, что анализируемые правила (принципы) закреплёны и в ином отраслевом законодательстве Республики Беларусь, в частности, гражданском, трудовом, налоговом, банковском. И если в КГС эти принципы текстуально разделены, то, например, в Гражданском кодексе Республики Беларусь (далее – ГК) обе нормы, касающиеся приоритета общепризнанных принципов международного права и приоритета международных договоров, содержатся в ст. 6 раздела I «Общие положения». Также отметим, что оба правила выведены за рамки легально закреплённого перечня принципов (основных начал) гражданского законодательства, содержащегося в ст. 2 ГК. Аналогичным образом решён вопрос о месте указанных норм: в Трудовом кодексе Республики Беларусь (ст. 8), Налоговом кодексе Республики Беларусь (ст. 5), Банковском кодексе Республики Беларусь (ст. 3) они размещены в первом разделе.

Существует ли подобное закрепление разного статуса правила о приоритете общепризнанных принципов международного права и правила о приоритете международных договоров в различных отраслях права с учётом того, что приоритет общепризнанных принципов международного права закреплён в Конституции? Вряд ли можно ответить на этот вопрос положительно. Действие (реализация) принципа приоритета общепризнанных принципов международного права, безусловно, может (и должно) иметь отраслевую специфику, как и действие (реализация) любого другого принципа, закреплённого в Конституции. Вместе с тем само закрепление данного принципа в Конституции не позволяет, с нашей точки зрения, в определённом смысле «понизить» его статус до статуса принципа института (объединения институтов) права. Если предположить, что причиной отнесения данного принципа к числу специальных принципов международного гражданского процесса является тот факт, что в рамках цивилистического процесса необходимость его «активировать» объективно возникает только в том случае, когда в правоотношении появляется иностранный элемент, то с этим утверждением сложно согласиться. Бóльшая часть принципов, действительно, работает в правоотношениях с иностранным элементом и становится актуальной только в случае их осложнения, однако имеются вполне универсальные принципы, распространяющие свое действие в том числе и на отношения без иностранного элемента, например принцип уважения прав и основных свобод человека.

Кроме того, следует обратить внимание на ещё один важный аспект. Кто является адресатом анализируемой правовой директивы? Ответ на данный вопрос, по нашему мнению, не так прост, как может показаться на первый взгляд. С формально юридической точки зрения ясность в этом вопросе вроде бы имеется. По смыслу ч. 1 ст. 8 Конституции действие этого принципа направлено на нормотворческую деятельность, что подтверждается также и ст. 6 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах», в которой среди основных принципов нормотворческой деятельности назван и приоритет общепризнанных принципов международного права. О. Н. Толочко, сравнивая формулировки ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации и ст. 8 Конституции Республики Беларусь, высказала мнение о том, что «подход, предлагаемый Конституцией Беларуси, снимает с повестки дня вопрос о применении общепризнанных принципов международного права судами. Одновременно он задаёт нравственные и идейные параметры развитию национального законодательства, закрепляя обеспечение его соответствия принципам международного права» [3, с. 48].

Отраслевое звучание данного правила в ст. 6 ГК также позволяет полагать, что оно является директивой для законодателя: «Республика Беларусь признаёт приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им гражданского законодательства». Аналогичная формулировка содержится и в других кодифицированных актах (Налоговом кодексе Республики Беларусь, Банковском кодексе Республики Беларусь, Трудовом кодексе Республики Беларусь).

Вместе с тем в отечественной доктрине имеются иные мнения по рассматриваемому вопросу. А. Ю. Корочкин полагает, что в силу ст. 8 Конституции общепризнанные принципы международного права должны учитываться как законодателем при формулировании нормативных правовых основ белорусской правовой системы, так и правоприменителями при вынесении решений: «Необходимость применения данных принципов судами особенно актуальна, когда судам следует давать правовую оценку по отнесению того или иного правового института (например, института взаимности, института юрисдикционного иммунитета) к общепризнанным принципам международного права, а следовательно, и в случаях непосредственного применения данных институтов к спорным правоотношениям вне зависимости от их правового закрепления в национальном законодательстве» [4]. Указанный автор ещё в 2010 г. упоминал «позитивные примеры, свидетельствующие о готовности хозяйственных судов применять общепризнанные принципы международного права в случае их расхождения с внутренним правом»¹ [4].

¹Конкретный пример в публикации автора касался такого общепризнанного принципа международного права, как принцип добросовестного выполнения обязательств. Он был применён судом с целью разрешения спора, т. е. использовался для решения материально-правового вопроса в условиях отсутствия соответствующей нормы во внутреннем законодательстве.

Следует отметить, что в юридической литературе, в частности российской, неоднократно обращалось внимание на проблему проецирования основных международных принципов на гражданско-правовые и другие внутригосударственные отношения. Отмечается, например, что указанные принципы созданы и применяются «как нормы, регулирующие отношения между публично-правовыми субъектами – государствами преимущественно по межгосударственным вопросам. Возникает серьезный вопрос о необходимости и возможности использования указанных принципов, например, в гражданском праве» [2, с. 7–8]. В ряде случаев говорится даже о формальном, не в полной мере продуманном включении общепризнанных принципов международного права в российскую правовую систему [5, с. 119], подчеркивается, что их непосредственное применение к частноправовым отношениям при разрешении гражданских дел представляется затруднительным и проблематичным ввиду неопределенности их юридической силы, отсутствия необходимости дополнения основных начал отечественного гражданского законодательства, а также их изначальной предназначенности для регулирования в первую очередь межгосударственных отношений. В связи с вышесказанным с учетом конституционно-правового принципа правовой определенности они не должны признаваться самостоятельным (полноценным) источником частного права (по крайней мере на данном этапе недостаточной нормативной регламентации гражданских отношений), что, однако, не исключает их возможного применения в других правовых сферах [5, с. 119].

Соответствующий ориентир для законодателя – обеспечение соответствия норм, регулирующих гражданское судопроизводство, – в КГС не задан и, полагаем, в этом нет необходимости. Закрепление в отраслевом законодательстве нормы, аналогичной по содержанию норме ч. 1 ст. 8 Конституции, является дублированием нормативного правового предписания и не соответствует одному из основных требований нормотворческой техники (ст. 28 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах»). Однако в КГС, как уже было сказано, закреплена обязанность суда руководствоваться приоритетом общепризнанных принципов международного права при осуществлении правосудия по делам с участием иностранных лиц. Следовательно, в сфере гражданского судопроизводства адресатом принципа приоритета общепризнанных принципов международного права являются и законодатель (в силу нормы ст. 8 Конституции), и правоприменитель, т. е. суд (в силу нормы ст. 504 КГС). При этом, с нашей точки зрения, речь идет о необходимости руководствоваться упомя-

нутыми нормами при решении процессуальных вопросов. Именно этого аспекта и будут касаться наши дальнейшие рассуждения. Полагаем, что есть основания сомневаться в правильности закрепления приоритета общепризнанных принципов международного права в качестве одного из специальных принципов международного гражданского процесса.

Во-первых, данный принцип является конституционным межотраслевым принципом, что предопределяет его действие, в том числе и в рамках гражданского судопроизводства. Сфера действия указанного принципа максимально широка и не ограничена каким-либо одним институтом (объединением институтов, коим является международный гражданский процесс) гражданского процессуального права, она должна распространяться на все без исключения гражданские процессуальные правоотношения.

Во-вторых, правовая директива, закрепленная в ч. 1 ст. 8 Конституции, при ее буквальном толковании, на наш взгляд, имеет своим прямым адресатом в первую очередь законодателя. Ее взаимодействие с судом осуществляется опосредованно, т. е. через систему отраслевых принципов и норм гражданского судопроизводства. Законодатель при формировании гражданского процессуального законодательства должен закреплять отраслевые принципы, а также иные нормы в соответствии с требованием ч. 1 ст. 8 Конституции (действие конституционного принципа приоритета общепризнанных принципов международного права должно иметь отраслевую специфику, определяемую законодателем, а не правоприменителем). Это обстоятельство обусловлено чисто утилитарными причинами: суд обращается к принципам гражданского судопроизводства в случаях наличия пробела в правовом регулировании (применении аналогии закона или права) и в случаях необходимости толкования той или иной нормы в силу отсутствия ее ясности, точности и логической согласованности. В таких сложных ситуациях у суда должны быть по возможности максимально четкие ориентиры, которыми он может руководствоваться. Очевидно, что принцип приоритета общепризнанных принципов международного права такому критерию не соответствует. Отметим, что все иные специальные легально закрепленные принципы международного гражданского процесса имеют более «осязаемый» характер.

Кроме того, нельзя не учитывать современную геополитическую ситуацию, которая ставит на повестку дня очень сложные вопросы, в том числе связанные с реализацией общепризнанных принципов международного права. Такие вопросы должны решаться на нормотворческом уровне. Как известно, в современных геополитических условиях широкое распро-

странение получили применяемые рядом государств в качестве внешнеполитических инструментов односторонние принудительные меры (санкции), оказывающие в той или иной степени непосредственное влияние практически на все сферы деятельности государств, их юридических и физических лиц. Республика Беларусь оценивает эти действия в качестве одной из основных угроз национальной безопасности (п. 29 Концепции национальной безопасности Республики Беларусь). Оказавшиеся под санкциями физические лица или компании часто лишены возможности обращаться в иностранные суды, поскольку получение надлежащей юридической помощи, проезд для представления своих доводов в суде, перевод денежных средств для уплаты судебных издержек и покрытия расходов по судебному или торговому арбитражу ограничены [6]. В связи с этим обстоятельством в сфере законодательства о национальной безопасности поставлена задача усилить правовыми средствами различные сферы национальной безопасности для того, чтобы законодательство позволяло не только оперативно реагировать на любые вызовы и угрозы, но и предупреждать возможные риски (подп. 42.1. Концепции правовой политики Республики Беларусь). Кроме того, необходимо отметить, что 22 ноября 2024 г. в Бресте по результатам ежегодного совместного заседания коллегии Министерства иностранных дел Республики Беларусь и коллегии Министерства иностранных дел Российской Федерации под руководством глав внешнеполитических ведомств двух стран была принята Декларация Российской Федерации и Республики Беларусь о повышении роли международного права и о руководящих принципах, касающихся квалификации односторонних принудительных мер в качестве противоправных, а также путей и средств противодействия, смягчения и компенсации негативных последствий таких мер (далее – Декларация). По исследуемому нами вопросу в Декларации было отмечено, что Российская Федерация и Республика Беларусь заявляют о недопустимости создания препятствий в связи с односторонними принудительными мерами для доступа физических и юридических лиц к правосудию, реализации права на справедливое судебное разбирательство, мерам защиты прав, а также для привлечения к ответственности и получения возмещения причиненного ущерба (подп. 2.3.). Также согласно Декларации любое решение иностранного суда, вытекающее из применения национальных законов, указов и постановлений, которые предусматривают принятие односторонних принудительных мер в отношении других государств или иных субъектов международного права, не должно ни признаваться, ни исполняться национальными компетентными органами (п. 5).

В настоящее время в Республике Беларусь принят целый ряд нормативных правовых актов, направленных на защиту национальных интересов и безопасности государства, его суверенитета и территориальной целостности, политической и экономической стабильности, прав, свобод и законных интересов его граждан и организаций. Одним из важных элементов системы контрсанкционного правового регулирования Республики Беларусь являются новеллы цивилистического процессуального законодательства, предусматривающие новые основания исключительной подсудности судам Республики Беларусь дел по отдельным категориям споров (ст. 10 Закона Республики Беларусь от 12 июля 2023 г. № 280-З «О применении специальных ограничительных мер» (далее – Закон о применении специальных ограничительных мер); новый юридический инструмент, позволяющий установить запрет инициирования или продолжения разбирательства по отдельным категориям споров (ст. 11 Закона о применении специальных ограничительных мер); приостановление исполнения исполнительных документов, выданных (вынесенных) в пользу резидентов иностранных государств, совершающих в отношении белорусских юридических и (или) физических лиц недружественные действия, по перечню таких государств, определенному Советом Министров Республики Беларусь (Указ Президента Республики Беларусь от 7 апреля 2022 г. № 137 «Об исполнительных документах»). Предусмотренные указанными выше нормативными правовыми актами механизмы можно рассматривать как ту самую отраслевую специфику реализации принципов международного права в современных геополитических условиях.

Еще одной новеллой процессуального законодательства, требующей рассмотрения, является исключение принципа приоритета международных договоров из числа специальных принципов международного гражданского процесса. В Гражданском процессуальном кодексе Республики Беларусь указанный принцип закреплен в ч. 2 ст. 542 в качестве одного из специальных принципов международного гражданского процесса. Кроме того, данному принципу посвящена ст. 543 «Международные договоры Республики Беларусь», в которой раскрывается содержание указанного принципа: если международным договором Республики Беларусь установлены иные правила, чем те, которые содержатся в законодательстве о гражданском судопроизводстве Республики Беларусь, применяются правила международного договора Республики Беларусь. В КГС указанная норма формально утратила статус принципа, став исключенной из ст. 543 и получив «прописку» в ч. 3 ст. 3 «Правовое регулирование гражданского судопроизводства». Несмотря

на это обстоятельство, есть основания утверждать, что сущностно указанное правило сохранило свое значение в качестве принципа международного гражданского процесса. Однако необходимо прояснить, «повысился» ли статус указанного принципа в связи с изменением его местоположения в КГС. Полагаем, что его статус остался прежним: принцип приоритета международного договора не распространяется на все без исключения процессуальные правоотношения и является регулятором только в случае появления в правоотношении иностранного элемента. Должно ли нормативное закрепление рассматриваемого принципа обязательно соответствовать его доктринально определенному статусу? С одной стороны, законодатель сосредоточил нормы международного гражданского процесса в разделе VII КГС «Международный гражданский процесс». Специальные принципы этой части объективного права текстуально названы в ст. 504 КГС, находящейся в этом разделе, в то время как принцип приоритета международных договоров выведен за его рамки. С другой стороны, некоторые процессуальные вопросы, в которых появляется иностранный элемент, законодатель поместил в иные разделы КГС. Например, право иностранных граждан и лиц без гражданства, иностранных лиц на судебную защиту наравне с гражданами и юридическими лицами Республики Беларусь, если иное не установлено Конституцией Республики Беларусь, законодательными актами Республики Беларусь и международными договорами, закреплено ч. 3 ст. 5 КГС; порядок установления судом существования и содержания норм иностранного права и (или) обычаев описан в ст. 26 КГС; общая норма о признании и приведении в исполнение иностранных судебных решений содержится в ч. 3 ст. 27 КГС; передача споров на разрешение третей-

ского суда, международного арбитражного (третейского) суда, иного постоянного арбитражного органа содержится в ст. 41 КГС; подсудность дела о признании и приведении в исполнение иностранных судебных решений определяется в ч. 1 ст. 44 (п. 13, 14) КГС; срок рассмотрения дела с участием иностранных лиц, находящихся или проживающих за пределами Республики Беларусь, устанавливается в ч. 3 ст. 122 КГС и т. д.

По сравнению с Гражданским процессуальным кодексом Республики Беларусь и Хозяйственным процессуальным кодексом Республики Беларусь, в КГС намечились две, казалось бы, взаимоисключающие тенденции: 1) концентрация нормативного материала, регулирующего особенности рассмотрения и разрешения дел с иностранным элементом в специальном разделе «Международный гражданский процесс»; 2) увеличение количества норм международного гражданского процесса, расположенных в иных разделах. По нашему мнению, такая ситуация объяснима. Мы согласны с высказанным в отечественной доктрине мнением о том, что сфера действия некоторых норм международного гражданского процесса (содержащихся в главах 46–50) максимально широка, данные нормы имеют общий характер, а потому они должны быть перенесены в Общую часть КГС [7, с. 507–508]. Однако вполне возможны отказ от выделения отдельного раздела для норм международного гражданского процесса и рассредоточение их в соответствующих разделах КГС. Для правоприменения этот вариант более предпочтителен, а с точки зрения необходимости соблюдения системного подхода в правовом регулировании никаких опасностей не существует. С учетом этой позиции целесообразность размещения нормы о приоритете международных договоров над законодательством о гражданском судопроизводстве в ст. 3 КГС сомнений у нас не вызывает.

Заключение

Необходимость закрепления приоритета общепризнанных принципов международного права в качестве специального принципа международного гражданского процесса вызывает сомнения. Правовая директива, закрепленная в ч. 1 ст. 8 Конституции с учетом ее буквального толкования, на наш взгляд, имеет своим прямым адресатом в первую очередь законодателя. Ее взаимодействие с судом осуществляется опосредованно, т. е. через систему отраслевых

принципов и норм гражданского судопроизводства. Законодатель при формировании гражданского процессуального законодательства должен закреплять отраслевые принципы, а также иные нормы в соответствии с требованием ч. 1 ст. 8 Конституции (действие конституционного принципа приоритета общепризнанных принципов международного права должно иметь отраслевую специфику, определяемую законодателем, а не правоприменителем).

Библиографические ссылки

1. Миклашевич ПП, Чуприс ОИ, Василевич ГА. *Конституция Республики Беларусь. Научно-практический комментарий*. Минск: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь; 2024. 544 с.
2. Кузнецова ОА. Юридическая сила общепризнанных принципов и норм международного права в Российской правовой системе. *Юридическая наука и правоохранительная практика*. 2009;3:4–10.

3. Толочко ОН. Место принципов международного права в правовой системе Республики Беларусь. *Евразийский юридический журнал*. 2013;2:45–49.

4. Корочкин АЮ. О понятии общепризнанных принципов международного права и их применении в хозяйственном процессе [Интернет; процитировано 1 ноября 2025 г.]. Доступно по: <https://buro24.by/o-ponyatii-obshchepriznannykh-principov-mezhdunarodnogo-prava-i-ikh-primeneni-v-khozyaystvennom-protsesse>.

5. Лисица ВН. Общепризнанные принципы и нормы международного права: проблемы правоприменения в российской правовой системе при рассмотрении гражданских дел. *Российско-азиатский правовой журнал*. 2025;2:116–119.

6. Довгань ЕФ. Доступ к правосудию в условиях односторонних санкций и их избыточного соблюдения [Интернет; процитировано 1 ноября 2025 г.]. Доступно по: <https://docs.un.org/ru/A/79/183>.

7. Скобелев ВП. Концептуальные вопросы структурирования Кодекса гражданского судопроизводства Республики Беларусь (в контексте структуры ГПК и ХПК). В: Шидловский АВ, редактор. *Белорусская правовая наука: к 100-летию юридического факультета Белорусского государственного университета. Сборник научных трудов*. Минск: ЮрСпектр; 2025. 494–512 с.

Статья поступила в редколлегию 12.11.2025.
Received by editorial board 12.11.2025.

УДК 347.9(476)

О ПРОБЛЕМАХ СТРУКТУРЫ ОСОБЕННОЙ ЧАСТИ КОДЕКСА ГРАЖДАНСКОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

В. П. СКОБЕЛЕВ¹⁾

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

Аннотация. Проанализирована структура Особенной части Кодекса гражданского судопроизводства Республики Беларусь и обозначены некоторые связанные с ней проблемы. Показано, в частности, что раздел VI Кодекса гражданского судопроизводства Республики Беларусь перегружен нормативным материалом; нормы общего характера не во всех случаях надлежащим образом отграничены от специальных норм; правила о приказном производстве неоправданно поделены на две самостоятельные группы; в производстве по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, не хватает ряда структурных элементов, посвященных отдельным категориям дел этого вида судопроизводства; нормы, относящиеся к одному и тому же виду судопроизводства, «разбросаны» по тексту Кодекса гражданского судопроизводства Республики Беларусь и пр. Предложена авторская концепция структуры Особенной части Кодекса гражданского судопроизводства Республики Беларусь, которая позволяет решить все отмеченные проблемы.

Ключевые слова: гражданское судопроизводство; структурные элементы кодекса; общая часть; особенная часть; раздел; подраздел; глава; параграф.

ON THE PROBLEMS OF THE STRUCTURE OF THE SPECIAL PART OF THE CODE OF CIVIL PROCEDURE OF THE REPUBLIC OF BELARUS

V. P. SKOBELEV^a

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

Abstract. The structure of the Special part of the Code of Civil Procedure of the Republic of Belarus is analysed and some of the problems associated with it are identified. In particular, it is shown that section VI of the Code of Civil Procedure of the Republic of Belarus is overloaded with normative material; general norms are not always properly distinguished from special norms; the rules on summary proceedings are unjustifiably divided into two independent groups; proceedings on cases arising from administrative and other public legal relations lack a number of structural elements devoted to individual categories of cases of this type of proceedings; norms related to the same type of proceedings are «scattered» throughout the text of the Code of Civil Procedure of the Republic of Belarus, etc. The author proposes a concept for the structure of the Special part of the Code of Civil Procedure of the Republic of Belarus that allows for the resolution of all the noted problems.

Keywords: civil procedure; structural elements of the code; general part; special part; section; subsection; chapter; paragraph.

Введение

Значительным новшеством Кодекса гражданского судопроизводства Республики Беларусь (далее – КГС), который с 1 января 2026 г. заменит собой

ныне действующие Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь (далее – ГПК) и Хозяйственный процессуальный кодекс Республики

Образец цитирования:

Скобелев В.П. О проблемах структуры Особенной части Кодекса гражданского судопроизводства Республики Беларусь. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2025;3:51–66.
EDN: KGVXHL

For citation:

Skobelev V.P. On the problems of the structure of the Special part of the Code of Civil Procedure of the Republic of Belarus. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2025;3:51–66. Russian.
EDN: KGVXHL

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

Беларусь (далее – ХПК), является присутствие в нем формального деления на Общую и Особенную части. Общая часть КГС предназначена для закрепления норм, являющихся по сфере своего действия общими для всего гражданского судопроизводства (всех его видов и стадий), а Особенная часть КГС – для отражения норм, имеющих гораздо более узкий предмет регулирования. В целом структура Особенной

части КГС демонстрирует стремление законодателя усовершенствовать регулирование процессуальных отношений во всех видах и на всех стадиях гражданского судопроизводства. Вместе с тем в данной области имеется немало нерешенных проблем, и эти проблемы в отечественной литературе, посвященной КГС [1–5], должного освещения не получили.

Основная часть^{1*}

1. Нахождение процессуальных норм в Особенной части КГС само по себе еще не означает того, что эти нормы не могут иметь общий характер, т. е. охватывать предметом своего регулирования достаточно обширный круг типичных общественных отношений в сфере гражданского судопроизводства. Общие нормы в Особенной части КГС не только могут быть, но и должны быть. Просто широта предмета регулирования общих норм, относящихся к Особенной части КГС, значительным, а порой и кардинальным образом отличается от широты предмета регулирования норм, получивших «прописку» в Общей части КГС (последнего рода нормы по диапазону своего действия таковы, что применимы во всех видах производств, на всех стадиях процесса и применимы к любым гражданским делам, в то время как действие общих норм Особенной части КГС ограничивается только какими-то отдельными стадиями (и даже этапами стадий) процесса и (или) видами производств, а также распространяется не на все, а лишь на некоторые гражданские дела). В таких условиях задача законодателя состоит в том, чтобы для каждого отдельного структурного элемента Особенной части КГС (раздела, подраздела, главы и т. д.) выявить соответствующие общие нормы и отмежевать их (путем объединения их в какой-то отдельный структурный компонент) от особенных или специальных норм, т. е. норм, имеющих значительно более узкую сферу действия, тем самым показав логические и системные взаимосвязи между нормами названных типов. Вместе с тем анализ Особенной части КГС показывает, что решить указанную задачу в полной мере не удалось.

Например, подраздел 1 «Исковое производство» КГС состоит из семи глав: главы 24 «Возбуждение производства по делу», главы 25 «Подготовка дела к судебному разбирательству», главы 26 «Судебное разбирательство», главы 27 «Судебные постановления суда первой инстанции», главы 28 «Производство

по коллективному исковому заявлению», главы 29 «Заочное производство» и главы 30 «Упрощенное производство». Подобное структурирование подраздела 1 КГС (когда главы следуют друг за другом без их разбивки на группы и помещения каждой такой группы глав в отдельный структурный элемент КГС более высокого уровня, чем глава) наводит на мысль, что предметы регулирования у всех перечисленных глав равнозначны (однотипны, соизмеримы). Однако в действительности указанная мысль неверна. Во-первых, главы 24–27 КГС посвящены общим правилам искового производства, т. е. эти главы закрепляют нормы общего характера, в то время как главы 28–30 КГС регулируют отдельные (специфические) иски, т. е. включают нормы специального, узконаправленного плана. Во-вторых, если каждая из глав 24–27 КГС отведена только какой-то одной стадии исковой процедуры, то главы 28–30 КГС регулируют предусмотренные ими иски, т. е. включают нормы специального, узконаправленного плана. Во-вторых, если каждая из глав 24–27 КГС отведена только какой-то одной стадии исковой процедуры, то главы 28–30 КГС регулируют предусмотренные ими иски, т. е. включают нормы специального, узконаправленного плана. Во-вторых, если каждая из глав 24–27 КГС отведена только какой-то одной стадии исковой процедуры, то главы 28–30 КГС регулируют предусмотренные ими иски, т. е. включают нормы специального, узконаправленного плана.

Из сказанного следует, что в подразделе 1 КГС главы 24–27 требуется объединить в структурный элемент под названием «Общие правила искового производства», а главы 28–30 – в структурный элемент под наименованием «Отдельные иски, т. е. включают нормы специального, узконаправленного плана. Во-вторых, если каждая из глав 24–27 КГС отведена только какой-то одной стадии исковой процедуры, то главы 28–30 КГС регулируют предусмотренные ими иски, т. е. включают нормы специального, узконаправленного плана. Во-вторых, если каждая из глав 24–27 КГС отведена только какой-то одной стадии исковой процедуры, то главы 28–30 КГС регулируют предусмотренные ими иски, т. е. включают нормы специального, узконаправленного плана. Во-вторых, если каждая из глав 24–27 КГС отведена только какой-то одной стадии исковой процедуры, то главы 28–30 КГС регулируют предусмотренные ими иски, т. е. включают нормы специального, узконаправленного плана.

^{1*} В настоящей статье цифрами с точкой обозначаются пункты, последовательность изложения которых соответствует избранной автором концепции освещения в статье проблемных вопросов и отражает логические взаимосвязи между ними.

^{2*} Предлагаемый нами подход отнюдь не исключает возможности применения в отдельных неисковых производствах (в частности, в производстве по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений) некоторых правил об обеспечительных мерах и о способах примирения. Такое применение возможно организовать путем закрепления в структурных элементах КГС, посвященных неисковым производствам, или прямого указания на допустимость использования соответствующих исковых норм, или же самих этих исковых норм, трансформированных под специфику конкретного неискового производства. Характерно, что КГС демонстрирует в подразделе 3 «Производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений» реализацию именно второго подхода. Мы имеем в виду наличие в данном подразделе ст. 357 «Применение обеспечительных мер по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений» и ст. 358 «Переговоры сторон по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений». Собственно, сам факт существования ст. 357, 358 КГС является только дополнительным подтверждением того, что никакой потребности в присутствии в Общей части КГС норм глав 19 и 20 нет.

Правда, возникает вопрос, как следует обозначать те новые (более крупные по уровню, нежели глава) структурные элементы, которые мы предлагаем выделить в подразделе 1 КГС. Обращение к положениям главы 3 «Структура акта, его структурные элементы и их оформление» приложения «Требования нормотворческой техники» к Закону Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» (далее – Закон о НПА) показывает, что структурными элементами нормативного правового акта являются преамбула, части (Общая и Особенная), разделы, подразделы, главы, параграфы, статьи, пункты, подпункты, части, абзацы, а в отдельных случаях также позиции и подстрочные примечания. Как видно, промежуточного структурного элемента между подразделом и главой нет. С одной стороны, проблема могла бы быть решена за счет введения (учреждения) такого нового структурного элемента, его можно было бы назвать, например, «Секция». Однако, с другой стороны, стоит задуматься над тем, а насколько в целом распределение нормативного материала в Особенной части КГС по подразделам и разделам является обоснованным и рациональным.

2. Подраздел 1 «Исковое производство» входит в раздел VI «Производство в суде первой инстанции» Особенной части КГС. Выделение в Особенной части КГС раздела с таким содержанием обусловлено, видимо, существованием в Особенной части КГС другого раздела – раздела VIII «Производство по пересмотру судебных постановлений». Ведь если в Особенной части КГС есть раздел, посвященный пересмотру судебных постановлений, то по логике вещей в ней должен быть и раздел, регулирующий разбирательство гражданских дел по существу в суде первой инстанции. Вместе с тем не было учтено, что порядок рассмотрения дел по первой инстанции, в отличие от порядка пересмотра судебных постановлений, характеризуется крайним разнообразием (ввиду большого числа видов производств, по правилам которых судами первой инстанции рассматриваются гражданские дела, и еще большего количества разновидностей процедур, имеющих внутри каждого вида производства). По этой причине раздел VI КГС, по сравнению с разделом VIII КГС, оказался перегружен нормативным материалом: если раздел VIII КГС насчитывает всего 80 с небольшим статей (ст. 555–636), то в разделе VI КГС статей в три с лишним раза больше (ст. 238–502).

В результате для систематизации нормативного материала в разделе VI КГС законодателю пришлось использовать не только такие традиционные для процессуальных кодексов структурные элементы, как статьи, параграфы и главы (главы, составляющие содержание разделов ГПК и ХПК, делятся на статьи, а некоторые из глав ГПК – также на параграфы),

но и совершенно новый структурный элемент – подраздел (подобный структурный элемент не известен ни ГПК, ни ХПК, а в КГС встречается лишь в разделе VI). Но даже применение подразделов не позволило добиться при кодификации в полной мере удовлетворительного эффекта. Как было показано выше, в разделе VI КГС (в частности, в его первом подразделе) общие и специальные (особенные) нормы не отмежеваны должным образом друг от друга, а один и тот же структурный элемент (глава) используется как для регулирования судебных процедур в целом, так и для регламентации только каких-то отдельных их стадий. Кроме того, структурирование Особенной части КГС внесло еще большую неопределенность в вопрос о правовой природе норм раздела VII «Международный гражданский процесс» КГС. Так, размещение раздела VII КГС между разделом VI «Производство в суде первой инстанции» КГС и разделом VIII «Производство по пересмотру судебных постановлений» КГС дает формальный повод считать, что нормы о международном гражданском процессе не имеют отношения ни к рассмотрению судами гражданских дел по первой инстанции, ни к пересмотру судебных постановлений (к более подробному анализу правовой природы норм раздела VII КГС мы обратимся чуть ниже).

Видимо, при систематизации нормативного материала в Особенной части КГС следовало придерживаться какого-то другого подхода. Думается, что разработчикам КГС не стоило стремиться во что бы то ни стало «впихнуть» все нормы, имеющие отношение к рассмотрению судами гражданских дел по первой инстанции, в раздел, с которого начинается Особенная часть КГС, т. е. в раздел VI КГС. Полагаем, что правила о разбирательстве дел по первой инстанции вполне могли бы (мы бы даже сказали, должны были бы) быть распределены по нескольким разделам Особенной части КГС, а именно каждый такой раздел мог бы быть отведен для одного или нескольких видов гражданского судопроизводства, как это сделано в особенной части ГПК^{3*}. Так, в ГПК первый раздел особенной части посвящен исковому производству (раздел VI «Исковое производство в суде первой инстанции»), второй раздел – неисковым производствам (раздел VII «Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений. Особое производство. Приказное производство в суде первой инстанции»), и только затем идет раздел, касающийся пересмотра судебных постановлений (раздел VIII «Производство дел в апелляционном порядке и в порядке надзора. Производство по пересмотру судебных постановлений по вновь открывшимся обстоятельствам»).

Изложенное позволяет заключить, что было бы гораздо более правильно, если бы присутствующие

^{3*} Формально в ГПК особенная, равно как и общая части не выделены, однако фактически о наличии их в ГПК можно говорить. Так, общей части ГПК соответствуют разделы I–V, а особенной – разделы VI–X.

в Особенной части КГС подразделы в действительности являлись разделами и структура Особенной части КГС на этом ее отрезке имела бы такой вид: раздел VI «Исковое производство», раздел VII «Приказное производство»^{4*}, раздел VIII «Производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений», раздел IX «Особое производство. Восстановление утраченного судебного производства», раздел X «Иные виды производств». Подразделы же могли бы выделяться в предложенных нами разделах при наличии в том объективной необходимости. Представляется, что такая необходимость существовала бы прежде всего в отношении раздела VI «Исковое производство», который мог бы включать подраздел 1 «Общие правила искового производства», подраздел 2 «Отдельные иски», подраздел 3 «Меры по обеспечению иска» и подраздел 4 «Примирение по исковым делам». Не исключаем возможности выделения в данном разделе и подраздела 5 «Особенности рассмотрения и разрешения отдельных категорий исковых дел» (в данный подраздел прежде всего стоило бы перенести нормы об особенностях разбирательства дел о возвращении ребенка или об осуществлении прав доступа (глава 54 КГС), а также дел о взыскании алиментов в международном порядке (ст. 544, 546, 547 КГС), поскольку, как будет показано далее, эти нормы в разделе, посвященном международному гражданскому процессу, находиться не должны).

Что касается глав, то их набор в каждом из предлагаемых нами подразделов раздела VI «Исковое производство» мог бы быть таким. Подраздел 1 «Общие правила искового производства» было бы целесообразно разбить на четыре главы, соответствующие нынешним главам 24–27 КГС, а подраздел 2 «Отдельные иски» – на три главы, соответствующие нынешним главам 28–30 КГС. Подраздел 3 «Меры по обеспечению иска» и подраздел 4 «Примирение по исковым делам», на первый взгляд, могут состоять только из одной главы, поскольку в этих подразделах должны были бы найти свое закрепление положения соответственно главы 19 «Обеспечительные меры» КГС и главы 20 «Примирение в гражданском судопроизводстве» КГС. Вместе с тем есть все предпосылки для того, чтобы сделать структуру подразделов 3 и 4 более развернутой. Например, подраздел 3 мог бы включать главу «Общие положения» (ее содержание составили бы статьи, аналогичные нынешним ст. 156, 158 КГС^{5*}) и главу «Порядок применения, замены, изменения и отмены мер по обеспечению иска» (она во-

брала бы в себя статьи, соответствующие нынешним ст. 159–164 КГС). Еще больше оснований сделать развернутой структуру подраздела 4: помимо главы «Общие положения» (которая бы закрепляла и развивала предписания нынешней ст. 165 КГС), в ней стоило бы также предусмотреть отдельные главы, посвященные каждому из способов примирения в судопроизводстве: мировому соглашению, урегулированию споров путем переговоров сторон при содействии их адвокатов, примирительной процедуре, медиации (помимо всего прочего, такой подход позволил бы сделать регулирование примирительных механизмов более подробным и тем самым устранить многие из тех пробелов, которыми в настоящее время страдает глава 20 КГС [8; 9]).

3. Значительным новшеством в регулировании приказного производства в КГС является то, что посвященные этому виду судопроизводства нормы дифференцированы законодателем на две группы. Мы имеем в виду разбивку подраздела 2 «Приказное производство» раздела VI КГС на две главы: главу 31 «Общие положения» и главу 32 «Определение о судебном приказе». Для сравнения: подобной дифференциации процессуальных норм нет ни в ГПК, ни в ХПК – в главе 31 «Приказное производство» ГПК и главе 24 «Приказное производство» ХПК нормативный материал идет «сплошным текстом», т. е. без распределения имеющихся в данных главах статей по более крупным структурным элементам – параграфам. Подобное структурирование подраздела 2 КГС вызывает ряд возражений.

Во-первых, название главы 31 КГС («Общие положения») указывает на то, что содержащиеся в ней нормы имеют общий характер для всего приказного производства. Однако подобный вывод неправомерен. Из всей главы 31 КГС действительно общий характер присущ разве что норме ч. 1 ст. 342 «Дела приказного производства» КГС, раскрывающей понятие приказного производства. Все же остальные нормы данной статьи, а также нормы ст. 343 «Форма и содержание заявления о выдаче определения о судебном приказе», ст. 344 «Основания для отказа в принятии заявления о выдаче определения о судебном приказе» и ст. 345 «Основания для возвращения заявления о выдаче определения о судебном приказе» главы 31 КГС регулируют особенности постадийного развития приказного производства, а потому не могут претендовать на статус общих норм и находиться в структурном элементе под названием «Общие положения».

Во-вторых, название главы 32 КГС («Определение о судебном приказе») не в полной мере соответствует

^{4*} Вопрос о допустимости закрепления норм о приказном производстве на уровне раздела КГС более подробно будет рассмотрен нами ниже.

^{5*} Нормам же ст. 157 КГС место вообще в совсем другом структурном элементе КГС – том, который посвящен санкционированию принудительного исполнения международных медиативных соглашений (в настоящее время таковым структурным элементом является глава 52 КГС). См.: Скобелев В. П. Концептуальные вопросы структурирования Кодекса гражданского судопроизводства Республики Беларусь (в контексте структуры ГПК и ХПК) // Бел. правовая наука: к 100-летию юридического факультета Белорусского государственного университета : сб. науч. тр. Минск : ЮрСпектр, 2025. С. 505.

ее содержанию, поскольку в главе 32 КГС имеются нормы не только о содержании определения о судебном приказе (ч. 2–4 ст. 346 «Порядок вынесения и содержание определения о судебном приказе»), но также о порядке вынесения данного судебного постановления (ч. 1 ст. 346 КГС), о направлении его копии должнику (ст. 347 «Направление должнику копии определения о судебном приказе» КГС), о процедуре оспаривания определения о судебном приказе (ст. 348 «Заявление об отмене определения о судебном приказе», ст. 349 «Отмена определения о судебном приказе» КГС), о вступлении определения о судебном приказе в законную силу, его выдаче взыскателю и исполнении (ст. 350 «Исполнение определения о судебном приказе» КГС).

В контексте высказанных замечаний возникает вопрос о причинах столь неудачного структурирования подраздела 2 КГС. Вероятно, они кроются в стремлении разработчиков КГС соблюсти формальные требования главы 3 «Структура акта, его структурные элементы и их оформление» приложения «Требования нормотворческой техники» к Закону о НПА, по смыслу которых статьи не могут выступать непосредственными структурными элементами подраздела нормативного правового акта, статьи должны быть объединены в главу и только в таком виде могут составлять содержание подраздела, а непременным условием дробления разделов на подразделы является то, что подраздел будет объединять в себе не менее двух глав нормативного правового акта. И это еще одно свидетельство того, что такой структурный элемент, как подраздел, получил в КГС далеко не самое лучшее применение.

Правда, реализация высказанных нами выше предложений относительно систематизации нормативного материала в Особенной части КГС (о том, чтобы имеющиеся в Особенной части КГС подразделы были преобразованы в разделы), на первый взгляд, ситуации тоже не сильно способна помочь: ведь главой 3 «Структура акта, его структурные элементы и их оформление» приложения «Требования нормотворческой техники» к Закону о НПА к структурированию разделов предъявляются точно такие же требования, как и к структурированию подразделов: статьи в разделе могут присутствовать только в составе глав (или параграфов глав), а самих глав в разделе должно быть не менее двух^{6*}. Следовательно, раздел VII «Приказное производство» тоже должен был бы иметь деление на две главы, что, однако, с учетом его содержательного наполнения было бы весьма проблематично сделать.

Выход из столь непростой ситуации кроется, как бы парадоксально это ни звучало, в изменении взгля-

дов на правовую природу приказного производства. Согласно концепции, заложенной в ГПК, ХПК и КГС, приказное производство рассматривается как вид гражданского (хозяйственного) судопроизводства. Такая же точка зрения распространена и в доктрине цивилистического процесса [10, с. 74, 84–85; 11, с. 91; 12, с. 7]. Однако нам представляется, что есть все основания для того, чтобы квалифицировать приказное производство как одну из разновидностей процедур искового производства, поскольку в приказном производстве разрешаются точно такие же дела, которые могут рассматриваться и в исковом порядке. Иными словами, приказное производство – это упрощенный, редуцированный вариант искового вида судопроизводства. Примечательно, что сходные высказывания можно встретить и в литературе [13, с. 8].

В пользу предлагаемого нами подхода к пониманию природы приказного производства говорят также положения следующих нормативных правовых актов. В свое время (пока не было принято постановление Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 29 июня 2006 г. № 4 «О практике рассмотрения судами заявлений в порядке приказного производства») в ч. 1 п. 27 постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 28 июня 2001 г. № 7 «О применении норм Гражданского процессуального кодекса при рассмотрении дел в суде первой инстанции» судам было предписано иметь в виду, что «приказное производство является упрощенной формой судопроизводства» (очевидно, что под судопроизводством здесь понималась не процедура разбирательства судами гражданских дел в целом, а только исковое производство).

В ч. 2 п. 15 постановления Пленума Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь от 6 апреля 2005 г. № 11 «О практике рассмотрения заявлений в порядке приказного производства» было закреплено: «Лица, в отношении которых законодательством установлены льготы по государственной пошлине в виде освобождения от ее уплаты при подаче искового заявления, не уплачивают ее и при подаче заявлений о возбуждении приказного производства». В заменившем его постановлении Пленума Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь от 27 мая 2011 г. № 9 «О некоторых вопросах приказного производства» тоже указано (п. 13), что «лица, которые в соответствии с законодательством освобождены от государственной пошлины при подаче искового заявления, не уплачивают ее и при подаче заявления о возбуждении приказного производства». Аналогичного рода разъяснения были даны и в постановлениях Пленума Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь, посвященных

^{6*} Данную логику явно нарушает раздел IX «Заключительные положения» КГС, состоящий только из одной, причем имеющей идентичное наименование, главы – главы 59 «Заключительные положения». На первый взгляд, такой подход объясняется весьма значительной спецификой соответствующего нормативного материала, которая не позволяет его разбивать хотя бы на две главы. Однако в действительности причина в другом: раздела с подобным содержанием, как будет показано далее, в Особенной части КГС вообще не должно быть.

государственной пошлине: в ч. 3 п. 5 постановления от 28 октября 2005 г. № 23 «О применении хозяйственными судами законодательства Республики Беларусь о государственной пошлине»^{7*} и в подп. 7.3 п. 7 пришедшего ему на смену постановления от 27 мая 2011 г. № 8 «О некоторых вопросах применения хозяйственными судами законодательства о государственной пошлине»^{8*} (признано утратившим силу постановлением Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 31 марта 2021 г. № 2 «Об изменении постановлений Пленума Верховного Суда Республики Беларусь»).

Все вышесказанное позволяет сделать вывод, что нормам о приказном производстве в КГС следовало отвести не подраздел (и не раздел, как это вытекает из рассуждений, приведенных нами в п. 2 настоящей работы), а, подобно ГПК (глава 31) и ХПК (глава 24), лишь главу, причем поместить эту главу следовало бы в подраздел 2 «Отдельные иски» раздела VI «Исковое производство» КГС наравне с главами, посвященными другим видам исковых процедур: главой «Производство по коллективному исковому заявлению» (сейчас это глава 28 КГС), главой «Заочное производство» (сейчас это глава 29 КГС) и главой «Упрощенное производство» (сейчас это глава 30 КГС).

4. Структурирование нормативного материала в подразделе 3 «Производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений» КГС позволяет сделать вывод, что все нормы, которые имеют в данном виде судопроизводства общий характер, сосредоточены в главе 33 «Общие положения» КГС, а нормы, являющиеся особенными (специальными, узконаправленными), закреплены во всех последующих главах подраздела 3 КГС: главе 34 «Производство по делам об обжаловании ненормативных правовых актов, действий (бездействия) органов, должностных лиц, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями», главе 35 «Производство по заявлениям контролирующих (надзорных) органов об установлении приостановления (запрета) деятельности, о продлении приостановления (запрета) производства», главе 36 «Производство по делам о взыскании задолженности по налогам, сборам (пошлинам), иным обязательным платежам в республиканский и (или) местный бюджеты, бюджеты государственных внебюджетных фондов, пеней, процентов за пользование отсрочкой и (или) рассрочкой, налоговым кредитом», главе 37 «Производство по делам и ликвидации юридических лиц (прекращении деятельности индивидуальных предпринимателей)».

^{7*} Там говорилось: «В случае, когда предусмотрено освобождение от уплаты пошлины для истцов, они не уплачивают пошлину также при подаче заявлений о возбуждении приказного производства».

^{8*} Там было зафиксировано: «При освобождении от государственной пошлины истцов (по искам, заявлениям, за подачу исковых заявлений и заявлений, по делам, с исковых заявлений) плательщики, для которых эта льгота установлена, не уплачивают государственную пошлину за подачу заявлений о возбуждении приказного производства и по результатам их рассмотрения».

Иными словами, глава 33 КГС предусматривает некоторые общие положения о порядке разбирательства дел, которым посвящены главы 34–37 КГС, что возражений не вызывает. Проблему мы усматриваем в другом, а именно в том, что относительно большей части категорий дел, которые согласно ст. 351 КГС подведомственны судам в этом виде судопроизводства, специальных (особенных) правил о порядке их разбирательства (подобных тем, что закреплены в главах 34–37 КГС) в подразделе 3 КГС нет. Так, в подразделе 3 КГС отсутствуют главы о процедуре разбирательства следующих категорий дел (применительно к делам, связанным с осуществлением экстремистской деятельности, на данную проблему мы уже обращали внимание [14, с. 43–44]):

- о признании не подлежащим исполнению исполнительного или иного документа уполномоченного государственного органа или уполномоченной организации (должностного лица), по которому взыскание производится в бесспорном порядке, в том числе исполнительной надписи нотариуса, совершенной по требованиям в сфере административных и иных публичных правоотношений (п. 1 ч. 3 ст. 351 КГС);
- о возврате из бюджета денежных средств, списанных в бесспорном порядке (п. 2 ч. 3 ст. 351 КГС);
- о признании недействительной государственной регистрации юридического лица, индивидуального предпринимателя, осуществленной на основании заведомо ложных сведений, представленных в регистрирующий орган (п. 1 ч. 4 ст. 351 КГС);
- о признании недействительной государственной регистрации средства массовой информации, если она осуществлена с нарушением требований актов законодательства (п. 2 ч. 4 ст. 351 КГС);
- о признании организации террористической, причастной к торговле людьми, экстремистской, а также о признании деятельности индивидуального предпринимателя экстремистской (п. 3 ч. 4 ст. 351 КГС);
- о запрещении деятельности на территории Республики Беларусь организации, признанной судом террористической, причастной к торговле людьми, экстремистской (п. 4 ч. 4 ст. 351 КГС);
- о запрещении использования символики и атрибутики организации, признанной судом экстремистской, индивидуального предпринимателя, деятельность которого признана судом экстремистской (п. 5 ч. 4 ст. 351 КГС);
- о приостановлении деятельности общественных объединений, их союзов (ассоциаций), а также профессиональных союзов, их объединений (п. 6 ч. 4 ст. 351 КГС);

- о прекращении деятельности представительства иностранной или международной организации, признанной судом террористической, причастной к торговле людьми, экстремистской, расположенного на территории Республики Беларусь (п. 11 ч. 4 ст. 351 КГС);

- о прекращении выпуска средства массовой информации (п. 12 ч. 4 ст. 351 КГС);

- о ликвидации организаций, оказывающих содействие организованной группе, преступной организации либо созданных на средства организованной группы, преступной организации (п. 14 ч. 4 ст. 351 КГС);

- о ликвидации организации, признанной судом террористической, причастной к торговле людьми, экстремистской (п. 15 ч. 4 ст. 351 КГС);

- о прекращении лицензии, прекращении действия или аннулировании специального разрешения (лицензии) (п. 17 ч. 4 ст. 351 КГС).

Во-первых, подобное положение вещей является не вполне логичным: законодателю нужно было или вообще отказаться от регулирования в подразделе 3 КГС особенностей разбирательства отдельных категорий дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, т. е. установить для абсолютно всех категорий дел этого вида судопроизводства единый порядок их рассмотрения, или же предусмотреть такие особенности для каждой категории дел. Ограничиться же закреплением подобных особенностей лишь для отдельных категорий дел (выбор которых к тому же не совсем понятен) было явно непоследовательным нормотворческим решением.

Во-вторых, возникает резонный вопрос: а по каким именно процессуальным правилам нужно рассматривать указанные в п. 1, 2 ч. 3, п. 1–6, 11, 12, 14, 15, 17 ч. 4 ст. 351 КГС дела? Очевидно, что такими правилами не могут служить положения главы 33 КГС, поскольку глава 33 КГС закрепляет не полномасштабную процедуру разбирательства дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, а лишь некоторые общие положения, характерные для порядка рассмотрения данных дел. Собственно, уже сам факт существования главы 33 КГС с ее нормами общего плана предполагает необходимость присутствия в подразделе 3 КГС специальных (особенных) норм относительно всех упомянутых в главе 33 КГС (ее ст. 351) категорий дел, т. е. нормы главы 33 КГС самостоятельного значения не имеют, они «работают» лишь в связке со специальными (особенными) нормами, касающимися отдельных категорий дел. Только в совокупности общих и соответствующих специальных норм возможно успешное разбирательство дел данного вида судопроизводства. Между тем специальных норм, посвященных перечисленным в п. 1, 2 ч. 3, п. 1–6, 11, 12, 14, 15, 17 ч. 4 ст. 351 КГС делам, в подразделе 3 КГС как раз и нет.

В-третьих, отсутствие в подразделе 3 КГС специальных правил разбирательства дел, указанных в п. 1, 2 ч. 3, п. 1–6, 11, 12, 14, 15, 17 ч. 4 ст. 351 КГС, помимо всех прочих негативных последствий, также порождает сомнения относительно их подведомственности судам в целом, поскольку при исследовании феномена подведомственности нами была выявлена такого рода закономерность [15, с. 33–35]. Любое дело подведомственно судам не абстрактно, не вообще, а всегда применительно к определенному процессуальному порядку, согласно которому оно рассмотрению подлежит. Поиск подобного процессуального порядка осуществляется путем последовательного выявления прежде всего вида правосудия для рассмотрения дела, затем вида судопроизводства в рамках вида правосудия и, наконец, разновидности процедуры в пределах вида судопроизводства. Если таким образом найти процедуру для разбирательства дела не удастся (как в отношении названных в п. 1, 2 ч. 3, п. 1–6, 11, 12, 14, 15, 17 ч. 4 ст. 351 КГС дел), то, значит, данное дело судам не подведомственно.

5. Проблема, аналогичная описанной выше, характерна и для одного из структурных элементов подраздела 3 КГС – главы 34 «Производство по делам об обжаловании ненормативных правовых актов, действий (бездействия) органов, должностных лиц, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями» (на данную проблему мы тоже обращали внимание применительно к экстремистским делам [14, с. 40]). По своему структурному построению глава 34 КГС сходна с подразделом 3 КГС: параграф 1 главы 34 КГС закрепляет некоторые общие нормы для всех дел, которым глава 34 КГС посвящена (по крайней мере, именно таким нормам данный параграф должен быть отведен исходя из его наименования «Общие положения» и места расположения в пределах главы 34 КГС), а параграфы 2–9 главы 34 КГС – специальные нормы, которые касаются отдельных категорий дел, связанных с обжалованием ненормативных правовых актов, действий (бездействия) различных субъектов.

Вместе с тем в параграфах 2–9 главы 34 КГС отражены особенности оспаривания далеко не всех правовых актов, действий (бездействия), которые в принципе могут быть предметом обжалования в суде. Например, среди параграфов 2–9 главы 34 КГС нет параграфа, который был бы посвящен обжалованию ненормативных правовых актов республиканских органов государственного управления (п. 1 ч. 1 ст. 351 КГС) или обжалованию заключений Высшей квалификационной коллегии судей Верховного Суда Республики Беларусь, квалификационных коллегий судей областных (Минского городского) судов, экономических судов областей (города Минска) (п. 8 ч. 1 ст. 351 КГС). Соответственно, такое регулирование порождает риск возникновения всех тех негативных последствий, о которых мы говорили,

отмечая в целом недостатки структурирования подраздела 3 КГС.

Нужно заметить, что глава 34 КГС базируется на положениях главы 29 «Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений» ГПК. Глава 29 ГПК имеет такую же структуру, как и глава 34 КГС: параграф 1 главы 29 ГПК посвящен общим положениям, а параграфы 2–9 главы 29 ГПК – особенностям рассмотрения отдельных категорий дел. Вместе с тем в отношении главы 29 ГПК не возникает проблем, подобных проблемам, связанным с главой 34 КГС, поскольку глава 29 ГПК содержит параграф 6 «Особенности рассмотрения и разрешения жалоб на решения, действия (бездействие) государственных органов и иных юридических лиц, а также организаций, не являющихся юридическими лицами, и должностных лиц, ущемляющих права граждан, а в случаях, предусмотренных актами законодательства, – и права юридических лиц». Данный параграф имеет собирательный характер в том смысле, что по его правилам подлежат рассмотрению дела, не подпадающие под действие параграфов 2–5, 6¹–9 главы 29 ГПК.

Однако при заимствовании норм главы 29 ГПК в главу 34 КГС соответствующий параграф (параграф 6 главы 29 ГПК) сохранен не был, его предписания были перенесены (в несколько переработанном и дополненном виде) в параграф 1 «Общие положения» главы 34 КГС, а положения параграфа 1 «Общие положения» главы 29 ГПК нашли свое закрепление (тоже с определенной модификацией) в главе 33 «Общие положения» КГС. Таким образом, получается, что параграф 1 «Общие положения» главы 34 КГС имеет совсем другое содержание и значение, нежели параграф 1 «Общие положения» главы 29 ГПК: параграф 1 главы 34 КГС закрепляет не какие-то отдельные нормы, являющиеся общими для всех остальных параграфов данной главы (подобно параграфу 1 главы 29 ГПК), а предусматривает полномасштабную процедуру разбирательства дел об обжаловании ненормативных правовых актов, действий (бездействия) любых наделенных властными полномочиями субъектов, по правилам которой подлежат рассмотрению все дела, за исключением указанных в параграфах 2–9 главы 34 ГПК.

Но отсюда следует, что название параграфа 1 главы 34 КГС, равно как и само структурирование главы 34 КГС, должны быть иными. Учитывая высказанные нами выше предложения относительно преобразования структуры Особенной части КГС (о замене почти всех имеющихся в Особенной части КГС подразделов на разделы), полагаем, что главе 34 КГС целесообразно придать статус подраздела (с точно таким же наименованием, как и у главы 34 КГС)

внутри раздела VII «Производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений»^{9*}. Правда, это породит вопрос о необходимости формирования и других подразделов в рамках раздела VII КГС. Однако нам представляется, что положения главы 3 «Структура акта, его структурные элементы и их оформление» приложения «Требования нормотворческой техники» к Закону о НПА не исключают присутствия в разделе только одного подраздела, т. е. объединения в подраздел лишь некоторых глав раздела без распределения по подразделам всех остальных имеющихся в разделе глав. Поэтому в нашей версии структурирования Особенной части КГС раздел VII будет иметь только один подраздел (хотя если законодателем будут учтены сделанные нами замечания о том, что КГС должен регулировать процедуру рассмотрения указанных в п. 1, 2 ч. 3, п. 1–6, 11, 12, 14, 15, 17 ч. 4 ст. 351 КГС дел, то это может привести к наполнению раздела VII КГС и другими подразделами).

Соответствующий подраздел раздела VII КГС должен включать в себя две главы: главу «Порядок рассмотрения дел об обжаловании ненормативных правовых актов, действий (бездействия) органов, должностных лиц, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями» (ее содержание должен составить нормативный материал из нынешнего параграфа 1 главы 34 КГС) и главу «Особенности рассмотрения дел об обжаловании отдельных видов ненормативных правовых актов и действий» (она должна иметь деление на параграфы, соответствующие параграфам 2–9 главы 34 КГС).

6. Одна из значительных новелл КГС заключается в изменении структурного расположения норм, посвященных восстановлению утраченного судебного производства. В ГПК они находятся в Приложении 2 «Восстановление утраченного судебного производства», а в КГС они уже перенесены в главу 39 «Восстановление утраченного судебного производства» подраздела 4 «Особое производство. Восстановление утраченного судебного производства» раздела VI «Производство в суде первой инстанции». С одной стороны, подобные преобразования были осуществлены для того, чтобы соблюсти формальные требования ч. 1 п. 4 приложения «Требования нормотворческой техники» к Закону о НПА, касающиеся использования в нормативных правовых актах приложений. Согласно этим требованиям «приложения поясняют или дополняют содержание нормативных предписаний акта и являются его частью, вынесенной для удобства пользования за текст акта (утвержденного акта). В виде приложений, как правило, оформляются таблицы, перечни, формы документов,

^{9*} В п. 2 настоящей работы разделу «Производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений» нами был присвоен порядковый номер VIII, однако, с учетом выводов, сделанных в п. 3 работы, о нецелесообразности присутствия в Особенной части КГС раздела VII «Приказное производство» номер VIII закономерно меняется на VII.

графики, карты, схемы и другие положения, поясняющие или дополняющие содержание нормативных правовых предписаний акта». Очевидно, что нормы о восстановлении утраченного судебного производства подобным требованиям не отвечают.

С другой стороны, изменение структурного расположения названных норм, видимо, было продиктовано стремлением разработчиков КГС внести большую ясность в вопрос относительно их правовой природы. Вместе с тем решить данную задачу, на наш взгляд, в полной мере не удалось. Так, остается не ясным, как соотносятся между собой особое производство и процедура восстановления утраченного судебного производства и по какому критерию регулирующие их нормы оказались объединены в одном подразделе КГС. Ведь если нормы о восстановлении утраченного судебного производства были помещены именно в подраздел 4 КГС, а не в подраздел 5 «Иные виды производств» КГС, то, значит, у данных норм имеется нечто общее с нормами, регламентирующими порядок особого производства. Однако в подразделе 4 КГС нет структурного элемента (в частности, главы), который закреплял бы положения, являющиеся общими и для особого производства, и для процедуры восстановления утраченного судебного производства.

Кроме того, нельзя не отметить и дисбаланс в распределении нормативного материала в рамках подраздела 4 КГС: если глава 39 «Восстановление утраченного судебного производства» насчитывает всего 7 статей (ст. 457–463), то в главе 38 «Особое производство» статей почти в 8 раз больше: глава содержит 52 статьи (ст. 405–456), распределенные по 13 параграфам. Отсюда возникает впечатление, что глава 39 КГС была включена в подраздел 4 КГС не столько из-за онтологической связи содержащихся в ней норм с особым производством, сколько из-за того, чтобы формально обеспечить соблюдение положений главы 3 «Структура акта, его структурные элементы и их оформление» приложения «Требования нормотворческой техники» к Закону о НПА, по смыслу которых подраздел должен состоять не менее чем из двух глав.

По нашему мнению, восстановление утраченного судебного производства необходимо квалифицировать как одну из категорий дел особого производства. В подтверждение правильности такого подхода можно сослаться в том числе и на позицию российского законодателя (глава 38 «Восстановление утраченного судебного производства» подраздела IV «Особое производство» раздела II «Производство в суде первой инстанции» Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации). Соответственно, нормы о восстановлении утраченного судебного производства должны находиться не за пределами, а внутри главы 38 КГС и составлять содержание очередного (четырнадцатого по счету) параграфа данной главы. Обеспечить же соблюде-

ние положений главы 3 «Структура акта, его структурные элементы и их оформление» приложения «Требования нормотворческой техники» к Закону о НПА (о том, что подраздел должен включать не менее двух глав) можно просто путем преобразования всех имеющихся в главе 38 КГС параграфов в одноименные главы. Учитывая высказанные нами выше предложения относительно изменения структуры Особой части КГС, образованные таким путем новые главы должны составить содержание не подраздела, а раздела «Особое производство» КГС с порядковым номером VIII.

7. Из наименования и структуры подраздела 5 «Иные виды производств» КГС можно сделать вывод, что он предусматривает целый ряд (по количеству имеющихся в данном подразделе глав) совершенно самостоятельных видов гражданского судопроизводства. Однако подобный вывод является поверхностным, обманчивым и не учитывающим то общее, что существует между отдельными главами подраздела 5 КГС.

Например, главу 41 «Производство по ходатайству об отмене решения третейского суда, международного арбитражного (третейского) суда, иного постоянного арбитражного органа, находящихся на территории Республики Беларусь» КГС и главу 42 «Производство по заявлению об отмене решения трудового арбитража» КГС есть все основания относить к одному виду гражданского судопроизводства, который условно можно обозначить как «Производство по оспариванию решений арбитражных органов». В пользу такого вывода свидетельствует в том числе то, что в ГПК аналогичного рода главы (глава 34¹ «Производство по заявлению об отмене решения третейского суда» и глава 34² «Производство по заявлению об отмене решения трудового арбитража») находятся в одном структурном элементе – разделе VIII¹ «Производство по заявлению об отмене решения третейского суда, трудового арбитража». Соответственно и в КГС нормы глав 41 и 42 следовало бы объединить в один структурный элемент. Таковым должен был бы выступать самостоятельный раздел Особой части КГС. Причем помимо двух указанных глав в данном разделе было бы целесообразно предусмотреть и еще одну главу под названием «Общие положения», в которой были бы закреплены предписания о круге субъектов, имеющих право оспаривать решения арбитражных органов, о недопустимости пересмотра данных решений по существу, о последствиях их отмены и пр.

8. Отдельно стоит остановиться на ст. 473 «Ходатайство об отмене решения международного арбитражного (третейского) суда, иного постоянного арбитражного органа, находящихся на территории Республики Беларусь, предварительного характера о наличии у них компетенции» КГС, которая является последней из статей главы 41 КГС. Во-первых, по вопросу наличия у арбитражного органа компетенции

на рассмотрение спора (когда этот вопрос обсуждается арбитражным органом предварительно, до разрешения спора по существу) выносятся не решение, а определение. Это прямо предусмотрено в ч. 4 ст. 22 Закона Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. № 279-З «О международном арбитражном (третейском) суде» (далее – Закон о МАС). Менее четко данный момент урегулирован в Регламенте Арбитражной комиссии открытого акционерного общества «Белорусская универсальная товарная биржа»^{10*}, утвержденном Протоколом заседания Правления открытого акционерного общества «Белорусская универсальная товарная биржа» от 30 июля 2018 г. № 116 (далее – Регламент)^{11*}. По смыслу ст. 19 Регламента в течение трех дней с момента поступления искового заявления Арбитражной комиссией должен быть решен в том числе вопрос о наличии у нее компетенции на рассмотрение спора, при этом в случае принятия искового заявления и возбуждения арбитражного разбирательства Арбитражной комиссией выносятся определение. Отсюда можно заключить, что наличие у Арбитражной комиссии компетенции на рассмотрение спора фактически тоже констатируется определением.

Во-вторых, ч. 1 ст. 473 КГС позволяет заявить ходатайство об отмене указанного определения только «в случаях, предусмотренных международным договором Республики Беларусь». Единственным международным договором Республики Беларусь, который предусматривает такую возможность, является Европейская конвенция о внешнеторговом арбитраже 1961 г. (далее – Европейская конвенция)^{12*}. Вместе с тем нужно учитывать, что сфера действия Европейской конвенции достаточно узка: согласно абзацу а п. 1 ст. I она применяется «к арбитражным соглашениям как физических, так и юридических лиц, которые на момент заключения такого соглашения имеют постоянное местожительство или соответственно свое местонахождение в различных Договаривающихся Государствах». С учетом содержания ч. 1 ст. 473 КГС выходит, что в одном и том же арбитражном органе разные субъекты будут получать совершенно разный уровень процессуальных гарантий: субъекты, отвечающие признакам, указанным в абзаце а п. 1 ст. I Европейской конвенции, смогут обжаловать в государственный суд определение арбитражного органа о признании им своей компетенции на рассмотрение спора, в то время как все остальные субъекты такой возможности будут

лишены (ч. 5 ст. 22 Закона о МАС допускает обжалование указанного определения только в президиум международного арбитражного (третейского) суда, а Регламент, равно как и Закон Республики Беларусь от 5 января 2009 г. № 10-З «О товарных биржах» (далее – Закон о биржах), о каком-либо обжаловании такого определения вообще не упоминают).

В-третьих, согласно ч. 2 ст. 473 КГС ходатайство об отмене определения подлежит рассмотрению судом «по правилам, установленным настоящей главой, с учетом особенностей, предусмотренных международным договором Республики Беларусь, законодательными актами о международном арбитражном (третейском) суде». Как видно, про особенности, предусмотренные правовыми актами об ином постоянном арбитражном органе, находящемся на территории Республики Беларусь, здесь ничего не говорится, хотя ч. 1 ст. 473 КГС возможность рассмотрения судом ходатайства об отмене определения такого иного постоянного арбитражного органа допускает. Полагаем, что такое отсутствие не случайно, поскольку подобных особенностей в Законе о биржах и Регламенте попросту нет. Более того, данных особенностей нет даже в Европейской конвенции и Законе о МАС. Следовательно, в ч. 2 ст. 473 КГС слов «с учетом особенностей, предусмотренных международным договором Республики Беларусь, законодательными актами о международном арбитражном (третейском) суде» тоже быть не должно. Получается, в ч. 2 ст. 473 КГС должно быть написано лишь, что ходатайство об отмене определения рассматривается «по правилам, установленным настоящей главой». Однако и такой подход не является в полной мере удовлетворительным, поскольку далеко не все нормы главы 41 КГС возможно применить в ходе оспаривания определения арбитражного органа о признании им своей компетенции на рассмотрение спора. В частности, данный вывод прежде всего касается норм ст. 471 «Основания для отмены решения третейского суда, международного арбитражного (третейского) суда, иного постоянного арбитражного органа, находящихся на территории Республики Беларусь» КГС. Ведь очевидно, что основания для отмены решения арбитражного органа по существу спора и основания для отмены его определения по вопросу компетенции не могут полностью совпадать. Более того, основания последнего рода отраслевыми правовыми актами (Законом о МАС, Законом о биржах, Регламентом) вообще не урегулированы.

^{10*} Под иным постоянным арбитражным органом, находящимся на территории Республики Беларусь, в тексте КГС, в том числе в его ст. 473, подразумевается именно Арбитражная комиссия открытого акционерного общества «Белорусская универсальная товарная биржа» (далее – Арбитражная комиссия).

^{11*} См.: Регламент Арбитражной комиссии // Белорусская универсальная товарная биржа : сайт. URL: <https://www.butb.by/arbitrazh/reglament-arbitrazhnoy-komissii/> (дата обращения: 16.07.2025)

^{12*} В п. 3 ст. V Европейской конвенции закреплено: «Арбитражный суд, против которого заявлен отвод о неподсудности, не должен отказываться от разбирательства дела и имеет право сам вынести решение по вопросу о своей компетенции или о наличии или действительности арбитражного соглашения или сделки, составной частью которой это соглашение является, с тем, однако, что указанное решение арбитражного суда может быть впоследствии обжаловано в компетентном государственном суде в соответствии с законом страны суда».

В-четвертых, положения ст. 473 КГС имеют неверное структурное расположение, поскольку они, по нашему мнению, относятся к совсем другому виду гражданского судопроизводства. Данный вид судопроизводства можно было бы условно обозначить как «производство, связанное с оказанием судами содействия арбитражным органам, находящимся на территории Республики Беларусь» и отвести ему отдельную главу в подразделе 5 «Иные виды производств» КГС^{13*} (на необходимость выделения в КГС главы, посвященной подобному виду судопроизводства, мы уже указывали [6, с. 505]). Причем в эту главу следовало бы также переместить нормы (с закреплением их на уровне отдельных статей данной главы), касающиеся принятия мер по обеспечению иска, рассматриваемого третейским судом или международным арбитражным (третейским) судом, находящимися на территории Республики Беларусь (ч. 2 ст. 156, ч. 5, 6 ст. 159, ч. 2 ст. 160, ч. 1, 2 ст. 161 КГС), и мер по обеспечению доказательств, необходимых для разбирательства спора в международном арбитражном (третейском) суде (ч. 4 ст. 235 КГС).

9. Новый взгляд требуется (на что мы уже обращали внимание [6, с. 508]) и на вид судопроизводства, которому посвящена глава 43 «Производство, связанное с исполнением судебных постановлений, исполнительных документов, выдаваемых иными органами» подраздела 5 КГС. В своей основе глава 43 КГС базируется на положениях раздела IX «Производство, связанное с исполнением судебных постановлений, иных решений и актов. Выдача исполнительного листа на принудительное исполнение медиативного соглашения» ГПК и раздела IV «Производство, связанное с исполнением судебных постановлений, иных решений и актов» ХПК. Однако такой подход к определению предмета данного вида судопроизводства является неоправданно узким. Нам представляется, что к этому виду судопроизводства нужно относить абсолютно все дела (вопросы), которые преследуют следующую общую цель: обеспечение принудительного исполнения судебных постановлений и иных актов, подлежащих исполнению (соответственно и называться данный вид судопроизводства должен несколько иначе: «Производство, связанное с обеспечением принудительного исполнения судебных постановлений и иных актов, подлежащих исполнению»^{14*}).

В связи с этим названный вид судопроизводства должен охватывать собой нормы не только главы 43 КГС, но и главы 44 «Производство по за-

явлению о выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда, международного арбитражного (третейского) суда, иного постоянного арбитражного органа, находящихся на территории Республики Беларусь» КГС, а также главы 45 «Производство по заявлению о выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение медиативного соглашения» КГС. Кроме того, к данному виду судопроизводства имеют отношение ряд глав из раздела VII «Международный гражданский процесс» КГС: глава 51 «Производство по делам о признании и приведении в исполнение решений иностранных судов, иностранных третейских судов (арбитражей)», глава 52 «Производство по делам о признании и приведении в исполнение международных медиативных соглашений» и глава 53 «Производство по просьбам о признании или о признании и исполнении решений иностранных судов о взыскании алиментов на детей, просьбам о вынесении или о совершенствовании решений о взыскании алиментов на детей в международном порядке» (в той части, в которой данная глава касается признания и приведения в исполнение соответствующих иностранных решений).

Все названные главы было бы необходимо объединить под «крышей» одного структурного элемента КГС – раздела «Производство, связанное с обеспечением принудительного исполнения судебных постановлений и иных актов, подлежащих исполнению». При этом самой первой главой данного раздела должна являться глава «Общие положения». В данной главе было бы целесообразно урегулировать такие моменты общего плана, как, например, предметную компетенцию судов в сфере обеспечения принудительного исполнения судебных постановлений и иных подлежащих исполнению актов, вопросы подсудности, отдельные аспекты процедуры разрешения судом соответствующих вопросов (когда для разрешения вопроса требуется проводить судебное заседание, в каких случаях к участию в судебном заседании нужно привлекать судебного исполнителя и т. п.). Полагаем, что определенного структурного реформирования (при необходимости с одновременной модификацией его в содержательном плане) потребует и нормативный материал, содержащийся сейчас в главе 43 КГС: его нужно будет разбить на главы «Выдача судом исполнительного документа, его дубликата», «Восстановление срока предъявления исполнительного документа к исполнению», «Порядок рассмотрения

^{13*} В случае реализации высказанных в п. 2 и п. 3 настоящей статьи предложений по изменению структуры Особенной части КГС подраздел «Иные виды производств» будет иметь статус раздела с порядковым номером IX.

^{14*} Предлагаемая нами терминология потребует возвращения в законодательство норм, которые закрепляли понятие и перечни актов, подлежащих исполнению (в теории данные акты еще называют основаниями исполнения). В свое время указанные нормы содержались в ст. 461 «Судебные постановления и другие акты, подлежащие исполнению» ГПК и ст. 328 «Судебные постановления и иные акты, подлежащие исполнению» ХПК, однако в результате принятия Закона Республики Беларусь от 24 октября 2016 г. № 439-З «Об исполнительном производстве» по непонятным причинам были утрачены, в том числе не были перенесены и в сам этот Закон.

представлений судебного исполнителя»^{15*}, «Меры по обеспечению исполнения исполнительного документа», «Освобождение имущества от ареста», «Поворот исполнения судебного постановления, иного акта, подлежащего исполнению».

10. Особенностью структурирования в КГС нормативного материала, посвященного международному гражданскому процессу, является то, что он разбит на ряд глав (см. главы 46–54 раздела VII «Международный гражданский процесс» КГС). Для сравнения: в ГПК (глава 41 «Правила международного гражданского процесса») и ХПК (глава 27 «Производство по рассмотрению хозяйственных (экономических) споров и иных дел с участием иностранных лиц») аналогичным вопросам отведено только по одной главе. При этом самой первой главой раздела VII КГС является глава 46 «Общие положения», которая, судя по ее названию и структурному месторасположению, призвана играть роль своеобразной общей части для всех остальных норм о международном гражданском процессе. Однако внимательный анализ главы 46 КГС показывает, что подобную роль она выполнять фактически не может.

Так, большая часть норм главы 46 КГС относится не к общим положениям, а к одному специальному вопросу международного гражданского процесса – правовому положению иностранных участников судопроизводства (ст. 503 «Процессуальные права и обязанности иностранных лиц», ст. 505 «Процессуальная правоспособность и процессуальная дееспособность иностранных граждан, лиц без гражданства», ст. 506 «Процессуальная правоспособность иностранной организации» и ст. 507 «Процессуальная правоспособность международной организации»). И в этом плане глава 46 не отличается от остальных глав раздела VII КГС, каждая из которых тоже регулирует свой, связанный с международным гражданским процессом, специальный вопрос. Поэтому главе 46 КГС больше подходит название не «Общие положения», а «Правовое положение в гражданском судопроизводстве иностранных лиц».

На статус общих положений в главе 46 КГС могут претендовать разве что нормы ст. 504 «Законодательство о судопроизводстве по делам с участием иностранных лиц». Однако данная статья заслуживает ряда замечаний. Во-первых, название ст. 504 КГС не в полной мере отвечает ее содержанию, причем сразу по двум причинам. В ч. 1 ст. 504 КГС к источникам регулирования судопроизводства по делам с участием иностранных лиц, помимо КГС и других законодательных актов, отнесены также международные договоры Республики Беларусь, но международные договоры не являются нормативными правовыми актами и, соответственно, в состав за-

конодательства не входят. А ч. 2 ст. 504 КГС вообще посвящена тому вопросу, который не имеет отношения к источникам регулирования судопроизводства, – принципам правосудия по делам с участием иностранных лиц. Очевидно, что положениям ч. 2 ст. 504 КГС должна была бы быть отведена совершенно самостоятельная статья.

Во-вторых, ст. 504 КГС перекликается с другой статьей раздела VII КГС – ст. 515 «Правила, применяемые по делам с участием иностранных лиц», т. е. можно говорить о наличии в правовом регулировании дублирования. Правда, дублирование между статьями является неполным, поскольку к предмету регулирования ст. 515 КГС, отраженному в ее наименовании, имеет отношение лишь первая часть данной статьи (она гласит, что «дела с участием иностранных лиц рассматриваются судами Республики Беларусь по правилам, установленным настоящим Кодексом, с учетом особенностей настоящего раздела, если иное не установлено международными договорами Республики Беларусь»), а две оставшиеся ее части касаются посторонних этому предмету вопросов – сроков рассмотрения дел (ч. 2 ст. 515 КГС) и порядка извещения участвующих в деле иностранных лиц (ч. 3 ст. 515 КГС).

Раздел VII КГС заслуживает и некоторых других замечаний структурного плана, о которых мы отчасти уже писали [6, с. 507–509; 7, с. 85–86]. Так, в разделе VII КГС присутствуют нормы (в объеме целых глав), которые там находиться не должны. Ведь для отнесения норм к правилам международного гражданского процесса должны соблюдаться следующие условия: во-первых, нормы должны отражать особенности совершения отдельных процессуальных действий или особенности решения отдельных процессуальных вопросов, которые (особенности) обусловлены именно наличием в деле иностранного элемента, а не какими-то иными обстоятельствами; во-вторых, эти особенности должны быть типичными (не эксклюзивными, не единичными), т. е. характерными для всех или для подавляющего большинства дел, в которых имеется иностранный элемент.

Очевидно, что данным требованиям не отвечают нормы главы 51 «Производство по делам о признании и приведении в исполнение решений иностранных судов, иностранных третейских судов (арбитражей)» КГС, главы 52 «Производство по делам о признании и приведении в исполнение международных медиативных соглашений» КГС, главы 53 «Производство по просьбам о признании или о признании и исполнении решений иностранных судов о взыскании алиментов на детей, просьбам о вынесении или о совершенствовании решений о взыскании алиментов на детей в международном порядке» КГС

^{15*} По правилам данной главы будут рассматриваться не только представления судебного исполнителя о разрешении произвести осмотр земельного участка, жилого, нежилого помещений без согласия должника (рассмотрению представлений этого вида сейчас посвящена ст. 489 КГС), но и любые иные подаваемые судебным исполнителем представления.

и главы 54 «Производство по делам о возвращении ребенка или об осуществлении прав доступа» КГС. Так, в главе 53 (в части рассмотрения связанных с алиментами требований) и главе 54 КГС почти все предусмотренные ими процессуальные особенности обусловлены не иностранным элементом, а особым характером (особой социальной значимостью) соответствующих дел. Поэтому в п. 2 настоящей работы нормы данных глав мы предлагали перенести в подраздел 5 «Особенности рассмотрения и разрешения отдельных категорий исковых дел» раздела VI «Исковое производство» отстраиваемого нами варианта структуры Особенной части КГС. А в главе 51, главе 52 и главе 53 (в части признания и исполнения решений иностранных судов о взыскании алиментов) КГС процессуальных особенностей, в том числе связанных с иностранным элементом, как таковых вообще нет, иностранный элемент в этих делах оказывает влияние на сам результат разрешения дела по существу, а именно на содержание тех специфических оснований, по которым суд может удовлетворить заявленные требования или отклонить их (ст. 532, 533, 541, 545 КГС). По этой причине в п. 9 настоящей работы нормы названных глав мы предлагали включить (вместе с нормами некоторых других глав) в такой новый раздел КГС, как «Производство, связанное с обеспечением принудительного исполнения судебных постановлений и иных актов, подлежащих исполнению».

Весьма спорным является и структурное расположение в КГС раздела VII «Международный гражданский процесс» в целом. Так, нахождение данного раздела между разделом VI «Производство в суде первой инстанции» и разделом VIII «Производство по пересмотру судебных постановлений» дает повод для вывода (на этот момент мы обращали внимание в п. 2 настоящей статьи), будто нормы о международном гражданском процессе не имеют отношения ни к рассмотрению судами гражданских дел по первой инстанции (согласно правилам различных видов судопроизводства), ни к пересмотру судебных постановлений. Однако в действительности подобный вывод неверен. Иностранный элемент может иметь место в деле любого вида судопроизводства и на любой стадии процесса по нему, следовательно, сфера действия норм о международном гражданском процессе максимально широка, данные нормы имеют общий характер и потому должны располагаться, как бы ни парадоксально это звучало, в Общей части КГС. Но, разумеется, перенесению в Общую часть КГС положения раздела VII подлежат не в полном объеме, а лишь в составе глав 46–50, так как нормы лишь этих глав имеют общий характер для всего гражданского судопроизводства.

11. К Особенной части КГС законодателем отнесен также раздел IX «Заключительные положения», состоящий из единственной, причем одноименной с ним главы 59 «Заключительные положения». Подобное структурирование нормативного материала уже само по себе вызывает вопросы: имело ли смысл предусматривать в пределах раздела главу, если иных глав в данном разделе нет (ведь главы предназначены для того, чтобы все содержащиеся в разделе нормы разделять на группы по критерию схожести предмета регулирования каждой группы норм и четко отграничивать эти группы друг от друга)^{16*}, и, кроме того, было ли правильно давать этой главе наименование, тождественное названию раздела, в котором она размещена (ведь с точки зрения нормотворчества предмет регулирования раздела должен являться более широким, нежели предмет регулирования каждой из находящихся внутри его глав, а значит, и по своему наименованию раздел и каждая его глава должны хоть как-то различаться)? Вероятно, данный подход был заимствован в КГС из ГПК, где раздел XI «Заключительные положения» тоже состоит из одной главы 42, имеющей, правда, отличное от самого раздела наименование – «Порядок вступления настоящего Кодекса в силу» (хотя такое наименование главы не вполне соответствует предмету ее регулирования, который, как видно из находящихся в главе статей, охватывает собой вопросы не только порядка, но и последствий вступления ГПК в силу). Помимо этого, еще один раздел ГПК (раздел X «Международный гражданский процесс») состоит только из одной главы (главы 41 «Правила международного гражданского процесса»).

Спорным видится и содержательное наполнение раздела IX КГС. Очевидно, что в Особенной части КГС должны находиться нормы, которые регулируют процессуальные отношения, т. е. отношения между судами и участниками судопроизводства, возникающие на разных стадиях процесса в ходе рассмотрения гражданских дел различных видов производств. Однако большая часть норм раздела IX КГС касается отношений совсем иного рода, а именно отношений, которым посвящен Закон о НПА и которые условно можно было бы обозначить как отношения по поводу «рождения», «жизни» и «смерти» нормативных правовых актов. Так, раздел IX КГС предусматривает признание утратившими силу законодательных актов и их отдельных положений (ст. 637); соотношение по юридической силе КГС и других актов законодательства, которые содержат положения, противоречащие КГС (ч. 1 ст. 638); принятие отдельными государственными органами мер по реализации положений КГС (ст. 639); момент вступления в силу различных положений КГС

^{16*} В п. 3 настоящей работы мы отмечали, что в этом плане раздел IX КГС не вполне отвечает положениям главы 3 «Структура акта, его структурные элементы и их оформление» приложения «Требования нормотворческой техники» к Закону о НПА, по смыслу которых раздел нормативного правового акта должен содержать не менее двух глав.

(ст. 640). Характерно, что аналогичные положения содержит и раздел XI ГПК: ст. 562 «Момент вступления настоящего Кодекса в силу» (соответствует ст. 640 КГС), ст. 563 «Действие законодательства Республики Беларусь в связи со вступлением в силу настоящего Кодекса» (соответствует ч. 1 ст. 638 КГС), ст. 565 «Действия государственных органов в связи со вступлением в силу настоящего Кодекса» (соответствует ст. 639 КГС), ст. 566 «Признание утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Беларусь» (соответствует ст. 637 КГС). Причем стоит заметить, что последовательность в регулировании перечисленных вопросов является более логичной в ГПК, нежели в КГС, так как сперва нужно указать на вступление нового кодекса в силу и только потом – на последствия, которые такое вступление влечет.

Собственно же процессуальным отношениям в разделе IX КГС посвящены только нормы ч. 2–6 ст. 638 (еще меньший объем такого рода норм содержится в разделе XI ГПК – ст. 564 «Завершение производства по отдельным категориям дел» состоит всего лишь из одного небольшого абзаца). При этом особенность данных норм (не позволяющая, на наш взгляд, им находиться в Особенной части КГС) заключается в том, что они рассчитаны только на временное (можно даже сказать, разовое) применение, поскольку определяют, по каким процессуальным правилам необходимо завершать производство по делам (всех видов производств и на всех стадиях процесса по ним), которые на момент вступления КГС в силу остались не рассмотренными. Например, ч. 2 ст. 638 КГС гласит, что «производство в судах первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанций по делам, не рассмотренным до вступления в силу настоящего Кодекса, осуществляется по правилам, установленным настоящим Кодексом», а согласно ч. 3 ст. 638 КГС «дела, начатые производством до вступления в силу настоящего Кодекса, подведомственные судам по настоящему Кодек-

су в ином виде судопроизводства, рассматриваются по правилам, действовавшим на момент возбуждения производства по делу». Как только производство по соответствующим делам будет завершено, нормы ч. 2–6 ст. 638 КГС утратят всякое значение. Не случайно поэтому ст. 638 КГС называется «Переходные положения».

Вышесказанное позволяет сделать вывод, что нормы раздела IX должны были быть помещены не в Особенную часть КГС, а в отдельный закон, посвященный вступлению КГС в силу. Например, в отношении Гражданского процессуального кодекса БССР 1964 г. (далее – ГПК БССР 1964 г.) законодатель поступил именно таким образом. Так, был принят Закон БССР от 11 июня 1964 г. «Об утверждении Гражданского процессуального кодекса Белорусской ССР», который содержал две статьи: ст. 1 (в ней говорилось об утверждении ГПК 1964 г. с 1 января 1965 г.) и ст. 2 (в ней Президиуму Верховного Совета БССР поручалось установить порядок введения в действие ГПК БССР 1964 г. и утвердить перечень законодательных актов, утрачивающих силу в связи с введением ГПК БССР 1964 г. в действие). Практика введения кодексов в действие специальными законами существует и в настоящее время. Например, Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях 2021 г. и Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях 2021 г. были введены в действие Законом Республики Беларусь от 6 января 2021 г. № 93-З «О введении в действие кодексов», который содержал нормы, аналогичные нормам, присутствующим в разделе XI ГПК и разделе IX КГС. Подтверждением правильности предлагаемого нами подхода является и то, что нормы о введении гражданских процессуальных регламентов в действие представители отечественной науки к особенной части гражданского процессуального права (равно как и к его общей части) никогда не относили [16, с. 8–9; 17, с. 18; 18, с. 14–15].

Заключение

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы:

- присутствующие в Особенной части КГС нормы общего характера в структурном плане далеко не во всех случаях надлежащим образом отмежеваны (отделены) от специальных норм, одной из причин чего является перегруженность раздела VI КГС нормативным материалом (объем содержащегося в разделе VI КГС нормативного материала таков, что его невозможно правильно распределить по имеющимся в данном разделе структурным элементам);
- при формировании раздела VI КГС не следовало стремиться поместить в него абсолютно все нормы, касающиеся рассмотрения судами гражданских дел по первой инстанции. Данные нормы стоило распределить по нескольким разделам Особенной части

КГС, каждый из которых был бы посвящен одному или нескольким видам гражданского судопроизводства. Иными словами, содержащиеся в разделе VI КГС подразделы должны были бы иметь статус разделов (кроме подраздела 2 «Приказное производство»), а подразделы уже нужно было выделять внутри них. Например, в разделе «Исковое производство» можно было бы предусмотреть такие подразделы: «Общие правила искового производства», «Отдельные иски», «Меры по обеспечению иска», «Примирение по исковым делам», «Особенности рассмотрения и разрешения отдельных категорий исковых дел»;

- приказное производство является не самостоятельным видом гражданского судопроизводства, а одной из процедур в рамках искового производ-

ства наравне с такими другими его процедурами, как производство по коллективному исковому заявлению, заочное производство и упрощенное производство. Нормы, регулирующие приказное производство, нет оснований разбивать по главам и отводить им в КГС отдельный подраздел или раздел. Данные нормы необходимо сосредоточить в одной главе, а саму главу (если исходить из предлагаемой нами концепции структуры Особенной части КГС) поместить в подраздел «Отдельные исковые процедуры» раздела «Исковое производство»;

- в КГС требуется регламентировать порядок рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, которые указаны в п. 1, 2 ч. 3, п. 1–6, 11, 12, 14, 15, 17 ч. 4 ст. 351 КГС, подобно тому, как это сделано в главах 34–37 КГС для других категорий дел этого вида судопроизводства;

- главе 34 КГС целесообразно придать статус подраздела (с точно таким же наименованием, как и у главы 34 КГС) внутри предлагаемого нами раздела «Производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений» с разбивкой данного подраздела на две главы: главу «Порядок рассмотрения дел об обжаловании ненормативных правовых актов, действий (бездействия) органов, должностных лиц, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями» (ее содержание должен составить нормативный материал из нынешнего параграфа 1 главы 34 КГС) и главу «Особенности рассмотрения дел об обжаловании отдельных видов ненормативных правовых актов и действий» (она должна иметь деление на параграфы, соответствующие параграфам 2–9 главы 34 КГС);

- восстановление утраченного судебного производства следует квалифицировать как одну из категорий дел особого производства, при этом главу 38 КГС необходимо преобразовать в самостоя-

тельный раздел КГС, а имеющиеся внутри данной главы параграфы – в главы данного раздела;

- нормы, содержащиеся в главах 41 и 42 КГС, есть все основания относить к одному виду гражданского судопроизводства, который условно можно обозначить как «Производство по оспариванию решений арбитражных органов»;

- нормы ст. 473 КГС имеют отношение к виду гражданского судопроизводства, который можно было бы назвать «Производство, связанное с оказанием судами содействия арбитражным органам, находящимся на территории Республики Беларусь». Данному виду судопроизводства стоило бы ответить отдельную главу в предлагаемом нами разделе «Иные виды производств» и перенести в нее также нормы, касающиеся принятия мер по обеспечению иска, рассматриваемого третейским судом или международным арбитражным (третейским) судом (ч. 2 ст. 156, ч. 5, 6 ст. 159, ч. 2 ст. 160, ч. 1, 2 ст. 161 КГС), и мер по обеспечению доказательств, необходимых для разбирательства спора в международном арбитражном (третейском) суде (ч. 4 ст. 235 КГС);

- отдельный раздел Особенной части КГС следовало бы посвятить такому крупному виду судопроизводства, как «Производство, связанное с обеспечением принудительного исполнения судебных постановлений и иных актов, подлежащих исполнению». Его содержательное наполнение составил бы нормативный материал из нынешних глав 43–45, 51–53 КГС;

- нормы раздела VII КГС (в составе глав 46–50) необходимо перенести в Общую часть КГС, поскольку они применимы в делах всех видов судопроизводства и применимы на любых стадиях процесса по ним;

- нормы раздела IX неоправданно отнесены к Особенной части КГС, их следовало закрепить в отдельном законе, посвященном вступлению КГС в силу.

Библиографические ссылки

1. Алещенко АВ. Производство в суде первой инстанции: некоторые положения проекта Кодекса гражданского судопроизводства. В: Романова ОН, Колядко ИН, редакторы. *Развитие частного права и цивилистического процесса: преемственность и инновации. Сборник статей секций гражданского процесса и трудового права по материалам Международной научно-практической конференции, посвященной 100-летию кафедры гражданского права и процесса Белорусского государственного университета; 19–20 октября 2022 г.; Минск, Беларусь*. Минск: БГУ; 2023. с. 3–12.

2. Забара АА. О едином Гражданском процессуальном кодексе. В: Здрок ОН, редактор. *Теоретико-прикладные проблемы реализации и защиты субъективных прав в контексте инновационного социально-экономического развития общества. Тезисы докладов Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Н. Г. Юркевича; 20–21 апреля 2018 г.; Минск, Беларусь*. Минск: БГУ; 2018. с. 454–459.

3. Кирвель ИЮ. Изменения в системе белорусского права в связи с принятием Кодекса гражданского судопроизводства Республики Беларусь. В: Чебуранова СЕ, редактор. *Теория и практика правового регулирования общественных отношений: проблемы и перспективы взаимодействия*. Гродно: Гродненский государственный университет имени Янки Купалы; 2025. с. 215–219.

4. Колядко ИН. О некоторых проблемах системы Кодекса гражданского судопроизводства. В: Мартыненко ИЭ, редактор. *Проблемы гражданского права и процесса. Выпуск 6*. Гродно: Гродненский государственный университет имени Янки Купалы; 2021. с. 302–309.

5. Король ЭЛ. Кодекс гражданского судопроизводства Республики Беларусь как нормативная основа повышения эффективности работы суда первой инстанции. В: Мартыненко ИЭ, редактор. *Проблемы гражданского права и процесса. Выпуск 9*. Гродно: Гродненский государственный университет имени Янки Купалы; 2024. с. 321–332.

6. Скобелев ВП. Концептуальные вопросы структурирования Кодекса гражданского судопроизводства Республики Беларусь (в контексте структуры ГПК и ХПК). В: Шидловский АВ, редактор. *Белорусская правовая наука: к 100-летию юридического факультета Белорусского государственного университета*. Минск: ЮрСпектр; 2025. с. 494–512.
7. Скобелев ВП. К вопросу о структуре и содержании Общей части Кодекса гражданского судопроизводства Республики Беларусь. *Право.by*. 2025;2:82–91.
8. Скобелев ВП. Медиация в проекте Кодекса гражданского судопроизводства: о проблемных вопросах. *Журнал Белорусского государственного университета. Право*. 2022;3:51–64.
9. Скобелев ВП. О некоторых вопросах примирения сторон по проекту Кодекса гражданского судопроизводства. В: Мартыненко ИЭ, редактор. *Проблемы гражданского права и процесса. Выпуск 7*. Гродно: Гродненский государственный университет имени Янки Купалы; 2022. с. 302–314.
10. Брановицкий КЛ. *Информационные технологии в гражданском процессе Германии: сравнительно-правовой анализ*. Москва: Волтерс Клувер; 2010. 208 с.
11. Папулова ЗА. *Ускоренные формы рассмотрения дел в гражданском судопроизводстве*. Москва: Инфотропик медиа; 2014. 184 с.
12. Женетль СЗ. *Упрощенные формы судопроизводства*. Москва: РИОР; 2008. 89 с.
13. Колесникова Л. К вопросу о закреплении приказного производства в законопроекте о гражданском судопроизводстве. *Судовы веснік*. 2021;1:3–9.
14. Скобелев ВП. Процессуальные особенности рассмотрения в порядке гражданского и хозяйственного судопроизводства дел, связанных с осуществлением экстремистской деятельности: о проблемных вопросах. *Юстиция Беларуси*. 2025;7:38–46.
15. Скобелев ВП. Правила подведомственности в современном цивилистическом процессе: функции и последствия нарушения. *Юстиция Беларуси*. 2015;10:31–36.
16. Тихиня ВГ. *Гражданский процесс*. Минск: ТетраСистемс; 2013. 496 с.
17. Таранова ТС. *Гражданский процесс. Общая часть*. Минск: Белорусский государственный экономический университет; 2005. 198 с.
18. Белова ТА, Колядко ИН, редакторы. *Гражданский процесс. Общая часть*. Минск: Издательский центр БГУ; 2020. 379 с.

Статья поступила в редколлегия 27.11.2025.
Received by editorial board 27.11.2025.

УГОЛОВНОЕ ПРАВО, УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС И КРИМИНАЛИСТИКА

CRIMINAL LAW, CRIMINAL PROCEDURE AND CRIMINALISTICS

УДК 340.5:343.3

СХОДСТВА И РАЗЛИЧИЯ В ЗАКОНАХ О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ЭКСТРЕМИЗМУ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

ВАН ВЭНЬЦЗЮАНЬ¹⁾, Г. А. ВАСИЛЕВИЧ²⁾

¹⁾Университет электронных наук и технологий Китая, пр. Сиюань, 2006, 611731, г. Чэньду, Китай

²⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Аннотация. На основе первоисточников на русском языке проводится сравнительный анализ следующих аспектов законодательства о противодействии экстремизму в пяти странах – учредителях ШОС (Россия, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан): целей и принципов принятия законов, основных направлений борьбы с экстремистской деятельностью, главных задач в противодействии экстремизму, а также структуры и полномочий органов, осуществляющих борьбу с экстремистской деятельностью. Также сравнительному анализу подвергаются: положения о запрете использования сетей или предотвращении использования сетей общественных коммуникаций для осуществления

Образец цитирования:

Ван Вэньцзюань, Василевич ГА. Сходства и различия в законах о противодействии экстремизму в Российской Федерации и странах Центральной Азии. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2025;3:67–75.
EDN: ENPZWV

For citation:

Wang Wenjuan, Vasilevich GA. Similarities and differences in the laws on countering extremism in Russian Federation and Central Asian countries. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2025;3:67–75. Russian.
EDN: ENPZWV

Авторы:

Ван Вэньцзюань – кандидат филологических наук; доцент.

Григорий Алексеевич Василевич – доктор юридических наук, профессор; заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета.

Authors:

Wang Wenjuan, PhD (philology); associate professor.
amaliarussia@mail.ru

Gregory A. Vasilevich, doctor of science (law), professor; head of the department of constitutional law, faculty of law.
vasilevichga@bsu.by

экстремистской деятельности, определение понятий «экстремистские материалы», «экстремистская деятельность», «экстремистская организация» и «экстремист», ответственность за нарушение законодательства о противодействии экстремизму и последствия такого нарушения, международное сотрудничество в сфере борьбы с экстремизмом. В заключении обобщаются схожие черты и различия в содержании законов о противодействии экстремизму рассматриваемых стран и исследуются глубинные причины их наличия.

Ключевые слова: законы о противодействии экстремизму; экстремизм; терроризм; ответственность; Шанхайская организация сотрудничества.

Благодарность. Статья подготовлена в рамках проекта ZYGX2024XJ092 базового научно-исследовательского фонда центральных университетов «Исследование законов и нормативных правовых актов о противодействии экстремизму в государствах – учредителях Шанхайской организации сотрудничества (ШОС)».

SIMILARITIES AND DIFFERENCES IN THE LAWS ON COUNTERING EXTREMISM IN RUSSIAN FEDERATION AND CENTRAL ASIAN COUNTRIES

WANG WENJUAN^a, G. A. VASILEVICH^b

^aUniversity of Electronic Science and Technology of China, 2006 Xiyuan Avenue, Chengdu 611731, China

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

Abstract. This article, based on primary sources in Russian, provides a comparative analysis of the following aspects of anti-extremism legislation in the five founding countries of the SCO (Russia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, and Uzbekistan): the goals and principles of enacting laws, the main areas of combating extremist activities, the main objectives of countering extremism, and the structures and powers of the bodies responsible for combating extremist activities. The following points are also subject to comparative analysis: provisions prohibiting the use of networks or preventing the use of public communication networks for the purpose of extremist activities, the definition of the concepts of «extremist materials», «extremist activities», «extremist organisation» and «extremist», liability and consequences for violating the legislation on countering extremism, international cooperation in the field of countering extremism. In conclusion, the common features and differences in the content of the laws on countering extremism of the countries under consideration are summarised and their underlying causes are investigated.

Keywords: laws on countering extremism; extremism; terrorism; liability; Shanghai Cooperation Organisation.

Acknowledgement. This article is prepared within the project ZYGX2024XJ092 of the basic research fund of central universities «Research on laws and regulations on countering extremism in the member states of the Shanghai Cooperation Organisation (SCO)».

Введение

Терроризм и экстремизм несут серьезную угрозу национальной безопасности, общественному правопорядку, стабильному развитию общества и государства, благосостоянию народа. В современных условиях предупреждение и пресечение экстремизма становятся важным направлением деятельности государства, его внутренней и внешней функциями.

Экстремизм причиняет вред здоровью и жизни людей, подрывает устои народовластия, нарушает

гражданский мир и согласие в обществе, создает благоприятную среду для коррупционных и иных негативных проявлений. В литературе вполне справедливо подчеркивается, что идеология экстремизма является предвестником политики терроризма [1, с. 90–104]. Таким образом, проблема экстремизма и противодействия ему остается одной из центральных в научном дискурсе, что обусловлено современными реалиями [2, с. 249].

Основная часть

Категорию «экстремизм» впервые начали использовать в таком юридическом документе, как Шанхайская конвенция от 15 июня 2001 г. о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом.

В ней экстремизм рассматривается как «деяние, направленное на насильственный захват власти или насильственное удержание власти, а также на насильственное изменение конституционного строя

государства, а равно насильственное посягательство на общественную безопасность, в том числе организация в вышеуказанных целях незаконных вооруженных формирований или участие в них» (ст. 1).

В российской литературе первые трактовки экстремизма обычно характеризовались лаконичностью. Так, в Российском энциклопедическом словаре экстремизм определяется как «приверженность крайним взглядам, мерам (обычно в политике)»^{1*}.

Как обосновывают В. С. Мартынова и Л. Г. Фишман, экстремизм следует рассматривать через экстремистские практики. Они отмечают: «...в самом общем приближении экстремизм (франц. *extremisme*, от лат. *extremus* – крайний) – это политическая практика, в основе которой лежат радикальные идеи, отрицающие идейно-институциональные основы данного общественно-политического устройства и призывающие к немедленному насильственному изменению легитимного конституционного строя. Следует уточнить, что понятие экстремизма – искусственное понятие современности, рожденное столкновением государств с новым комплексом вызовов морально-политического плана. При этом государство и его агенты еще не знают, как адекватно отреагировать на эти вызовы своей легитимности, начиная смешивать разные явления и порождая новые объяснительно бесполезные сущности, такие как “экстремизм”! Таким образом, мы исходим из того, что экстремизм не может быть учением, но лишь видом различных практик, таких как геноцид, этноцид, терроризм. То есть могут существовать радикальные политические учения, которые периодически переходят в экстремизм на практике. Поэтому можно говорить лишь об экстремистских практиках, а в классификации политических учений и в законодательстве не может быть некоего экстремистского политического мышления или экстремистской идеологии» [3].

В понимании экстремизма ученые Г. Д. Гриценко и Е. В. Лукьянцев выделяют идеологический, эмоционально-волевой и практический компоненты. Экстремизм они рассматривают и как идеологию (мировоззрение), и как эмоционально-волевою регуляцию, т. е. психологическую готовность к конкретным действиям. По их мнению, противодействовать экстремизму следует по меньшей мере по трем направлениям: 1) обнажать несостоятельность идеологии экстремизма, предлагая новую (гуманную) идеологию; 2) обращать внимание на пути возможного гуманного развития молодежи; 3) вовлекать как можно большее число субъектов гражданского общества, субъектов правовых отношений для предупреждения экстремистской деятельности и борьбы с экстремизмом [2, с. 253].

Особую опасность исследователи и практики видят в подверженности человека постоянному воздействию информационных технологий, формировании убеждений людей, моделей поведения под влиянием интернета, с помощью которых осуществляется так называемое управление восприятием.

Экстремизм часто проявляется в демонстрации жесткой формы разрешения конфликта. В научной литературе выделяют следующие формы экстремизма: националистический, религиозный, экологический, социальный (деятельность, имеющая целью пропаганду превосходства по социальному признаку и приводящая к нарушению прав и свобод граждан), экономический, бытовой. Классификация экстремизма на виды осуществляется с учетом характера экстремистского воздействия субъектов экстремизма и направленности решаемых при этом задач [4; 5, с. 168].

Особенности видов экстремизма раскрываются в научных публикациях. Например, под националистическим (этническим) экстремизмом понимают крайнюю неприязнь к представителям иных наций, народов, социальных слоев населения. Справедливо отмечается опасность этого вида экстремизма для целостности многонационального государства [6, с. 14]. Под религиозным экстремизмом понимаются насильственные методы в борьбе с оппозицией посредством использования религиозных учений, нетерпимость к представителям иных конфессий [7, с. 161]. Как экологический экстремизм рассматривается противоречащая закону деятельность по достижению целей посредством угроз экологической безопасности, совершения посягательств на окружающую природную среду [8, с. 121]. Как разновидность экстремизма, основанного на идеологии и практике использования нелегитимных, в том числе насильственных, способов достижения политических целей, выделяют политический экстремизм [6, с. 13].

Историческому анализу экстремизма и его крайней формы – терроризма – уделено много внимания в научных исследованиях. Однако пока это явление оказывается довольно «живучим», его искоренение и противодействие ему во многом зависят от качества законодательных актов, практики их надлежащего правоприменения, масштабы и последовательности воспитательной работы.

Экстремизм и терроризм стали значимым фактором, влияющим не только на внутреннюю политику, но и на систему международных отношений. Как отмечается в литературе, опыт борьбы с экстремизмом свидетельствует об успешности решения задач по обеспечению безопасности при условии вертикального и горизонтального сотрудничества

^{1*} Российский энциклопедический словарь : в 2 кн. Кн. 2. Н–Я / ред. А. М. Прохоров. М. : Большая рос. энцикл., 2001. С. 1568.

разных акторов, осознания ключевыми субъектами общественных отношений неделимости безопасности [9, с. 121].

Вышеизложенное обуславливает необходимость консолидации усилий государств, особенно тех, которые наиболее тесно сотрудничают в рамках соответствующих межгосударственных объединений, выработки актов, имеющих интегральный характер, гармонизации актов национального уровня. Так, 9 июня 2017 г. в Астане состоялось 17-е заседание Совета глав государств – членов ШОС, на котором лидеры стран-участниц подписали Конвенцию Шанхайской организации сотрудничества о противодействии экстремизму. 29 декабря 2018 г. Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей 13-го созыва на 7-м заседании принял решение о ратификации Конвенции Шанхайской организации сотрудничества о противодействии экстремизму.

В Душанбинской декларации по случаю 20-летия ШОС 17 сентября 2021 г. было провозглашено, что «государства-члены выступают за последовательное выполнение документов, принятых в сфере безопасности, и придают важное значение принятию мер по дальнейшему совершенствованию правовой основы ШОС в этой сфере».

Разработка законодательства о противодействии экстремизму в России и четырех странах Центральной Азии. Россия, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан в силу схожих исторических путей развития и геополитической среды демонстрируют значительную синхронность в процессе формирования законодательства о противодействии экстремизму. В период 1998–2000 гг. эти страны последовательно приняли первые законы о противодействии терроризму, а с 2002 г. постепенно ввели в действие законы о противодействии экстремизму, используя правовые средства для противодействия угрозе экстремизма.

Предпосылки принятия законов о противодействии экстремизму. После распада Советского Союза Россия и четыре рассматриваемые страны Центральной Азии пережили глубокие политические и социальные преобразования. Длительно накапливавшиеся национальные проблемы, экономический кризис и политическая нестабильность создали благоприятную среду для распространения экстремистской идеологии. Поскольку экстремистская деятельность приобрела тенденцию к сетизации, внутренние и внешние экстремистские организации используют интернет-платформы для распространения экстремистских идей, разжигания ненависти, вербовки членов через социальные сети, а также планирования и осуществления насильственных террористических актов, что представляет серьезную угрозу национальной безопасности и общественной стабильности.

Перед лицом угрозы экстремизма и терроризма Россия и четыре страны Центральной Азии признают, что исключительная зависимость от военных действий не способна искоренить экстремистскую идеологию, исповедуемую террористами. Необходимо принять комплексные меры по дерадикализации и усилить механизмы регионального совместного управления для формирования долгосрочных совместных усилий по противодействию.

Совет глав правительств СНГ в 2000 г. принял Программу государств – участников Содружества Независимых Государств по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма на период до 2003 г., а также поручил Межпарламентской Ассамблее СНГ разработать модельный закон о борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма. В данном контексте для противодействия растущей угрозе экстремизма Россия приняла Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». На основе российского законодательства о противодействии экстремизму 14 мая 2009 г. был принят Модельный закон государств – участников СНГ «О противодействии экстремизму». В целях эффективного предупреждения и пресечения преступлений экстремистской направленности, укрепления правовых барьеров четыре страны Центральной Азии также последовательно приняли законы о противодействии экстремизму, создав прочную правовую основу для защиты общественной стабильности и национальной безопасности на законодательном уровне.

В итоге законодательство о противодействии экстремизму России и четырех стран Центральной Азии имеет сложную природу возникновения. С одной стороны, распад Советского Союза оставил после себя множество трудных проблем, внутренние социальные противоречия непрерывно обострялись под воздействием различных факторов, а целенаправленное проникновение и скрытая поддержка извне еще более усугубляли ситуацию с национальной безопасностью. С другой стороны, постоянная угроза террористической и экстремистской деятельности, а также динамичные изменения геополитической обстановки побудили государства к укреплению регионального сотрудничества. Все эти факторы подтолкнули пять рассматриваемых стран на путь формирования законодательства о противодействии экстремизму.

Разработка и принятие законов о противодействии терроризму и экстремизму. В процессе противодействия угрозам терроризма и экстремизма, обеспечения национальной безопасности и социальной стабильности Россия и четыре страны Центральной Азии, являющиеся одними из наиболее характерных примеров в глобальной практике борьбы с терроризмом и деэкстремизацией, приняли за-

коны о противодействии терроризму и экстремизму. Посредством законодательных мер они постоянно оптимизируют и совершенствуют соответствующую правовую систему.

Россия приняла первый Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом». Впоследствии с учетом изменяющейся обстановки и практических потребностей был принят второй Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», последняя редакция которого вступила в силу 28 февраля 2025 г. Кроме того, был принят Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». Последняя редакция этого закона вступила в силу 23 июля 2025 г. Постоянное развитие законодательства обеспечивает надежную правовую основу для борьбы с терроризмом и деэкстремизации.

Казахстан принял Закон Республики Казахстан от 13 июля 1999 г. № 416-І «О противодействии терроризму», последние изменения в котором вступили в силу 24 июня 2025 г. Также в стране был принят Закон Республики Казахстан от 18 февраля 2005 г. № 31-ІІІ «О противодействии экстремизму», последняя редакция которого вступила в силу 20 августа 2024 г., она позволила стране адаптироваться к изменяющейся оперативной обстановке в сфере угроз терроризма и экстремизма.

Кыргызстан непрерывно совершенствует свою правовую систему в сфере противодействия терроризму и экстремизму. Еще 21 октября 1999 г. был принят первый закон о борьбе с терроризмом (Закон Кыргызской Республики от 2 октября 1999 г. № 116 «О борьбе с терроризмом»). По мере углубления понимания ситуации в области противодействия терроризму был принят Закон Кыргызской Республики от 8 ноября 2006 г. № 178 «О противодействии терроризму». В 2022 г. официально был принят Закон Кыргызской Республики от 4 июля 2022 г. № 55 «О противодействии терроризму».

В сфере противодействия экстремизму Кыргызстан принял Закон Кыргызской Республики от 17 августа 2005 г. № 150 «О противодействии экстремистской деятельности». Впоследствии в 2023 г. был принят Закон Кыргызской Республики от 24 февраля 2023 г. № 40 «О противодействии экстремистской деятельности». Принятие этих законов непрерывно усиливает их направляющую и нормативную роль в работе по противодействию экстремизму, всесторонне обеспечивая национальную безопасность и стабильность.

В Узбекистане был принят Закон Республики Узбекистан от 15 декабря 2000 г. № 167-ІІ «О борьбе с терроризмом», последняя редакция которого официально вступила в силу 29 ноября 2023 г., что обеспечило правовую основу для противодействия

террористическим актам, соответствующую современным требованиям. Затем был принят Закон Республики Узбекистан от 30 июля 2018 г. № ЗРУ-489 «О противодействии экстремизму», последняя редакция которого официально вступила в силу 2 ноября 2023 г., что позволило на законодательном уровне ужесточить контроль экстремистской деятельности и меры ответственности за нее.

В Таджикистане, в свою очередь, был принят Закон Республики Таджикистан от 16 ноября 1999 г. № 845 «О борьбе с терроризмом», последняя редакция которого была официально принята 25 декабря 2015 г., в целях обеспечения эффективности данного закона в борьбе с террористической деятельностью. В сфере законодательства о противодействии экстремизму в стране были приняты Закон Республики Таджикистан от 8 декабря 2003 г. № 69 «О борьбе с экстремизмом» и Закон Республики Таджикистан от 2 января 2020 г. № 1655 «О противодействии экстремизму», что дополнительно усилило меры по предупреждению и пресечению экстремистской деятельности.

Сходства законов о противодействии экстремизму в России и четырех странах Центральной Азии. Комплексное сравнение и анализ национальных законодательств о противодействии экстремизму позволяют выделить описанные ниже сходства законов России и четырех стран Центральной Азии в данной сфере.

Федеральный закон Российской Федерации от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» устанавливает: «Настоящим Федеральным законом в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, основ конституционного строя, обеспечения целостности и безопасности Российской Федерации определяются правовые и организационные основы противодействия экстремистской деятельности, устанавливается ответственность за ее осуществление».

Закон Кыргызской Республики от 24 февраля 2023 г. № 40 «О противодействии экстремистской деятельности» гласит: «Настоящим Законом определяются основные принципы, правовые и организационные основы противодействия экстремистской деятельности в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, основ конституционного строя и обеспечения национальной безопасности Кыргызской Республики».

Закон Республики Казахстан от 18 февраля 2005 г. № 31-ІІІ «О противодействии экстремизму» определяет: «Настоящим Законом определяются правовые и организационные основы противодействия экстремизму в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, основ конституционного строя, обеспечения суверенитета Республики Казахстан, целостности, неприкосновенности и неотчуждаемости ее территории, национальной безопасности».

Закон Республики Таджикистан от 2 января 2020 г. № 1655 «О противодействии экстремизму» устанавливает: «Настоящий Закон определяет организационные и правовые основы противодействия экстремизму в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, основ конституционного строя, обеспечения суверенитета, целостности и безопасности Республики Таджикистан».

Закон Республики Узбекистан от 30 июля 2018 г. № ЗРУ-489 «О противодействии экстремизму» определяет: «Целью настоящего Закона является регулирование отношений в области противодействия экстремизму».

Таким образом, законодательные цели законов о противодействии экстремизму в России, Кыргызстане, Казахстане и Таджикистане подчеркивают три следующих аспекта: 1) защиту прав и свобод человека и гражданина; 2) охрану основ конституционного строя; 3) обеспечение целостности и безопасности государства. Однако, хотя закон Узбекистана о противодействии экстремизму определяет свою цель как регулирование отношений в области противодействия экстремизму, в положениях об основных принципах в его общей части, а также в статьях, определяющих ключевые понятия, в том числе понятие «экстремизм», также прослеживается ориентация на законность и приоритет прав.

Следовательно, с точки зрения принципов и конфигурации институтов законы о противодействии экстремизму всех пяти стран совместно формируют трехуровневую структуру ценностных ориентиров, ядро которой составляют гарантии прав, конституционный порядок и национальная безопасность.

Во всех странах законы о противодействии экстремизму содержат положения, запрещающие осуществление экстремистской деятельности при проведении массовых акций.

Законы всех стран о противодействии экстремизму уделяют внимание международному сотрудничеству в данной сфере и закрепляют правовые основы и формы международного сотрудничества.

Рассматриваемые законы о противодействии экстремизму предусматривают принятие предварительных мер, направленных на недопущение экстремистской деятельности. Профилактические меры включают выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих осуществлению экстремистской деятельности, а также выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций и физических лиц.

Законы рассматриваемых стран о противодействии экстремизму содержат положения, касающиеся признания экстремизма и установления юридической ответственности за соответствующую деятельность. Например, законы всех пяти стран о противодействии экстремизму содержат положе-

ния об определении и признании экстремистских материалов. Кроме того, эти законы предусматривают следующие меры: запрет распространения экстремистских материалов (за него установлена ответственность); определение последствий и ответственности, которую несут средства массовой информации за распространение экстремистских материалов и осуществление экстремистской деятельности; установление ответственности для общественных и религиозных объединений, а также иных организаций, деятельность которых носит экстремистский характер; ответственность для граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства за осуществление экстремистской деятельности.

В законах пяти рассматриваемых стран о противодействии экстремизму предусматривается недопущение использования интернета и сетей связи общего пользования для осуществления экстремистской деятельности.

Таким образом, законы о противодействии экстремизму в России и четырех странах Центральной Азии имеют значительные сходства.

Различия в законах о противодействии экстремизму в России и четырех странах Центральной Азии. Законы о противодействии экстремизму в рассматриваемых странах имеют как сходства, так и различия. Различия проявляются главным образом в описанных ниже аспектах.

В каждой из стран имеются свои органы по борьбе с экстремистской деятельностью, и их полномочия отличаются. Закон Республики Таджикистан от 2 января 2020 г. № 1655 «О противодействии экстремизму» в ст. 7–15 главы II устанавливает полномочия Президента, Правительства и субъектов противодействия экстремизму в данной сфере. Субъекты противодействия экстремизму включают органы, непосредственно осуществляющие противодействие экстремизму, и органы, участвующие в противодействии экстремизму. Насчитывается 13 государственных органов, непосредственно осуществляющих противодействие экстремизму, и 9 государственных органов, участвующих в противодействии экстремизму.

В целом Таджикистан по сравнению с другими странами более детально определил субъекты противодействия экстремизму и их соответствующие полномочия.

В рассматриваемых странах имеются также различия в признании и ответственности, главным образом признании материалов и экстремистскими. Согласно ст. 13 Федерального закона Российской Федерации от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» информационные материалы признаются экстремистскими верховным судом республики, краевым, областным судом, судом города федерального значения, судом автономной области, судом автономного округа по месту обнаружения, распространения данных ма-

териалов или по адресу организации, осуществляющей их производство, в порядке, установленном законодательством об административном судопроизводстве. Статья 3¹ данного закона устанавливает особенности применения законодательства Российской Федерации о противодействии экстремистской деятельности в отношении религиозных текстов: Библия, Коран, Танах и Ганджур, их содержание и цитаты из них не могут быть признаны экстремистскими материалами.

Пункт 2 статьи 12 Закона Республики Казахстан от 18 февраля 2005 г. № 31-III «О противодействии экстремизму» устанавливает, что информационные материалы, ввозимые, издаваемые, изготавливаемые и (или) распространяемые на территории Республики Казахстан и содержащие признаки экстремизма, по заявлению прокурора признаются судом экстремистскими по местонахождению прокурора, заявившего такие требования, или по месту обнаружения таких материалов с запрещением их ввоза, издания, изготовления и (или) распространения.

Статья 19 Закона Республики Таджикистан от 2 января 2020 г. № 1655 «О противодействии экстремизму» устанавливает, что материалы признаются экстремистскими на основании заключения экспертизы, проведенной уполномоченным на то государственным учреждением.

Закон Республики Узбекистан от 30 июля 2018 г. № ЗРУ-489 «О противодействии экстремизму» в ст. 11 устанавливает, что материалы, ввозимые, изготавливаемые, хранимые, распространяемые и демонстрируемые на территории Узбекистана, а также в средствах массовой информации либо сетях телекоммуникаций, в том числе в интернете, признаются экстремистскими в порядке, установленном законодательством.

Экстремистские материалы, атрибутика и символика экстремистских организаций в установленном порядке подлежат уничтожению или удалению. При невозможности уничтожения или удаления экстремистских материалов, атрибутики и символики экстремистских организаций, размещенных в средствах массовой информации либо сетях телекоммуникаций, в том числе в интернете, доступ к ним ограничивается.

В законах о противодействии экстремизму Казахстана и Кыргызстана уровень судебной инстанции четко не определен, а в законодательстве Таджикистана и Узбекистана уполномоченный орган признания не конкретизирован. Положения соответствующего закона России по процедуре признания материалов экстремистскими являются наиболее детализированными. Кроме того, ст. 3¹ данного закона устанавливает особенность применения законодательства о противодействии экстремистской деятельности в отношении религиозных текстов: содержание и цитаты из Библии, Корана, Танаха

и Ганджура не могут быть признаны экстремистскими материалами. В законах о противодействии экстремизму четырех рассматриваемых стран Центральной Азии вопрос признания религиозных текстов не затрагивается [10].

Еще одним расхождением законов рассматриваемых стран является признание экстремистских организаций и экстремистской деятельности. В отличие от других стран, п. 2 ст. 3 Закона Республики Таджикистан от 2 января 2020 г. № 1655 «О противодействии экстремизму» конкретно определяет 13 видов деятельности, признаваемых экстремистскими на территории государства, а ст. 18 детально регулирует основания, процедуру и последствия признания организаций экстремистскими.

Кроме того, законы Таджикистана и Узбекистана специально регулируют вопрос обращения имущества экстремистских организаций.

Существуют несовпадения в приоритетности применения права. Наиболее существенное отличие Федерального закона Российской Федерации от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» от соответствующих законов других стран заключается в том, что его ст. 17 прямо устанавливает, что «решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации». Такое противоречие может быть установлено в порядке, определенном федеральным конституционным законом. Таким образом, данный федеральный закон защищает статус и авторитет Конституции как основного закона страны, гарантируя ее высшую юридическую силу.

В соответствии со ст. 2 закона Республики Узбекистан от 30 июля 2018 г. № ЗРУ-489 «О противодействии экстремизму» законодательство о противодействии экстремизму состоит из этого закона и иных актов законодательства. Если международным договором Республики Узбекистан установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены законодательством Республики Узбекистан о противодействии экстремизму, то применяются правила международного договора. Статья 23 дополнительно устанавливает, что Кабинету Министров Республики Узбекистан необходимо привести решения правительства в соответствие с названным законом, обеспечить пересмотр и отмену органами государственного управления их нормативно-правовых актов, противоречащих настоящему закону. По сравнению с внутренним законодательством о противодействии экстремизму, закон Узбекистана подчеркивает приоритетное применение норм международных договоров.

Статья 2 Закона Республики Казахстан от 18 февраля 2005 г. № 31-III «О противодействии экстремизму»

устанавливает, что законодательство о противодействии экстремизму основывается на Конституции Республики Казахстан и состоит из упомянутого закона и иных нормативных правовых актов. Если международным договором, ратифицированным Республикой Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в этом законе, то применяются правила международного договора.

Данная статья четко определяет соотношение между законом о противодействии экстремизму, внутренним законодательством и международными договорами, подчеркивая как приоритетное применение норм международных договоров, так и основополагающую роль Конституции Республики Казахстан в законодательстве о противодействии экстремизму.

Заключение

Законы о противодействии экстремизму в России и четырех странах Центральной Азии демонстрируют наличие общих черт и различий, что обусловлено сочетанием множества факторов, включая историческое развитие, геополитическую среду и институциональный контекст.

Причины общности проявляются преимущественно в трех аспектах:

1) общее историческое наследие. Все государства ранее входили в состав Советского Союза, где политика и практика борьбы с экстремизмом создали единую историческую основу для совместного противодействия экстремизму;

2) схожие геополитические угрозы безопасности. Регион характеризуется сложным этническим и религиозным составом, выраженными националистическими настроениями на Северном Кавказе и в Центральной Азии, а также близостью к нестабильным зонам, включая Афганистан. Распад Советского Союза усугубил региональную нестабильность, создав сходные вызовы безопасности;

3) институциональная преемственность. В период становления государственности страны Центральной Азии, не имея достаточного опыта в противодействии угрозам национальной безопасности, преимущественно адаптировали российские правовые подходы и практики, что обусловило формирование схожих правовых подходов.

Различия в рассматриваемых законах определяются множеством факторов:

1) разные политические, экономические и социальные системы обусловили несовпадения правовых акцентов (например, Таджикистан делает больший упор на системное управление и полномочия органов);

2) различия в исторических и культурных традициях повлияли на формулировку основных принципов (так, Казахстан и Кыргызстан подчеркивают социальную гармонию, в том числе гармонию межэтнических и межконфессиональных отношений для

адаптации к своей многонациональной социальной структуре);

3) влияние религиозного фактора (важное положение ислама в четырех странах Центральной Азии и отличие от православной традиции России) отражается в регулировании религиозных текстов и деятельности религиозных организаций;

4) различное восприятие угроз безопасности и опыт противодействия привели к несовпадению в приоритетах законодательных изменений и конкретных институциональных механизмах (таких, как процедуры признания и положения об освобождении от ответственности);

5) индивидуальная эволюция правовых традиций и законодательной техники, а также разная степень заимствования международного опыта непосредственно обусловили различия в уровне детализации правовых текстов, что отразилось в принятии Таджикистаном в 2020 г. второго закона о противодействии экстремизму, Кыргызстаном в 2023 г. второго закона о противодействии экстремистской деятельности, а также в степени проработанности закона Узбекистана 2018 г. о противодействии экстремизму.

Такие факторы, как историко-культурные традиции, религия, геополитическая ситуация, институциональные системы и законодательная техника, взаимно переплетаясь, не только формируют общую основу, но и создают дифференцированные правовые модели.

В итоге при высокой степени общности законодательной логики в законах о противодействии экстремистской деятельности России и стран Центральной Азии в институциональных механизмах и правоприменительной практике наблюдается четкая тенденция к индивидуализированному развитию. Глубинные причины такого пути уходят корнями в общее историческое прошлое и одновременно отражают различные пути адаптации, выбранные странами для ответа на современные вызовы.

Библиографические ссылки

1. Бастрыкин АИ, Кириленко ВП, Шамахова ВА, редакторы. *Экстремизм в современном мире*. Санкт-Петербург: Российская академия народного хозяйства и государственной службы; 2018. 444 с.
2. Гриценко ГД, Лукьянцев ЕВ. К вопросу о понимании экстремизма в современной науке. *Теория и практика общественного развития*. 2012;11:249–254.

3. Мартянов ВС, Фишман ЛГ. *Быть свободным или бороться с экстремизмом?* [Интернет]. 2012 [процитировано 6 октября 2025 г.]. Доступно по: https://lit.lib.ru/m/martxjanow_w_s/text_0160.shtml.
4. Антонян ЮМ. *Экстремизм и его причины*. Москва: Логос; 2010. 288 с.
5. Сидорова ЕЗ. Экстремизм и терроризм: история и современность. *Век качества*. 2022;1:163–181.
6. Малыхина ТА. *Основные детерминанты и особенности профилактики экстремизма в молодежной среде*. Иркутск: Восточно-Сибирский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации; 2020. 59 с.
7. Петров АВ. Экстремизм: понятие и виды в современной России. *Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки*. 2015;4:160–164.
8. Тисленко ДИ. *Экологический терроризм*. Москва: Юрлитинформ; 2013. 206 с.
9. Еремина Н, Межевич Н. Проекция феномена экстремизма и рецепты борьбы с ним в современном мире. *Мировая экономика и международные отношения*. 2019;7:121–124.
10. Оганесян СС, Ушков ФИ, Годованец ОГ, Габараев АШ. *Религии и экстремизм. Способы и методы противодействия религиозному экстремизму в местах лишения свободы*. Москва: Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний; 2016. 249 с.

Статья поступила в редколлегию 03.12.2025.
Received by editorial board 03.12.2025.

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО, ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО И АГРАРНОЕ ПРАВО

ENVIRONMENTAL LAW, NATURAL RESOURCES LAW AND AGRARIAN LAW

УДК 349.6

КОНТРОЛЬ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ, РАЦИОНАЛЬНОГО (УСТОЙЧИВОГО) ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ В КОНТЕКСТЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО СОПРОВОЖДЕНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ И ИНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

О. В. МОРОЗ¹⁾

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

Аннотация. Правовое содержание контроля в области охраны окружающей среды, рационального (устойчивого) использования природных ресурсов позволяет сделать вывод о том, что он является элементом экологического сопровождения хозяйственной и иной деятельности, осуществляемым на стадии реализации проектных и иных решений. Дается некоторая характеристика легальным формам рассматриваемого контроля. Отмечается гибкость правового подхода к определению субъекта, подлежащего выборочной проверке, при этом обращается внимание на отсутствие гарантированности ее проведения для лиц, реализующих экологически опасную деятельность. Выделяются особенности

Образец цитирования:

Мороз ОВ. Контроль в области охраны окружающей среды, рационального (устойчивого) использования природных ресурсов в контексте экологического сопровождения хозяйственной и иной деятельности (правовой аспект). *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2025;3:76–83.
EDN: DONOOI

For citation:

Moroz OV. Control in the field of environmental protection and rational (sustainable) use of natural resources in the context of environmental support for economic and other activities (legal aspect). *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2025;3:76–83. Russian.
EDN: DONOOI

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>

объектов контроля в области охраны окружающей среды, рационального (устойчивого) использования природных ресурсов, которые не ограничиваются только хозяйственной и иной деятельностью субъектов, поскольку такой контроль нацелен на исполнение (соблюдение) экологического законодательства в целом. Формулируются рекомендации, направленные на совершенствование правового регулирования экологических отношений.

Ключевые слова: контроль; государственные органы (организации); проверка; полевые мероприятия; охрана окружающей среды; хозяйственная и иная деятельность.

CONTROL IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION AND RATIONAL (SUSTAINABLE) USE OF NATURAL RESOURCES IN THE CONTEXT OF ENVIRONMENTAL SUPPORT FOR ECONOMIC AND OTHER ACTIVITIES (LEGAL ASPECT)

O. V. MOROZ^a

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

Abstract. The legal content of the control in the field of environmental protection and the rational (sustainable) use of natural resources makes it possible to conclude that it constitutes an established element of environmental support for economic and other activities, implemented at the stage where project and other decisions are carried out. Certain characteristics of its legal forms are provided. A flexible legal approach is observed in selecting an entity subject to a selective inspection. However, there is no guaranteed conduct of such inspections for entities engaged in environmentally hazardous activities. The article highlights the specific features of objects of control in the field of environmental protection and rational (sustainable) use of natural resources, which are not limited solely to the economic and other activities of entities, since control is aimed at ensuring compliance with environmental legislation as a whole. Recommendations are formulated to improve the legal regulation of environmental relations.

Keywords: control; state bodies (organisations); inspection; field activities; environmental protection; economic and other activities.

Введение

Контроль в области охраны окружающей среды, рационального (устойчивого) использования природных ресурсов (далее – контроль в области охраны окружающей среды) и экологический контроль как более общее понятие анализируются в отечественной эколого-правовой литературе в зависимости от контекста того или иного правового исследования, в том числе рассматриваются его правовые проблемы в таких областях, как охрана недр и водно-болотных угодий, обращение с объектами растительного мира и радиоактивными отходами в атомной энергетике, а также отдельные категории объектов национальной экологической сети [1–6; 7, с. 106–118]. Отсутствие комплексных научно-правовых работ по экологическому контролю в Республике Беларусь и необходимость совершенствования его правового регулирования обуславливают актуальность данного исследования.

Требуется систематизация правовых норм, регламентирующих контроль в области охраны окружающей среды, в том числе в рамках планируемой кодификации национального экологического законодательства¹. Существенной проблемой является разобщение правового закрепления природоохранных мер, ранее объединявшихся таким понятием, как экологический контроль². Развитие правового регулирования соответствующих отношений во многом подвергалось влиянию унификации законодательства в сфере контрольной (надзорной) деятельности³, что не содействовало систематизации правовых норм, регламентирующих природоохранные меры, имеющие наиболее тесную взаимосвязь. К числу таких мер относится контроль в области охраны окружающей среды, ранее именовавшийся государственным экологическим контролем [8, с. 92–93].

¹Концепция проекта экологического кодекса Республики Беларусь // Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь : сайт. URL: <https://www.minpriroda.gov.by/uploads/files/Kontseptsija-EK-28.08.2023-na-obsch.-obsuzhd.pdf> (дата обращения: 30.09.2025).

²Об охране окружающей среды [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992 г., № 1982-XII // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь (далее – Закон об охране окружающей среды).

³О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 16 окт. 2009 г., № 510 // Там же (далее – Указ о совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности).

Перспективным видится развитие правового регулирования контроля в области охраны окружающей среды в рамках экологического сопровождения хозяйственной и иной деятельности (далее – ЭСХД) при условии его правового закрепления [9, с. 85–88]. ЭСХД представляется как непрерывный учет экологического фактора от замысла хозяйственной

и иной деятельности до ее прекращения, позволяющий оценить воздействие этой деятельности на окружающую среду, определить ее соответствие экологическим требованиям, а также разработать природоохранные мероприятия, направленные на минимизацию негативного влияния на окружающую среду.

Основная часть

В национальном экологическом законодательстве отсутствует определение контроля в области охраны окружающей среды, но акцентируется внимание на следующих характеристиках: деятельность государственных органов, направленная на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов (ст. 94 Закона об охране окружающей среды, ст. 1 Кодекса Республики Беларусь о земле, ст. 57 Закона Республики Беларусь от 10 июля 2007 г. № 257-3 «О животном мире»).

В соответствии со ст. 95 Закона об охране окружающей среды такими государственными органами являются Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь (далее – Минприроды Республики Беларусь) и его территориальные органы, Государственная инспекция охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь (далее – Госинспекция охраны животного и растительного мира), местные исполнительные и распорядительные органы. За каждым из них закреплены сферы рассматриваемого контроля, проводимого в форме проверки, что позволяет четко разделить контрольную функцию (избежать дублирования полномочий) между ними. Возможность применения иных форм контроля определяется законодательством о контрольной (надзорной) деятельности, предусматривающим наряду с проверкой мероприятия технического (технологического, поверочного) характера, а также меры профилактического и предупредительного характера. С учетом значения Закона об охране окружающей среды, консолидирующего систему законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов в ст. 95 закона целесообразно закрепить не только государственные органы, но и иные организации, осуществляющие контроль в области охраны окружающей среды, что соответствует пониманию контролирующих (надзорных) органов по п. 1 Указа о совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности. Кроме того, следует стремиться дать в ней наиболее полный перечень государственных органов (организаций), осуществляющих данный контроль, его форм и сфер применительно к таким субъектам.

Данная выше рекомендация может применяться не только при разработке Экологического кодекс-

са Республики Беларусь, но и при систематизации правовых норм, регламентирующих полевые мероприятия. Представляется недостаточным наличие одной нормы в ст. 95 Закона об охране окружающей среды, указывающей на их проведение Госинспекцией охраны животного и растительного мира. Полевые мероприятия являются специальной формой контроля в области охраны окружающей среды, не относящейся к формам контроля, осуществляемым в рамках законодательства о контрольной (надзорной) деятельности. Такие мероприятия как элемент охраны и защиты лесов могут проводиться и кругом государственных органов, обозначенных в Перечне должностных лиц, на которых возлагаются функции государственной лесной охраны, имеющих право проводить полевые мероприятия, утвержденном постановлением Министерства лесного хозяйства Республики Беларусь от 27 декабря 2023 г. № 18. В соответствии со ст. 42 Закона Республики Беларусь от 15 ноября 2018 г. № 150-3 «Об особо охраняемых природных территориях» государственные природоохранные учреждения, управляющие заповедниками и национальными парками, также их осуществляют.

Правовое содержание такой деятельности, как контроль в области охраны окружающей среды во многом раскрывается в законодательстве о контрольной (надзорной) деятельности. Отдельные ее характеристики отражаются в определениях правовых форм государственного контроля (надзора). В соответствии с их дефинициями, закрепленными в п. 2 Положения о порядке организации и проведения проверок и п. 2 Положения о порядке проведения мониторинга, утвержденных Указом о совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности, это действия контролирующих (надзорных) органов по оценке соблюдения юридическими и физическими лицами требований актов законодательства (мероприятия технического (технологического, поверочного) характера); проверке соответствия деятельности, осуществляемой проверяемыми субъектами, требованиям законодательства, а также пресечению нарушений и устранению их вредных последствий при выявлении нарушений законодательства (проверка); оценке фактического состояния объектов и условий деятельности субъекта на предмет соответствия требованиям законодательства, выявлению и предотвращению причин и условий, способствующих совершению нарушений (мониторинг приме-

няется как мера профилактического и предупредительного характера). Очевидно, что приведенные определения свидетельствуют о наличии еще одного важного признака контроля в области охраны окружающей среды, которым выступает проверка (оценка) соблюдения юридическими и физическими лицами законодательства в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов, включая соответствие ему хозяйственной и иной деятельности проверяемых субъектов.

Несмотря на специфику реализации правовых форм государственного контроля (надзора), можно выделить общие для них мероприятия, нацеленные на предотвращение, выявление, пресечение и устранение нарушений, в том числе экологического законодательства. Так, после выявления нарушений контролирующие (надзорные) органы выносят требования (предписания, при проведении мониторинга выносятся рекомендации) об их устранении. Меры ответственности в отношении субъекта и (или) его должностных лиц не применяются при выполнении этих требований в установленный срок и информировании контролирующих (надзорных) органов об этом. При проверках выполнение требований (предписаний) является обязательным, и меры ответственности подлежат применению. В соответствии с п. 6 Указа о совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности, п. 73 Положения о порядке организации и проведения проверок, п. 5–8 Положения о порядке проведения мониторинга устранение негативных последствий для окружающей среды может осуществляться с помощью различных мероприятий, имеющих природоохранную направленность, например, внедрения новых технологий, увеличения эффективности очистных сооружений. Их логично рассматривать как природоохранные мероприятия, направленные на минимизацию негативного влияния на окружающую среду, также как и меры пресечения, применяемые при выявлении нарушений законодательства, создающих угрозу окружающей среде.

Правовые формы государственного контроля (надзора) предусматривают меры пресечения при выявлении нарушений законодательства, создающих угрозу окружающей среде и национальной безопасности, причинения вреда жизни и здоровью населения. В этих случаях контролирующие (надзорные) органы согласно нормам, закрепленным в вышеупомянутых документах, до устранения нарушений вручают (направляют) предложение о приостановлении (запрете) деятельности субъекта (его цехов, производственных участков), объекта строительства, оборудования; выносят требование (предписание) о приостановлении (запрете) производства и (или) реализации товаров (работ, услуг), эксплуатации транспортных средств. Таким образом подчеркива-

ется приоритетность вопросов охраны окружающей среды, при этом меры по пресечению нарушений правовых норм позволяют устранить источник вредного воздействия на окружающую среду до того, как будут устранены последствия такого воздействия.

Выявление, пресечение и устранение нарушений законодательства опосредованно способствуют предотвращению совершения новых правонарушений. В большей степени превентивную направленность имеют меры профилактического и предупредительного характера, в том числе проведение разъяснительной работы о порядке соблюдения требований законодательства, информирование субъектов о типичных нарушениях, выявляемых в ходе проверок. Пункт 77 Положения о порядке организации и проведения проверок закрепляет право проводившего проверку контролирующего (надзорного) органа по ее окончании проинформировать вышестоящий государственный орган, собственника имущества проверяемого субъекта или его представителя об обнаруженных фактах нарушений правовых норм и внести предложения об их предотвращении в будущем.

В отличие от форм контроля, регламентируемых в законодательстве о контрольной (надзорной) деятельности, исходя из экологического законодательства определение последовательности действий при их осуществлении является достаточно сложным. Существующие правовые нормы (п. 10, 11, 13, 22 Положения о государственной инспекции охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь, ст. 42 Закона об особо охраняемых природных территориях, ст. 106 Лесного кодекса Республики Беларусь, п. 23 Указа о совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности) дают основание полагать, что проведение полевых мероприятий направлено на выявление вреда, причиняемого окружающей среде, определенной хозяйственной и иной деятельностью, на основании установления ее соответствия экологическим требованиям. Их проведение предусматривается в целях оперативного выявления и пресечения нарушений законодательства в отдельных сферах охраны окружающей среды, рационального (устойчивого) использования природных ресурсов.

В научной литературе указывается, что достаточно часто меры юридической ответственности за экологические правонарушения применяются при проведении экологического контроля или работе с его результатами [10, с. 336]. Правоохранительная функция экологического контроля состоит в применении за экологические правонарушения мер административного пресечения (приостановление эксплуатации объектов, видов деятельности или работ), административной ответственности (предупреждение, штраф), административно-процессуальных мер (постановка вопроса о привлечении к уголовной или

административной ответственности, возмещение вреда)⁴ [11, с. 12]. Как видится, национальный правовой подход оставляет привлечение к административной ответственности за рамками контрольной (надзорной) деятельности государственных органов (организаций) несмотря на то, что данная форма ответственности может применяться такими органами в установленных в законодательстве случаях. Однако приостановление (запрет), например, деятельности субъекта как меру пресечения правонарушений и постановку вопроса о привлечении к уголовной, административной ответственности следует включать в содержание контрольной (надзорной) деятельности в области охраны окружающей среды. О такой необходимости свидетельствуют нормы п. 6 Указа о совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности, п. 2, 59, 60, 74 Положения о порядке организации и проведения проверок.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что легальное определение государственного контроля в Российской Федерации соответствует национальному правовому пониманию как государственного контроля (надзора), так и контроля в области охраны окружающей среды. Его отличительными положительными чертами являются некоторая детализация и изложение в следующей логической последовательности деятельности контрольных (надзорных) органов: профилактика нарушений как таковых – оценка соблюдения гражданами и организациями обязательных требований – выявление их нарушений – принятие предусмотренных законодательством мер по пресечению выявленных нарушений – устранение их последствий и (или) восстановление правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений⁵. Данная последовательность может быть примером (основой) при формулировании правового определения контроля в области охраны окружающей среды в Республике Беларусь, так как отражает наиболее характерные особенности рассматриваемого правового понятия.

В национальном законодательстве отсутствуют положения, позволяющие получить общее представление об объектах контроля в области охраны окружающей среды, в том числе их определение и перечень, не указываются объекты природоохранной меры в целом и проверочно-оценочной деятельности контролирующих субъектов. В то же время приводятся сферы, в которых контроль осуществляется государственными органами. Такие сферы во многом дублируют круг общественных отношений,

являющихся объектом той или иной отрасли природоресурсного законодательства либо направления охраны окружающей среды. Нацеленность на широкий охват объектов контролем в области охраны окружающей среды обусловлена нормой ст. 46 Конституции Республики Беларусь о том, что «государство осуществляет контроль за рациональным использованием природных ресурсов в целях защиты и улучшения условий жизни, а также охраны и восстановления окружающей среды». Возможно, это обстоятельство связано со стремлением государства проверить соблюдение экологического законодательства в полном объеме, чему способствует совокупность имеющихся форм данного контроля.

Тем не менее в отечественном законодательстве избирательностью характеризуется такая форма государственного контроля (надзора), как выборочные проверки, на вероятность проведения которых влияет специфика конкретной хозяйственной и иной деятельности как объекта рассматриваемой природоохранной меры. Для их проведения на основании установленных критериев определяется группа субъектов с высокой степенью риска. Выборочным проверкам подлежат не все субъекты с высокой степенью риска, поскольку учитываются имеющиеся у контролирующих органов ресурсы. Производится анализ информации о таком лице, в том числе полученной в ходе реализации мер профилактического и предупредительного характера или предоставленной органами уголовного преследования по возбужденному уголовному делу, судами по находящимся в их производстве делам. При невозможности выявления и (или) устранения нарушений законодательства иными формами государственного контроля (надзора) субъекты с высокой степенью риска включаются в планы выборочных проверок (п. 9 Указа о совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности)⁶. В любом случае они будут подлежать контролю в области охраны окружающей среды в той или иной форме, что является положительным с позиции ЭСХД с учетом потенциальной экологической опасности их деятельности.

Минприроды Республики Беларусь, Госинспекция охраны животного и растительного мира, областные исполнительные комитеты и Минский городской исполнительный комитет, как субъекты, осуществляющие контроль в области охраны окружающей среды в форме проверок, включены в круг государственных органов (организаций), уполномоченных на основании методики формирования системы оценки

⁴Голиценков А. К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.06. М., 1992. 48 с.

⁵Положение о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре) [Электронный ресурс] : утв. постановлением правительства Рос. Федерации, 30 июня 2021 г., № 1096 : с изм. и доп. // КонсультантПлюс. Россия / ООО «ЮрСпектр». М., 2025. Ст. 1.

⁶См. также: Методика формирования системы оценки степени риска [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 22 янв. 2018 г., № 43 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2025. П. 9–11.

риска определять критерии оценки степени риска для отбора проверяемых субъектов при проведении выборочной проверки. Например, указанным министерством определены такие критерии с соответствующими баллами по каждой из сфер осуществляемого им контроля. Излагаются и критерии, которые, наоборот, понижают вероятность проведения проверки: отсутствие у субъекта нарушений законодательства в проверяемой сфере, наличие сертификата, удостоверяющего соответствие техническим требованиям системы управления (менеджмента) окружающей средой⁷.

Представляется разумным закрепить в Приложениях 1–4 к приказу Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь от 3 октября 2022 г. № 340-ОД «О критериях оценки степени риска для отбора проверяемых субъектов при проведении выборочных проверок» в качестве критерия, понижающего вероятность проведения выборочной проверки, наличие положительного заключения экологического аудита, а в самом приказе в п. 2.5 дополнить перечень источников информации, используемой для оценки степени риска, указанием на заключение экологического аудита в случае его наличия. При появлении необходимости в повышении значения результатов экологического аудита при назначении выборочной проверки целесообразно дополнить п. 9 Указа о совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности нормой о том, что при ее назначении контролирующим (надзорным) органом учитывается также заключение экологического аудита. На наш взгляд, данные предложения по совершенствованию законодательства будут способствовать развитию экологического аудита, в том числе расширению практики его осуществления, проведению проверок там, где это необходимо, установлению более тесной связи экологического аудита с контролем в области охраны окружающей среды.

Существующий подход к определению субъекта, подлежащего выборочной проверке, представляется гибким, при этом ее проведение для субъектов, реализующих экологически опасную деятельность, не гарантировано. Ранее в законодательстве о контрольной (надзорной) деятельности были закреплены критерии отнесения проверяемых субъектов к группе риска для назначения плановых проверок (аналог выборочных проверок в действующем за-

конодательстве). Они включали конкретные группы объектов (виды хозяйственной деятельности), а не критерии (как в действующем законодательстве). Так, к высокой группе риска в сфере охраны окружающей среды относилось в том числе осуществление экологически опасной деятельности, определяемой по установленным в законодательстве критериям, например, добыча сырой нефти объемом 5 тыс. т в год и более из одной эксплуатационной скважины, в среднюю группу риска входили, например, захоронение, обезвреживание, использование отходов в объеме 50 т и более в год. Плановые проверки в отношении проверяемого субъекта, отнесенного к средней группе риска, могли не назначаться, если не были установлены признаки, указывающие на нарушения законодательства⁸. Таким образом, выделялись объекты, представляющие наибольшую экологическую опасность, в отношении которых гарантированно осуществлялась плановая проверка. Данный подход является разумным с позиции эффективной ЭСХД с учетом потенциально более строгих последствий по сравнению с иными формами государственного контроля в случае нарушения экологического законодательства.

Более полное понимание об объектах федерального государственного экологического контроля дает законодательство Российской Федерации. Во-первых, кроме изложения их круга, в качестве объектов такого контроля указываются деятельность, действия (бездействие) юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан, предполагающие соблюдение обязательных требований в области охраны окружающей среды⁹. Согласно ст. 28, 50, 102 Закона об охране окружающей среды подлежат выполнению экологические требования, предъявляемые как к хозяйственной и иной деятельности (например, нормативы допустимого воздействия на окружающую среду, лимиты на природопользование), так и к самим субъектам (например, наличие службы охраны окружающей среды, если деятельность относится к экологически опасной, экологического паспорта предприятия или положительного заключения государственной экологической экспертизы).

Объектом такого контроля способна выступать не только деятельность юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, но и физических лиц.

⁷Статья 95 Закона об охране окружающей среды, п. 9 Указа о совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности, п. 15 Положения о порядке организации и проведения проверок. См. также: О критериях оценки степени риска для отбора проверяемых субъектов при проведении выборочных проверок [Электронный ресурс] : приказ М-ва природных ресурсов и охраны окружающей среды Респ. Беларусь, 31 окт. 2022 г., № 340-ОД // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2025.

⁸Критерии отнесения хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает вредное воздействие на окружающую среду, к экологически опасной деятельности [Электронный ресурс] : утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 24 июня 2008 г., № 349 : с изм. и доп. // Там же ; Критерии отнесения проверяемых субъектов к группе риска для назначения плановых проверок [исключены] [Электронный ресурс] : утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 16 окт. 2009 г., № 510 : с изм. и доп. // Там же ; п. 7 Указа о совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь.

⁹Положение о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре) [Электронный ресурс] : Постановление Правительства Рос. Федерации, 30 июня 2021 г., № 1096 : с изм. и доп. // КонсультантПлюс. Россия / ООО «ЮрСпектр. М., 2025. П. 8.

Например, в рамках контроля за охраной и использованием диких животных, относящихся к объектам охоты и рыболовства, может осуществляться проверка документов на право охоты и рыболовства¹⁰.

Следует согласиться с тем, что объектом «может стать деятельность по выполнению хозяйствующим субъектом природоохранных мероприятий и программ» [11, с. 68]. Например, при проведении контроля в области охраны окружающей среды в форме мероприятий технического (технологического, поверочного) характера осуществляется обследование принятых в эксплуатацию объектов, подлежащих государственной экологической экспертизе, на предмет оценки выполнения особых условий реализации проектных решений положительного заключения такой экспертизы. Необходимость разработки и реализации дополнительных природоохранных мероприятий в случае превышения нормативов допустимых выбросов (сбросов) загрязняющих и иных веществ в составе сточных вод в окружающую среду выступает в качестве одного из таких условий, при невыполнении которого действие заключения прекращается по решению Минприроды Республики Беларусь¹¹.

При проведении полевых мероприятий в рамках осуществления контроля в сфере охраны, защиты, воспроизводства и использования лесного фонда возможны как проверка документов на право использования объектов растительного мира, так и обследование участков земель лесного фонда на предмет соблюдения условий, указанных в документах,

на основании которых возникает право природопользования (ст. 100 Лесного кодекса Республики Беларусь). Объектом контроля также выступает деятельность государственных органов (организаций) по исполнению законодательства в области охраны окружающей среды. Например, Госинспекция охраны животного и растительного мира Республики Беларусь вправе выносить государственным органам, иным юридическим лицам, их работникам и другим гражданам обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений законодательства¹².

Во-вторых, в Российской Федерации здания, помещения, сооружения, линейные объекты, территории, оборудование, устройства, предметы, материалы, транспортные средства, компоненты природной среды, природные и природно-антропогенные объекты также рассматриваются как объекты государственного экологического контроля¹³. Очевидно, что они важны для определения воздействия той или иной деятельности, того или иного действия (бездействия) на окружающую среду. Однако их целесообразно относить к объектам проверочной (оценочной) деятельности. В-третьих, пониманию объектов государственного экологического контроля способствует правовое определение его предмета: соблюдение обязательных требований в области охраны окружающей среды, включая требования, содержащиеся в разрешительных документах и установленные в определенных нормативных правовых актах¹⁴ [12, с. 79].

Заключение

Контроль в области охраны окружающей среды соответствует критериям причисления к элементам ЭСХД: он позволяет оценить воздействие хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, определить ее соответствие экологическим требованиям. Данный контроль ориентирован на то,

чтобы привести хозяйственную и иную деятельность в соответствие с требованиями экологического законодательства, тем самым уменьшая негативное влияние на окружающую среду. Мероприятия, направленные на устранение негативных последствий рассматриваемой деятельности для окружающей

¹⁰Положение о Государственной инспекции охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь [Электронный ресурс] : утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 15 марта 2025 г., № 27 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2025. П. 13. ; Правила охоты [Электронный ресурс] : утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 21 марта 2018 г., № 112 : с изм. и доп. // Там же. П. 109

¹¹Перечень мероприятий технического (технологического, поверочного) характера [Электронный ресурс] : утв. Постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 30 ноября 2012 г., № 1105 : с изм. и доп. // Там же ; О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 18 июля 2016 г., № 399-З : с изм. и доп. // Там же. Ст. 17 ; Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы, в том числе требованиях к составу документации, представляемой на государственную экологическую экспертизу, заключению государственной экологической экспертизы, порядку его утверждения и (или) отмены, особым условиям реализации проектных решений, а также требованиях к специалистам, осуществляющим проведение государственной экологической экспертизы [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 19 янв. 2017 г., № 47 : с изм. и доп. // Там же. П. 32.

¹²Положение о Государственной инспекции охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь [Электронный ресурс] : утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 15 марта 2025 г., № 27 // Там же. П. 11.

¹³Положение о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре) [Электронный ресурс] : утв. Постановлением Правительства Рос. Федерации, 30 июня 2021 г., № 1096 : с изм. и доп. // КонсультантПлюс. Россия / ООО «ЮрСпектр», М., 2025. П. 8. ; О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федер. закон, 31 июля 2020 г., № 248-ФЗ : с изм. и доп. // Там же. Ст. 16.

¹⁴Положение о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре) [Электронный ресурс] : Постановление Правительства Рос. Федерации, 30 июня 2021 г., № 1096 : с изм. и доп. // Там же. П. 2.

среды, а также меры пресечения при выявлении нарушений законодательства, создающих угрозу окружающей среде, нацелены на минимизацию отрицательного влияния на окружающую среду. Правовые формы такого контроля отражают указанные характеристики элемента ЭСХД.

Контроль в области охраны окружающей среды является сложившимся элементом ЭСХД, так как характеризуется наличием объектов, субъектов и порядка проведения. Для отнесения к элементам ЭСХД имеет значение и то, что данный контроль затрагивает различные компоненты природной среды (природные объекты) и способствует обеспечению экологической безопасности, т. е. имеет универсальный природоохранный характер. Он корректирует хозяйственную и иную деятельность на стадии реализации проектных и других решений, приводя ее в соответствие с требованиями экологического законодательства и тем самым обеспечивая учет экологического фактора.

Объектом контроля в области охраны окружающей среды может быть любая хозяйственная и иная деятельность, связанная с использованием природных

ресурсов и (или) оказывающая воздействие на окружающую среду, в отношении которой законодательством установлены экологические требования. Объекты такого контроля не ограничиваются только хозяйственной и иной деятельностью субъектов, поскольку он направлен на исполнение (соблюдение) экологического законодательства в целом. Другими словами, указанный контроль выходит за пределы проверки (оценки) соблюдения субъектами требований в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, что является одной из особенностей данного элемента ЭСХД.

Специфика контроля в области охраны окружающей среды будет наиболее полно раскрываться как в рамках экологического контроля в случае его воссоздания, так и в системе ЭСХД при его закреплении. Поэтому регламентирующие данный контроль положения целесообразно отнести к группе норм об экологическом контроле, положения о котором, в свою очередь, необходимо закрепить в посвященной ЭСХД структурной части Закона об охране окружающей среды или планируемого экологического кодекса.

Библиографические ссылки

1. Макарова ТИ, Навасардова ЭС, Лизгаро ВЕ, Мороз ОВ, Шингель НА, Курилович МП. Концепция формирования правовых основ евразийского эколого-безопасного пространства. *Журнал Белорусского государственного университета. Право*. 2022;1:100–111.
2. Шахрай ИС. Некоторые проблемы правового регулирования экологического контроля. *Юстиция Беларуси*. 2017;3:43–47.
3. Жлоба АА. Правовое обеспечение некоторых функций управления национальной экологической сетью в Республике Беларусь. *Право и государство: теория и практика*. 2024;3:121–123.
4. Шестовская СА. О правовом механизме контроля (надзора) в области обращения с радиоактивными отходами в атомной энергетике. *Право.by*. 2024;3:55–62.
5. Макарова НВ. Правовые проблемы контроля в области обращения с объектами растительного мира. В: Макарова ТИ, редактор. *Влияние межгосударственных интеграционных процессов на развитие аграрного, экологического, природоресурсного и энергетического права*. Минск: БГУ; 2018. с. 118–120.
6. Речиц ЕВ. О некоторых аспектах правового регулирования государственного контроля в области охраны водно-болотных угодий. В: Зайчук ГИ, Барановская ИМ, редакторы. *Правовое обеспечение гражданского оборота в контексте приоритетов социально-экономического развития Республики Беларусь*. Брест: Брестский государственный университет имени А. С. Пушкина; 2015. с. 3–7.
7. Слепцов АВ. *Актуальные проблемы правовой охраны недр в Республике Беларусь*. Могилёв: Могилевский государственный университет имени А. А. Кулешова; 2023. 176 с.
8. Мороз ОВ. Правовое понимание производственных наблюдений в области охраны окружающей среды, рационального (устойчивого) использования природных ресурсов при осуществлении хозяйственной и иной деятельности. *Журнал Белорусского государственного университета. Право*. 2024;3:91–96.
9. Макарова ТИ, Балашенко СА, Лизгаро ВЕ, Мороз ОВ. *Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности*. Минск: БГУ; 2016. 191 с.
10. Бринчук ММ. *Экологическое право*. Москва: Юристъ; 2003. 670 с.
11. Кичигин НВ. *Правовые проблемы публичного экологического контроля (надзора)*. Москва: Триумф; 2012. 328 с.
12. Мороз ОВ. Объекты контроля в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов (правовой аспект). В: Шидловский АВ, Михайловский ВС, Шевко НМ, редакторы. *Актуальные проблемы науки административного, финансового и международного права*. Минск: БГУ; 2025. с. 76–81.

Статья поступила в редколлегия 13.11.2025.
Received by editorial board 13.11.2025.

УДК 346.544.44

О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ МАРКИРОВКИ ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ В КОНТЕКСТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В. В. САСКЕВИЧ¹⁾

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

Аннотация. Анализируется правовое регулирование маркировки пищевых продуктов как средство обеспечения их безопасности и качества, а также как способ повышения уровня информированности населения в области продовольственной безопасности. Выявляются недостатки регламентации функционирования государственной информационной системы маркировки товаров унифицированными контрольными знаками или средствами идентификации. Формулируются предложения по совершенствованию законодательства в целях более полного обеспечения права граждан на информацию, а также защиты прав потребителей. Обосновываются правовые меры, направленные на расширение потенциала маркировки пищевых продуктов для популяризации в Беларуси органической продукции, а также здорового питания населения.

Ключевые слова: маркировка пищевых продуктов; продовольственная безопасность; право на достаточное питание; право на информацию; защита прав потребителей.

ON THE ISSUE OF LEGAL REGULATION OF FOOD LABELING IN THE ENSURING FOOD SAFETY CONTEXT

V. V. SASKEVICH^a

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

Abstract. This article analyses the legal aspects of food labeling as a means of ensuring their safety and quality, as well as a factor in raising public awareness of food security. Attention is paid to shortcomings in the regulation of the state information system for labeling goods with unified control marks or identification tools. The author proposes ways to improve legislation to more fully ensure everyone's right to information and protect consumer rights. She also substantiates legal measures aimed at expanding the potential of food labeling to promote organic products and healthy eating habits in Belarus.

Keywords: food labeling; food safety; right to adequate food; right to information; consumer protection.

Образец цитирования:

Саскевич ВВ. О правовом регулировании маркировки пищевых продуктов в контексте обеспечения продовольственной безопасности. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2025;3:84–89. EDN: FWPNLG

For citation:

Saskevich VV. On the issue of legal regulation of food labeling in the ensuring food safety context. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2025;3:84–89. Russian. EDN: FWPNLG

Автор:

Вероника Васильевна Саскевич – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры экологического и аграрного права юридического факультета.

Author:

Veranika V. Saskevich, PhD (law), docent; associate professor at the department of environmental and agrarian law, faculty of law.
saskevich@bsu.by
<https://orcid.org/0000-0002-6622-0001>

Введение

Маркировка пищевых продуктов представляет собой универсальный инструмент, получивший правовое закрепление как в законодательстве Республики Беларусь, так и в праве Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС). Сегодня ее эффективность и функциональность чаще всего связаны с цифровизацией в сфере производства и обращения пищевых продуктов, благодаря чему решаются разнообразные задачи, среди которых связанные с достижением национальной продовольственной безопасности. Среди них называют обеспечение ка-

чества, безопасности пищевой продукции [1, с. 16; 2] и законности ее оборота [3, с. 77], защиту потребителей, в том числе от фальсифицированных и контрафактных товаров [1, с. 14; 4, с. 8; 5, с. 44–45, 48] и др. С учетом основополагающей информационной функции названного инструмента в настоящей работе исследуется правовое регулирование маркировки пищевых продуктов не только как средства обеспечения их безопасности и качества, но и как способа повышения уровня информированности населения в области продовольственной безопасности.

Основная часть

Информированность населения в сфере продовольственной безопасности является одним из условий, необходимых для реализации конституционных прав граждан на достаточное питание и информацию. В Доктрине национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь до 2030 года формирование высокого уровня грамотности населения в продовольственной сфере отнесено к основным задачам обеспечения национальной продовольственной безопасности. На наш взгляд, решение данной задачи предполагает не только повышение осведомленности граждан о состоянии продовольственной безопасности, проводимых государственных мероприятиях по улучшению качества жизни, имеющихся возможностях для повышения культуры питания и укрепления здоровья, но и реализацию их права на информацию как потребителей продовольственных товаров, а также просвещение в данной области.

Юридические гарантии права человека на достаточное питание (в части, касающейся качества и безопасности пищевых продуктов) и обеспечивающей его права на информацию, достаточно давно были закреплены в законодательстве о защите прав потребителей, качестве и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов, санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, а впоследствии получили развитие на наднациональном уровне, прежде всего в рамках осуществления технического регулирования. В частности, именно там предусмотрена дефиниция маркировки пищевой продукции. Несмотря на широкое применение в Республике Беларусь рассматриваемого инструмента, в нацио-

нальном законодательстве понятие «маркировка пищевой продукции» не определено. Техническим регламентом Таможенного союза «Пищевая продукция в части ее маркировки» (ТР ТС 022/2011) маркировка пищевой продукции определена как информация о ней, нанесенная в виде надписей, рисунков, знаков, символов, иных обозначений и (или) их комбинаций на потребительскую упаковку, транспортную упаковку или иной вид носителя информации.

Маркировка пищевых продуктов может рассматриваться и как действия по размещению требуемой информации на упаковке либо ином носителе информации о таких продуктах. Примером является маркировка товаров унифицированными в ЕАЭС средствами идентификации (далее – маркировка СИ), которая связана с функционированием информационной системы маркировки товаров, включающей взаимодействующие национальные компоненты и интеграционный компонент Совета Евразийской экономической комиссии (далее – Совет ЕЭК)¹. Такой маркировке подлежат и продовольственные товары, в числе которых молоко и молочная продукция, при этом перечень товаров расширяется². Нанесенные на продукцию средства идентификации в закодированной или иной машиночитаемой форме содержат сведения о каждой единице товара, состав и структура которых определяется Советом ЕЭК. Информация фиксируется в национальном компоненте информационной системы маркировки товаров. В качестве такового в Беларуси функционирует государственная информационная система маркировки товаров унифицированными контрольными знаками или средствами идентификации (далее – ГИС «Электронный

¹Соглашение о маркировке товаров средствами идентификации в Евразийском экономическом союзе, 2 февр. 2018 г. [Электронный ресурс] // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2025.

²О подлежащих маркировке товарах [Электронный ресурс] : Постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 29 июля 2011 г., № 1030 // Там же ; О введении маркировки отдельных видов молочной продукции средствами идентификации [Электронный ресурс] : решение Совета Евраз. эконом. комис., 23 дек. 2020 г., № 129 // Там же ; О маркировке безалкогольных напитков и соков средствами идентификации [Электронный ресурс] : решение Совета Евраз. эконом. комис., 27 сент. 2023 г., № 109 // Там же.

знак»)³. Аналогичные информационные системы имеются и в других государствах – членах ЕАЭС⁴.

Доступ к сведениям о товарах обеспечивается не только контрольно-надзорным органам, но и потребителям (в объеме, определенном Советом ЕЭК) с помощью специального мобильного приложения (далее – МП) посредством сканирования в нем DataMatrix-кода (в Беларуси этим приложением является «Электронный знак»⁵). Таким образом граждане получают доступ к широкому спектру информации о товаре, которую они могут сопоставить с данными, размещенными на упаковке (например, сведения о сроке годности, составе, производителе и т. д.), также они могут убедиться в законности нахождения продукта на рынке. Правовым основанием для такого доступа выступают нормы источников права ЕАЭС о маркировке СИ. Предусмотрено, что в рамках информационной системы маркировки товаров должно быть обеспечено функционирование информационных сервисов, предоставляющих минимальный набор сведений о товаре, определенный Советом ЕЭК или законодательством государства – члена ЕАЭС, в целях информирования потребителей и других заинтересованных лиц о маркированном товаре. При этом доступ к указанным информационным сервисам должен обеспечиваться на свободной (недискриминационной) основе для всех заинтересованных лиц в соответствии с правом ЕАЭС и (или) законодательством его государств-членов⁶. В целях более полного обеспечения права граждан на информацию нам представляется целесообразным дополнить Положение о функционировании государственной информационной системы маркировки товаров унифицированными контрольными знаками или средствами идентификации, утвержденное Указом Президента Республики Беларусь от 10 июня 2011 г. № 243, нормами о праве граждан и иных заинтересованных лиц на доступ к информации о товарах, объем которой определяется международно-правовыми актами, составляющими право ЕАЭС, посредством информационного сервиса (МП «Электронный знак»). Кроме того, необходимо закрепить корреспондирующую обязанность оператора государственной информационной системы маркировки товаров унифицированными контрольными знаками

или средствами идентификации обеспечивать такой доступ указанным лицам.

Помимо предоставления доступа к сведениям о продуктах посредством МП «Электронный знак», гражданам также предоставляется возможность сообщить о следующих нарушениях: отсутствие DataMatrix-кода или невозможность его сканировать, истечение срока годности товара, несоответствие продукта описанию на этикетке и иных нарушениях. Данный функционал МП в полной мере отвечает такой цели введения маркировки СИ, как защита прав потребителей, закрепленной на национальном и наднациональном уровнях. Он может выступать эффективным инструментом обеспечения прав граждан и полноценной юридической гарантией при полном, детальном и последовательном правовом закреплении.

Для начала необходимо определить, что собой представляют с юридической точки зрения сообщения граждан о выявленных ими нарушениях и каковы последствия направления такого сообщения. Отметим, что в МП «Электронный знак» не предусмотрена обратная связь оператора системы «Электронный знак» с потребителем, направившим сообщение.

Несмотря на то, что рассматриваемое МП позиционируется как удобный инструмент общественного контроля для проверки подлинности и качества товаров, законодательство о контрольно-надзорной деятельности⁷ не позволяет однозначно рассматривать его в качестве такового. Общественный контроль в форме проведения проверок физическим лицам осуществлять запрещено. Иные, помимо проверок, формы установлены для государственного контроля (надзора), однако даже при их универсальности сообщение о выявленном нарушении не является ни мероприятием технического (технологического, поверочного) характера, ни мерой профилактического и предупредительного характера.

В нашем случае не будет иметь место и электронное обращение, поскольку в соответствии с законодательством об обращениях граждан и юридических лиц для его содержание должно соответствовать определенным требованиям, а подача должна производиться по определенной процедуре⁸. Отправленное в МП сообщение не может рассматриваться как заявление физического лица об административном

³ГИС «Электронный знак» : сайт. URL: <https://datamark.by> (дата обращения: 31.10.2025).

⁴Честный знак. Государственная система цифровой маркировки // Официальный сайт государственной системы маркировки и прослеживания товаров. URL: <https://честныйзнак.рф> (дата обращения: 31.10.2025) ; Текшер // Официальный сайт системы маркировки товаров Кыргызской Республики. URL: <https://main.teksher.kg> (дата обращения: 31.10.2025) ; Цифровая маркировка товаров // Информационная маркировка товаров : сайт. URL: <https://markirovka.ismet.kz> (дата обращения: 31.10.2025) ; E-mark [Электронный ресурс] // Автоматиз. информ. система маркировки товаров. URL: <https://e-mark.am/ru/system> (дата обращения: 31.10.2025).

⁵Мобильное приложение // ГИС «Электронный знак» : сайт. URL: <https://datamark.by/mobile-app> (дата обращения: 31.10.2025).

⁶О базовой технологической организационной модели системы маркировки товаров средствами идентификации в Евразийском экономическом союзе [Электронный ресурс] : решение Совета Евраз. эконом. комис., 5 марта 2021 г., № 19 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2025.

⁷О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 16 окт. 2009 г., № 510 // Там же.

⁸Об обращениях граждан и юридических лиц [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 18 июля 2011 г., № 300-3 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2025.

правонарушении, поскольку для него установлена только устная или письменная форма⁹.

Кроме того, необходимо более четко определить в законодательстве механизм взаимодействия потребителя, направившего сообщение о нарушении, оператора ГИС «Электронный знак» и контролирующих (надзорных) органов в области защиты прав потребителей. Нормы действующего законодательства устанавливают обязанность оператора системы маркировки обеспечить удаленный доступ к этой системе. Оперативно-аналитическому центру при Президенте Республики Беларусь, органам Комитета государственного контроля, внутренних дел, таможенным, налоговым и иным контролирующим (надзорным) органам при наличии оснований, предусмотренных законодательными актами, а также организовать обучение сотрудников данных органов работе с ней. Помимо этого, предусмотрено электронное информационное взаимодействие в автоматическом и (или) автоматизированном режиме контролирующих (надзорных) органов с оператором системы маркировки посредством общегосударственной автоматизированной информационной системы, при котором состав предоставляемой информации определяется двусторонними соглашениями, заключаемыми между такими органами и оператором системы маркировки¹⁰.

Таким образом, в установленном механизме взаимодействия не определена очевидная взаимосвязь с компетентными органами в области защиты прав потребителей (в первую очередь с Министерством антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь¹¹). Вместе с тем соответствующая детализация в связи с отсутствием в МП «Электронный знак» какой-либо обратной связи для потребителя, отправившего сообщение о нарушении, имеет особое значение. Кроме того, уточнение в данной части упомянутого механизма взаимодействия будет способствовать сохранению интереса граждан к участию в отношениях, связанных с контролем (надзором) в области защиты прав потребителей и обеспечения безопасности пищевой продукции, соблюдением законодательства о маркировке СИ, а также повышению эффективности функционирования государственной информационной системы маркировки товаров унифицированными контрольными знаками или средствами идентификации.

На наш взгляд, в контексте происходящих процессов гармонизации и унификации законодательства Республики Беларусь и других государств – членов ЕАЭС¹², а также Союзного государства описанная правовая неопределенность в части, касающейся правовой природы и юридического значения направляемых гражданами посредством МП «Электронный знак» сообщений о выявленных нарушениях, может служить дополнительным доводом в обосновании высказанного в литературе мнения о необходимости развития института общественного контроля в Республике Беларусь в различных сферах [6; 7], в том числе в области защиты прав потребителей.

Несмотря на прогрессивные нововведения, сегодня потенциал информационных технологий и маркировки товаров в части информирования потребителей задействован не в полной мере. Так, например, перспективным представляется расширение содержания сведений о товарах, маркируемых унифицированными контрольными знаками (УКЗ), которые отражаются в ГИС «Электронный знак», с определением в законодательстве состава сведений, доступ к которым предоставляется потребителям. В настоящее время объем такой информации минимален (не обозначаются даже наименование продукции, ее состав и прочие значимые для потребителя сведения, указываются только вид товара и владелец, серия и номер УКЗ) и малоценен для потребителя с точки зрения выявления нарушений его прав. При этом объектом отношений выступает широкий перечень продовольственных товаров: кофе, чай, напитки, растительное масло и т. д.¹³

Отметим, что регламентация маркировки продуктов в сочетании с иными правовыми и организационными мерами одновременно выступают как средство противодействия гринвошингу [8] и иным проявлениям недобросовестных и даже противозаконных действий производителей. Нередко рекламные и маркетинговые уловки (использование природных цветов и материалов для упаковки, указание сведений о том, что продукт является якобы органическим или экологически чистым, фермерским и т. д.) побуждают неосведомленных покупателей сделать выбор в пользу определенного продукта, кажущегося наиболее качественным, полезным и экологичным, но в действительности не имеющего этих преимуществ. В таких случаях важен именно

⁹Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : Кодекс Респ. Беларусь, 6 янв. 2021 г., № 92-3 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2025.

¹⁰О маркировке товаров [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 10 июня 2011 г., № 243 // Там же.

¹¹Вопросы Министерства антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 6 сент. 2016 г., № 702 // Там же.

¹²Специальные законы об общественном контроле приняты, например, в Российской Федерации, Республике Казахстан. См.: Об основах общественного контроля в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федер. закон, 21 июля 2014 г., № 212-ФЗ // КонсультантПлюс. Россия / ООО «ЮрСпектр». М., 2025 ; Об общественном контроле [Электронный ресурс] : Закон Респ. Казахстан, 2 окт. 2023 г., № 30-VIII ЗРК // Информ.-правовая система норматив. правовых актов Респ. Казахстан ИПС «Әділет». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z23000000030> (дата обращения: 31.10.2025).

¹³О подлежащих маркировке товарах [Электронный ресурс] : Постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 29 июля 2011 г., № 1030 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2025.

комплексный подход, охватывающий не только запреты и юридическую ответственность, но и меры по обеспечению высокого уровня информированности населения в сфере продовольственной безопасности в целом и безопасности пищевых продуктов в частности. Так, например, в отношении органической продукции недостаточно нанесения знака «Органический продукт»¹⁴, требуется также повышение экологической культуры населения, его осведомленности о том, в чем состоят особенности этого вида продукции, как должна выглядеть настоящая маркировка. В данной части нельзя недооценивать роль государственных органов и организаций, осуществляющих реализацию государственной аграрной политики и государственной политики в области обеспечения продовольственной безопасности, государственных СМИ, благодаря которым может быть организована всесторонняя информационная и организационная поддержка, содействие в продвижении органической продукции, в том числе посредством правового закрепления мер финансовой поддержки производителей.

В целях популяризации в Беларуси органической продукции, производство и обращение которой согласно Доктрине национальной продовольственной безопасности до 2030 г. развиваются для обеспечения населения высококачественными продуктами питания, удовлетворяющими спрос потребителей на товары, которые производятся с применением технологий, не наносящих вред окружающей среде, и способствуют сохранению, укреплению и восстановлению здоровья населения, а также для повышения уровня информированности населения в области производства и обращения органической продукции, противодействия недобросовестным или противозаконным действиям производителей и продавцов продукции целесообразно дополнить маркировку

органической продукции машиночитаемым кодом, внедрить и регламентировать информационный сервис, предоставляющий доступ потребителям и иным заинтересованным лицам к данным реестра производителей органической продукции¹⁵.

При условии соответствующей правовой регламентации маркировка пищевых продуктов может стать эффективным средством обеспечения населения здоровым питанием с помощью воздействия на предпочтения потребителей и продвижения полезных или как минимум менее вредных для здоровья продуктов. Благодаря осуществляемому в ЕАЭС техническому регулированию уже сегодня для реализации этой идеи заложены основы. Так, установлены требования к указанию в маркировке состава пищевой продукции, в том числе сведений о наличии компонентов, употребление которых может вызвать аллергические реакции или является противопоказанным при отдельных видах заболеваний, пищевой ценности, а также отображение информации об отличительных признаках пищевой продукции. Последняя указывается на добровольной основе, она должна быть подтверждена доказательствами. При соблюдении определенных условий такая информация может включать, например, сведения о пониженной калорийности, высоком содержании белка, низком содержании жира, сахара или соли, отсутствии холестерина и т. д.¹⁶ Следующим шагом могло бы стать введение цветовой, или «светофорной», маркировки продуктов, помогающей потребителю при выборе товаров и позволяющей быстро сопоставить количество содержащихся в них компонентов, избыточное потребление которых отрицательно сказывается на здоровье человека (соль, сахар, жиры, трансжиры)¹⁷. Подобный опыт внедрен во многих странах как на обязательной, так и на добровольной основе¹⁸ [9, с. 185–186].

Заключение

Таким образом, в условиях развития цифровизации маркировка пищевых продуктов приобретает все большее значение как многофункциональное средство, которое, получив надлежащее правовое оформление, становится юридической гарантией права человека на достаточное питание, в первую

очередь применительно к обеспечению безопасности и качества продовольствия, права на информацию, а также прав потребителей. Основополагающая информационная функция данного инструмента позволяет рассматривать его в качестве элемента информационно-правового механизма обеспечения

¹⁴О производстве и обращении органической продукции [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 9 нояб. 2018 г., № 144-З // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2025.

¹⁵Реестр производителей органической продукции // Качество.бел. : сайт. URL: <https://organic.gskp.by> (дата обращения: 31.10.2025).

¹⁶Пищевая продукция в части ее маркировки : технический регламент Таможенного союза (ТР ТС 022/2011) [Электронный ресурс] : принят решением Комис. Тамож. союза, 9 дек. 2011 г., № 881 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2025.

¹⁷Пасяк О. О чем будет предупреждать цветовая маркировка товаров. «Светофор» для гурмана // СБ. Беларусь сегодня : сайт. URL: <https://www.sb.by/articles/svetofofor-dlya-gurmmana.html> (дата обращения: 31.10.2025).

¹⁸Цветовая индикация на маркировке пищевой продукции в целях информирования потребителей [Электронный ресурс] : методич. рекомендации МР 2.3.0122-18, утв. руководителем Федер. службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека – Гл. гос. санитар. врачом Рос. Федерации, 28 февр. 2018 г. // Федер. служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. URL: https://rospotrebnadzor.ru/deyatelnost/sanitary-supervision/?ELEMENT_ID=10147&phrase_id=5443540 (дата обращения: 31.10.2025).

национальной продовольственной безопасности, выступающего фактором улучшения информированности населения в рассматриваемой области.

На наш взгляд, повысить эффективность правового регулирования маркировки пищевых продуктов позволят следующие меры:

- закрепление в Положении о функционировании государственной информационной системы маркировки товаров унифицированными контрольными знаками или средствами идентификации, утвержденном Указом Президента Республики Беларусь от 10 июня 2011 г. № 243, права граждан и иных заинтересованных лиц на доступ к информации о товарах, объем которой определяется международно-правовыми актами, составляющими право ЕАЭС, посредством информационного сервиса (МП «Электронный знак»), а также обязанности оператора государственной информационной системы маркировки товаров УКЗ или средствами идентификации обеспечивать такой доступ указанным лицам;
- определение юридического значения сообщения гражданина – пользователя МП «Электронный

знак» о нарушении требований законодательства о маркировке товаров, а также закрепление более четкого механизма взаимодействия потребителя, направившего сообщение о нарушении, оператора ГИС «Электронный знак» и контролирующих (надзорных) органов в области защиты прав потребителей;

- расширение содержания сведений о товарах, маркируемых УКЗ, отражаемых в ГИС «Электронный знак», с определением в законодательстве состава сведений, доступ к которым предоставляется потребителям.

Кроме того, представляется целесообразным принять правовые меры, направленные на расширение потенциала маркировки для популяризации в Республике Беларусь органической продукции, заключающиеся в дополнении маркировки органической продукции машиночитаемым кодом, позволяющим потребителям и иным заинтересованным лицам при его сканировании получить доступ к данным реестра производителей органической продукции.

Библиографические ссылки

1. Захаренко ТА. Прослеживаемость товаров как способ борьбы с фальсификатом и контрафактом. *Ученые записки Санкт-Петербургского имени В. Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии*. 2020;3:14–17.
2. Резниченко ИЮ. Информационное обеспечение качества и безопасности пищевых продуктов. В: Уральский государственный экономический университет. *Инновационные технологии в пищевой промышленности и общественном питании. Материалы X Международной научно-практической конференции; 25 апреля 2023 г.; Екатеринбург, Россия*. Екатеринбург: Уральский государственный экономический университет; 2023. с. 122–125.
3. Андреева ЛВ. Создание системы прослеживаемости товаров в Евразийском экономическом союзе: цели, перспективы, организационно-правовая основа. *Международное сотрудничество евразийских государств: политика, экономика, право*. 2018;2:70–78.
4. Голубенко ОА, Финаенова ЭВ, Свекольникова ОЮ, Тимуш ЛГ, Шевченко НВ. Цифровизация маркировки потребительских товаров. *Промышленность: экономика, управление, технологии*. 2020;3:7–11.
5. Сморчкова ЛН. Обязательная маркировка товаров средствами идентификации как инструмент административно-правового воздействия на экономические отношения. *Вестник ЮУрГУ. Серия: Право*. 2021;2:44–50.
6. Петренко ЕГ, Гончаров ВВ, Нагайцев ВВ. Проблемы и перспективы развития законодательства об общественном контроле в Республике Беларусь. *Национальная безопасность*. 2024;2:63–77. DOI: 10.7256/2454-0668.2024.2.69089.
7. Шахрай ИС. Проблемы правового регулирования экологического контроля в свете обновления законодательства Республики Беларусь о контрольной (надзорной) деятельности. *Вестник Гродненского государственного университета имени Янки Купалы. Серия 4, Правоведение*. 2018;8(1):59–67.
8. Воронина НП. Правовое регулирование противодействия гринвошингу: современное состояние и направления совершенствования. 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. 41–44.
9. Беркетова ЛВ, Прошина КЮ. Система «Светофор» в пищевой отрасли. *Бюллетень науки и практики*. 2019;5:183–191. DOI: 10.33619/2414-2948/42/25.

Статья поступила в редколлегия 13.11.2025.
Received by editorial board 13.11.2025.

УДК 349.41

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАКРЕПЛЕНИЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЕЛЬ В ГРАНИЦАХ ТЕРРИТОРИЙ С ОСОБЫМИ УСЛОВИЯМИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

И. С. ШАХРАЙ¹⁾, А. Д. НАГОРНАЯ¹⁾

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

Аннотация. Исследуется правовой режим земель в границах территорий с особыми условиями осуществления хозяйственной деятельности. Выделяются общие черты правового режима таких земель, которые определяются преференциальным регулированием хозяйственной деятельности, а также особенные черты, которые обусловлены целями создания, спецификой деятельности, конкретными экономическими и инвестиционными задачами каждой из рассматриваемых территорий. Делается вывод, что ключевой проблемой в анализируемой сфере является отсутствие системного закрепления на уровне Кодекса Республики Беларусь о земле общих и особенных черт правового режима земель в границах территорий с особыми условиями осуществления хозяйственной деятельности. Формулируются предложения по совершенствованию земельного законодательства.

Ключевые слова: правовой режим земель; специальный правовой режим; свободные экономические зоны; особые экономические зоны; специальный туристско-рекреационный парк.

SOME PROBLEMS OF THE ESTABLISHMENT OF THE LEGAL REGIME OF LANDS WITHIN THE TERRITORIES WITH SPECIAL CONDITIONS FOR ECONOMIC ACTIVITY

I. S. SHAKHRAI^a, A. D. NAHORNAYA^a

^aBelarusian State University, 4 Niezaliezhnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus
Corresponding author: I. S. Shakhrai (shakhrai@bsu.by)

Abstract. The article examines the legal regime of lands within territories with special conditions for economic activity. The general features of the legal regime of such lands, arising from preferential regulation of economic activity, are highlighted, as well as specific features determined by the purposes of establishment, the nature of activities, and the specific economic and investment objectives of each of the territories under consideration. It is concluded that the key problem is the lack of systematic consolidation at the level of the Land Code of the Republic of Belarus of the general and specific features of the legal regime of lands within such territories. Proposals for improving land legislation are formulated.

Keywords: legal regime of lands; special legal regime; free economic zones; special economic zones; special tourist-recreational park.

Образец цитирования:

Шахрай ИС, Нагорная АД. Некоторые проблемы закрепления правового режима земель в границах территорий с особыми условиями осуществления хозяйственной деятельности. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2025;3:90–96.
EDN: FYNOPZ

For citation:

Shakhrai IS, Nahornaya AD. Some problems of the establishment of the legal regime of lands within the territories with special conditions for economic activity. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2025;3:90–96. Russian.
EDN: FYNOPZ

Авторы:

Ирина Сергеевна Шахрай – доктор юридических наук, доцент; профессор кафедры экологического и аграрного права юридического факультета.

Анастасия Дмитриевна Нагорная – аспирантка кафедры экологического и аграрного права юридического факультета. Научный руководитель – И. С. Шахрай.

Authors:

Irina S. Shakhrai, doctor of science (law), docent; professor at the department of environmental and agrarian law, faculty of law.

shakhrai@bsu.by

<https://orcid.org/0000-0001-9909-7532>

Anastasiya D. Nahornaya, postgraduate student at the department of environmental and agrarian law, faculty of law.
121350minsk@gmail.com

Введение

Территории с особыми условиями осуществления хозяйственной деятельности выступают ключевым инструментом реализации государственной политики, направленной на обеспечение национальной безопасности, устойчивое социально-экономическое развитие и повышение конкурентоспособности экономики. Как следует из анализа научных источников [1–4] и специального законодательства¹, основными признаками таких территорий являются четкая географическая ограниченность, наличие автономной системы управления, установление специального режима льгот и преференций, снижение административных барьеров. Эти признаки формируют уникальную среду для привлечения инвестиций, внедрения инноваций, развития высокотехнологичных производств и экспортного потенциала. В настоящее время в Республике Беларусь действуют следующие виды территорий с особыми условиями осуществления хозяйственной деятельности:

- свободные экономические зоны (СЭЗ) «Минск», «Брест», «Гомель-ратон», «Могилёв», «Гродноинвест», «Витебск»;
- специальный туристско-рекреационный парк (СТРП) «Августовский канал»;

• особые экономические зоны (ОЭЗ) «Брежино-Орша» (далее – ОЭЗ «Брежино-Орша») и индустриальный парк «Великий камень» (далее – ОЭЗ «Великий камень»);

- парк высоких технологий (ПВТ).

Ключевым ориентиром для развития перечисленных территорий выступает Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года, которая акцентирует внимание на необходимости повышения конкурентоспособности регионов через привлечение инвестиций и внедрение инноваций. Следовательно, такие территории рассматриваются в качестве площадок для развития белорусской экономики в целом и роста экономического потенциала отдельных регионов, привлечения внешних и внутренних инвестиций, создания базы для развития наукоемкого производства. Вышесказанное свидетельствует о необходимости сформировать надлежащую правовую основу функционирования территорий с особыми условиями осуществления хозяйственной деятельности, в которой будут упорядочены и земельно-правовые аспекты.

Основная часть

В качестве универсальной категории, позволяющей дифференцировать специфику использования и охраны земель, земельных участков в зависимости от их природных, хозяйственных и иных характеристик, а также особенностей субъектного состава землепользователей, наукой земельного права выработано понятие «правовой режим земель» [5, с. 17–20; 6, с. 21–22]. Как указывают исследователи, это понятие «охватывает обобщающую правовую характеристику земли как объекта права и содержит указание на круг важнейших правовых отношений, складывающихся по поводу земли» [7, с. 166]. Элементы правового режима тех или иных земель традиционно включают характеристику их состава и юридических признаков, а также таких особенностей, как государственное управление (система органов, функции государственного управления, порядок изъятия и предоставления и др.), система прав на соответствующие земельные участки и субъектный состав землепользователей, права, обязанности землепользователей и ограничения в области использования и охраны земель, взимание платежей за пре-

доставление соответствующих земельных участков и пользование ими, наступление юридической ответственности и иные последствия нарушения землепользователями законодательства и условий предоставления земельных участков. О правовом режиме можно говорить в контексте всех земель Республики Беларусь, определенной категории либо вида земель, а также отдельного земельного участка.

Применительно к территориям с особыми условиями осуществления хозяйственной деятельности правомерно выделение двух правовых режимов земель: 1) общего, основанного на предусмотренном п. 1.34 ст. 1, ст. 6 Кодекса Республики Беларусь о земле (далее – КоЗ) делении земель Республики Беларусь на отдельные категории по основному целевому назначению; 2) специального. Последний обусловлен особой целью создания таких территорий, заключающейся в развитии экономики Республики Беларусь и привлечении в нее инвестиций, что обуславливает установление более благоприятных условий осуществления инвестиционной, предпринимательской и иной хозяйственной деятельности в границах

¹О свободных экономических зонах [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 7 дек. 1998 г., № 213-3 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2025 (далее – Закон № 213-3) ; О Парке высоких технологий [Электронный ресурс] : Декрет Президента Респ. Беларусь, 22 сент. 2005 г., № 12 // Там же (далее – Декрет № 12) ; О создании Китайско-Белорусского индустриального парка «Великий камень» [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 5 июня 2012 г., № 253 // Там же ; О создании специального туристско-рекреационного парка «Августовский канал» [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 26 мая 2011 г., № 250 // Там же (далее – Указ № 220) ; О совершенствовании специального правового режима Китайско-Белорусского индустриального парка «Великий камень» [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 12 мая 2017 г., № 166 // Там же (далее – Указ № 166) ; О создании особой экономической зоны «Брежино-Орша» [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 21 марта 2019 г., № 106 // Там же (далее – Указ № 106).

специально созданных территорий. Такие преференции, без сомнений, должны иметь и земельно-правовое обеспечение.

Сходство правового режима земель, земельных участков в границах территорий с особыми условиями осуществления хозяйственной деятельности предопределяется обозначенными выше целями их создания [8]. К общим особенностям такого правового режима можно отнести следующие:

1) наделение органов управления названными территориями рядом полномочий в области использования и охраны земель, которыми по общему правилу обладают местные исполнительные комитеты;

2) выбор правовых форм использования земельных участков, обусловленный особым кругом субъектов (к ним относятся юридические лица и индивидуальные предприниматели, являющиеся резидентами и инвесторами соответствующих территорий, совместная белорусско-китайская компания по развитию ОЭЗ «Великий Камень» (далее – совместная компания), управляющая компания ОЭЗ «Бремино-Орша» (далее – управляющая компания)), а также общими подходами к определению целей и условий предоставления прав на земельные участки (ст. 14, 15, 17–19 КоЗ);

3) предоставление особых гарантий инвесторам (так, одним из важнейших прав инвестора является предоставление земельного участка для реализации инвестиционного проекта на праве собственности, аренды, постоянного или временного пользования, что предусмотрено ст. 12 Закона Республики Беларусь от 12 июля 2013 г. № 53-З «Об инвестициях»);

4) закрепление упрощенной процедуры предоставления земельных участков резидентам названных территорий, а также совместной компании и управляющей компании. В частности, общим для всех рассматриваемых территорий остается административный порядок предоставления земельных участков (без проведения аукциона согласно п. 1.14 ст. 42 КоЗ, п. 18 Положения о специальном правовом режиме Китайско-Белорусского индустриального парка «Великий камень», утвержденного Указом № 166 (далее – Положение № 166), п. 13, 14 Положения о специальном правовом режиме особой экономической зоны «Бремино-Орша», утвержденного Указом № 106 (далее – Положение № 106)), в котором, как правило, исключены отдельные стадии, такие как предварительное согласование места размещения земельного участка (п. 8 Положения о порядке изъятия и предоставления земельных участков, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 13 января 2023 г. № 32; далее – Положение № 32), согласование с Президентом Республики Беларусь места размещения земельных участков в случае необходимости изъятия земельных участков из сельскохозяйственных земель сельскохозяйственного назначения и лесных зе-

мель лесного фонда для строительства объектов недвижимого имущества в границах соответствующих территорий (п. 4.4 ст. 49 КоЗ);

5) установление изъятий из общих правил взимания платежей в рамках процедуры изъятия и предоставления земельных участков. В частности, не взимается плата за право аренды земельных участков, находящихся в государственной собственности и предоставляемых резидентам СЭЗ, СТРП (п. 5.18 ст. 37 КоЗ), совместной компании (п. 18, 20 Положения № 166), управляющей компании (п. 15 Указа № 106). От возмещения потерь сельскохозяйственного и (или) лесохозяйственного производства при реализации соответствующих инвестиционных проектов освобождаются резиденты СЭЗ (п. 4.16, 4.17, 5.1 ст. 92 КоЗ), резиденты и инвесторы ОЭЗ «Великий Камень», совместная компания, участники строительства объектов данной ОЭЗ (п. 27.4 Положения № 166), управляющая компания, резиденты и инвесторы ОЭЗ «Бремино-Орша» (п. 19 Указа № 106).

Несмотря на отмеченные сходства, правовой режим земель в границах каждой из названных территорий с особыми условиями осуществления хозяйственной деятельности имеет свои отличия, прежде всего в части определения полномочий органов управления и прав землепользователей.

В частности, особенность предоставления земельных участков в границах СЭЗ выражается в наделении их администрации специальной компетенцией по изъятию и предоставлению земельных участков, изменению их границ и целевого назначения с одновременным сохранением аналогичных полномочий исполнительных комитетов, на территории которых располагается СЭЗ.

Земельные участки резидентам СЭЗ предоставляются только на праве аренды на льготных условиях, т. е. с освобождением от платы за право аренды земельного участка, а также арендной платы при выполнении определенных условий. Следовательно, исходя из общих правил действительности сделок, предусмотренных ст. 62 КоЗ, резиденты СЭЗ не имеют права в дальнейшем передавать предоставленные им земельные участки в субаренду. При этом по общему правилу арендатор, надлежащим образом исполнявший свои обязанности, имеет право на заключение договора аренды на новый срок (п. 3 ст. 84 КоЗ), а полномочиями по продлению срока аренды земельного участка наделена администрация соответствующей СЭЗ. Отдельно следует отметить, что в случае утраты статуса резидента СЭЗ субъектам хозяйственной деятельности предоставляется исключительная возможность заключить новый договор аренды на ранее предоставленный земельный участок на общих основаниях (ст. 22 Закона № 213-З).

Характерной особенностью землепользования в границах СЭЗ является его цель, которая сводится преимущественно к строительству и обслуживанию

капитальных строений (зданий, сооружений). Льготный режим застройки на территории СЭЗ не предусмотрен: резиденты обязаны соблюдать нормы КоЗ, Кодекса Республики Беларусь об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, технические регламенты, а также правила строительства, устанавливаемые соответствующими областными исполнительными комитетами.

На территории СТРП «Августовский канал» отсутствует отдельный орган, наделенный полномочиями по изъятию и предоставлению земельных участков. Данными полномочиями наделена администрация СЭЗ «Гродноинвест». Земельные участки резидентам СТРП «Августовский канал» предоставляются исключительно на праве аренды. Резиденты не освобождаются от внесения арендной платы за предоставленный земельный участок. Однако при определении размера арендной платы за земельный участок для резидентов СТРП «Августовский канал» применяется льготный коэффициент, равный 0,0025 (п. 9 Указа № 220). Правовой режим использования земельных участков в границах названной территории обуславливается расположением на землях, значительная часть которых относится к категории особо охраняемых природных территорий (в границах СТРП находятся заказники местного и республиканского значения, памятники природы²).

Следует отметить, что определение органов управления и субъектного состава землепользователей в границах ОЭЗ «Великий камень» имеет значительные особенности по сравнению с ранее перечисленными территориями [9]. Основными субъектами процесса перераспределения и использования земельных участков в границах территории ОЭЗ «Великий камень» являются его администрация, совместная компания, резиденты и инвесторы ОЭЗ «Великий камень», государственные организации, не являющиеся резидентами или инвесторами ОЭЗ «Великий камень», которые осуществляют деятельность по строительству и эксплуатации объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры данной зоны.

Анализ Положения № 166 показал, что земельные участки могут быть предоставлены совместной компании на праве постоянного либо временного пользования, аренды, частной собственности. При этом совместная компания не только выступает в качестве непосредственного землепользователя, но и обладает рядом полномочий, направленных на оптимизацию процесса освоения земельных участков другими землепользователями. К таким полномочиям, как следует из п. 14 Положения № 166, относятся возможность передачи земельных участков резидентам и инвесторам в аренду или частную собственность без проведения аукционов и внесе-

ния платы за право аренды; возможность передачи земельных участков в субаренду; обеспечение разработки градостроительных проектов ОЭЗ «Великий камень» и непосредственное строительство объектов; возможность самостоятельно выступать заказчиком или привлекать резидентов и инвесторов для строительства объектов; осуществление подготовки и выдачи технических условий на инженерно-техническое обеспечение объектов названной ОЭЗ.

Подавляющая часть элементов правового режима земель в границах ОЭЗ «Великий камень», регламентированных Положением № 166, не находит закрепления в КоЗ (за исключением полномочий его администрации). Например, в перечнях субъектов права постоянного и временного пользования земельными участками, определенных ст. 17, 18 КоЗ, отсутствует совместная компания. Вышесказанное свидетельствует о недостаточной системности правового регулирования исследуемых отношений на уровне КоЗ.

Преимущественной целью использования земельных участков на территории ОЭЗ «Великий камень» является строительство и обслуживание капитальных строений (зданий, сооружений) (что, как отмечалось выше, характерно и для СЭЗ). При этом регулирование строительной деятельности характеризуется гибкостью, соответствующие полномочия возлагаются на администрацию ОЭЗ «Великий камень» [9], закрепляется особый режим использования природных ресурсов при осуществлении такой деятельности (п. 27, 31 Положения № 166).

Специфика правового режима земель в границах ОЭЗ «Бремино-Орша» проявляется в рамках изъятия и предоставления земельных участков, что обусловлено, в первую очередь, структурой управления данной ОЭЗ. В частности, не предусматривается создание организации, обладающей компетенцией по принятию решений об изъятии и предоставлении земельных участков; указанное полномочие сохраняется только у областного исполнительного комитета (несмотря на участие администрации СЭЗ «Витебск» в реализации целей названной ОЭЗ (п. 4 Положения № 106)). В процедуру изъятия и предоставления земельных участков на территории ОЭЗ «Бремино-Орша» включен элемент, характерный и для ОЭЗ «Великий камень»: земельные участки предоставляются областным исполнительным комитетом управляющей компании на праве аренды для строительства и (или) обслуживания объектов ОЭЗ «Бремино-Орша». В свою очередь управляющая компания вправе осуществлять передачу земельных участков в субаренду резидентам и инвесторам ОЭЗ «Бремино-Орша» в целях строительства и (или) обслуживания объектов ОЭЗ, развития и эффективного функционирования ОЭЗ (п. 13, 14 Положения № 106). Выбор земельного участка резидентом

²Список особо охраняемых природных территорий Республики Беларусь // Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь : сайт. URL: https://www.minpriroda.gov.by/ru/svg_map-ru/list (дата обращения: 29.10.2025).

должен быть предварительно согласован с управляющей компанией, которая предоставляет земельные участки в соответствии с генеральным планом ОЭЗ «Бремино-Орша» (п. 14 Положения № 106). Таким образом, на указанной территории существенную роль в процессе распределения и перераспределения земель играет организация (управляющая компания), которая является непосредственным активным участником реализации концепции генерального плана ОЭЗ «Бремино-Орша». Примечательно, что ввиду описанной специфики законодательством не предусмотрена возможность изменять целевое назначение земельного участка при его предоставлении резиденту названной ОЭЗ или использовании этим резидентом.

Как уже отмечалось, земельные участки в границах ОЭЗ «Бремино-Орша» предоставляются исключительно на праве аренды. Полагаем, что именно этой особенностью обусловлено закрепление наиболее широких полномочий арендаторов соответствующих земельных участков по их использованию, включая возможность передачи в субаренду. Причем этими полномочиями обладает не только управляющая компания, но также резиденты и инвесторы данной ОЭЗ. На наш взгляд, такое расширение возможностей по использованию земельных участков служит примером повышения гибкости в реализации инвестиционных проектов. Контроль над предоставленными земельными участками не утрачивается, поскольку передачу земельного участка в субаренду необходимо согласовывать с управляющей компанией. Вместе с тем льготные условия, такие как сниженная арендная плата и упрощенные процедуры строительства, доступны только управляющей компании. Субарендаторы, включая резидентов и инвесторов, не освобождаются от внесения арендной платы, что создает дифференцированный подход к правовому закреплению льготного режима арендных отношений.

На территории ОЭЗ «Бремино-Орша» установлен льготный режим застройки, который позволяет начинать работы одновременно с оформлением документов, удостоверяющих права на земельные участки (п. 14 Положения № 106). Примечательно, что в границах названной ОЭЗ имеется возможность строить объекты в соответствии с техническими требованиями Евразийского экономического союза, Европейского союза, Китайской Народной Республики, Республики Индия, при этом обязательным условием является прохождение проектной документацией государственных экспертиз Республики Беларусь, в том числе экологической экспертизы (подп. 4.3 Положения № 106). Следует отметить, что на территории ОЭЗ «Бремино-Орша» предусмотрен особый режим использования природных ресурсов при осуществлении строительной деятельности (п. 19, 22 Положения № 106).

Правовой режим земель в границах ПВТ не содержит существенных изъятий из общих правил,

определенных КоЗ. Соответствующие земельные участки располагаются в общественно-деловой зоне, относятся к землям под застройкой и предоставляются резидентам ПВТ на праве аренды или временного пользования. Не предусматриваются никакие льготные основания, освобождающие от взимания арендной платы либо платы за право аренды земельного участка, хотя для ПВТ в целом характерно упрощение административных процедур. Например, резиденты ПВТ могут быстрее получать разрешения на строительство благодаря оптимизированному взаимодействию с государственными органами, что не меняет правового режима земельных участков, который остается в рамках общих норм земельного законодательства.

На основании проведенного анализа можно сделать вывод, что, несмотря на значительные сходства, правовой режим земель в границах каждой из рассматриваемых территорий обладает уникальными чертами, которые проявляются в специфике полномочий органов управления, условий предоставления и использования земельных участков. Такие различия обусловлены целями создания, особенностями деятельности и конкретными экономическими и инвестиционными задачами каждой из территорий с особыми условиями осуществления хозяйственной деятельности. Ключевой проблемой является отсутствие системного закрепления на уровне КоЗ общих и особенных черт правового режима земель в границах таких территорий, что создает фрагментарность правового регулирования и указывает на необходимость дальнейшего совершенствования земельного законодательства.

Следует отметить, что в редакции КоЗ от 18 июля 2022 г. предприняты определенные шаги, направленные на обеспечение системности регулирования рассматриваемых отношений. В частности, новацией является выделение статей, определяющих компетенцию администраций СЭЗ, СТРОП (ст. 33 КоЗ) и ОЭЗ «Великий Камень» (ст. 34 КоЗ). Результаты анализа КоЗ свидетельствуют о несовпадении подходов к закреплению полномочий названных субъектов и правового режима земельных участков в зависимости от вида территорий с особыми условиями осуществления хозяйственной деятельности. Такие различия прослеживаются не только в части содержания, но и в части формулировок. Так, ст. 33 КоЗ достаточно четко определяет полномочия администраций СЭЗ и СТРОП путем перечисления решений, которые эти администрации могут принимать. Подобные формулировки схожи с теми, посредством которых определяется компетенция местных исполнительных комитетов (ст. 29–32 КоЗ). Вышесказанное позволяет сделать вывод о передаче части полномочий последних администрациям СЭЗ и СТРОП. Обращение к ст. 34 КоЗ свидетельствует о том, что компетенция администрации ОЭЗ «Великий Камень» определяется более абстрактно,

таким образом конкретный перечень ее полномочий в рамках процедуры изъятия и предоставления земельных участков является неопределенным [8].

Проблема разнородности подходов к правовой регламентации элементов режима земельных участков в границах рассматриваемых территорий может быть проиллюстрирована и иными примерами. Как отмечено выше, ст. 42 КоЗ закрепляет предоставление земельных участков без проведения аукциона резидентам СЭЗ и СТРП для строительства и обслуживания объектов недвижимого имущества на этих территориях (п. 1.14), а также инвесторам для реализации последними своих обязательств в соответствии с заключенным инвестиционным договором с Республикой Беларусь (п. 1.21). Несмотря на отсутствие соответствующих указаний в КоЗ, предоставление земельных

участков без проведения аукциона предусмотрено также в границах ОЭЗ «Великий камень» и ОЭЗ «Бремино-Орша» (п. 14 Положения № 106, п. 18 Положения № 166). Одновременно анализ законодательства не дает четкого ответа на вопрос о типах процедуры предоставления земельных участков в границах ПВТ. В частности, возможность предоставления в административном порядке земельных участков в границах ПВТ его резидентам предусматривается в случае, если они выступают подрядчиками по комплексной застройке ПВТ, инициированной Минским городским исполнительным комитетом (п. 7 Положения о Парке высоких технологий, утвержденного Декретом № 12). При этом особенности процедуры предоставления земельных участков в данном случае не урегулированы ни на уровне КоЗ, ни на уровне Положения № 32.

Заключение

Проведенный анализ позволяет отметить, что правовой режим земельных участков в границах территорий с особыми условиями осуществления хозяйственной деятельности характеризуется дуализмом и формируется на стыке общего режима земель, определяемого в зависимости от их целевого назначения и иных особенностей, а также специального режима, вводящего дополнительные льготы, преференции и ограничения земельно-правового содержания, которые адаптированы под инвестиционные проекты.

Несмотря на то, что специфика правового режима земель и земельных участков в границах каждой из рассматриваемых территорий обусловлена особыми условиями осуществления хозяйственной деятельности ее резидентами и инвесторами, основной проблемой в анализируемой сфере является отсутствие единообразия в правовой регламентации. Так, правовое регулирование изъятия и предоставления земельных участков имеет существенные отличия, не всегда логически обоснованные и закреплённые в земельном законодательстве (даже с учетом того, что особенности изъятия и предоставления земельных участков предопределены системой органов управления соответствующими территориями, которая для ряда из них обладает значительными сходствами). В силу этого обстоятельства КоЗ не всегда позволяет выявить общие и частные подходы, сформировать системный механизм предоставления и использования земельных участков в границах рассматриваемых территорий с особыми условиями хозяйственной деятельности.

По нашему убеждению, КоЗ как кодифицированный акт земельного законодательства должен охватывать своим правовым воздействием все виды земельных отношений, включая отношения, возникающие в границах рассмотренных территорий, в связи с чем требуется развитие ряда его положений. В частности, полагаем целесообразным закрепить в КоЗ отдельные нормы, детализирующие особенности полномочий органов управления в области использования, охраны и предоставления земельных участков в границах каждой из рассмотренных зон, в том числе ПВТ, ОЭЗ «Великий камень» и ОЭЗ «Бремино-Орша»; правила о предоставлении земельных участков в границах ОЭЗ «Великий камень», ОЭЗ «Бремино-Орша» и ПВТ без проведения аукциона, дополнив ст. 42 соответствующими пунктами; отсылочные нормы к актам законодательства, регулирующим деятельность соответствующих территорий, при определении специфики прав и обязанностей землепользователей. Кроме того, считаем необходимым закрепить в КоЗ совместную компанию ОЭЗ «Великий камень», а также резидентов и инвесторов данной ОЭЗ в качестве субъектов постоянного и временного пользования (ст. 17 и 18).

Реализация указанных предложений будет способствовать созданию целостного правового регулирования правового режима земель в границах названных территорий и способствовать установлению прозрачных отношений между администрациями территорий, исполнительными комитетами и резидентами, что в итоге повысит инвестиционную привлекательность таких территорий.

Библиографические ссылки

1. Амельчана ЮА. Некоторые идеи для совершенствования правового регулирования преференциальных режимов осуществления предпринимательской деятельности. *Юстиция Беларуси*. 2023;11;44–47.
2. Громова ВС. Специальные режимы предпринимательской деятельности в границах территорий с особыми условиями экономического развития в Беларуси и России. *Актуальные проблемы гражданского права*. 2021;2;193–203.

3. Громова ВС. *Инновационный потенциал свободных экономических зон Республики Беларусь: современное состояние и перспективы развития*. Минск: Право и экономика; 2023. 174 с.
4. Майбуров ИА, Иванов ЮБ, Адигамова ФФ, Андреева МЮ, Баландина АС, Баннова КА и др. *Особые экономические зоны. Зарубежный и отечественный опыт*. Майбуров ИА, Иванов ЮБ, редакторы. Москва: Юнити-Дана; 2017. 287 с.
5. Шингель НА. *Правовой режим земель в Республике Беларусь*. Минск: БГУ; 2005. 112 с.
6. Крассов ОИ. Понятие и содержание правового режима земель. *Экологическое право*. 2003;1:20–25.
7. Шингель НА, Шахрай ИС. *Природоресурсное право*. Минск: Вышэйшая школа; 2017. 399 с.
8. Шахрай ИС. Некоторые аспекты правового режима земельных участков в границах территорий с особыми условиями осуществления экономической деятельности. В: Гладкая ЕН, редактор. *Право национальной экономической безопасности: проблемы формирования и пути их решения. Материалы Международного научно-практического круглого стола; 27 июня 2024 г.; Минск, Беларусь*. Минск: Право и экономика; 2024. с. 201–203.
9. Нагорная АД. Особенности правового режима использования земельных участков в границах индустриального парка «Великий камень». В: Шидловский АВ, редактор. *Молодежная юридическая наука Alma Mater – 2025. Материалы Международной научной конференции студентов, магистрантов, аспирантов и молодых ученых, посвященной 100-летию юридического факультета Белорусского государственного университета; 30 октября 2025 г.; Минск, Беларусь*. Минск: ИВЦ Минфина; 2025. с. 297–300.

Статья поступила в редколлегию 05.11.2025.
Received by editorial board 05.11.2025.

РЕЦЕНЗИИ

REVIEWS

Василевич С. Г. Юридические конфликты в государственном управлении и механизмы их разрешения. Минск : Изд. центр БГУ, 2025. 315 с.

Vasilevich S. G. Legal conflicts in public administration and mechanisms for their resolution. Minsk : Publ. Cent. of BSU, 2025. 315 p.

В издательском центре Белорусского государственного университета вышла в свет монография кандидата юридических наук доцента Сергея Григорьевича Василевича «Юридические конфликты в государственном управлении и механизмы их разрешения». Ранее были опубликованы другие монографии, книги и научные статьи Сергея Григорьевича, посвященные проблемам права и юридической практике.

Рассматриваемая монография затрагивает актуальную проблематику. Категория «конфликт» остается в поле зрения доктринальных исследований, ее изучение имеет важное теоретическое и практическое значение для устойчивого развития общества и государства. Управление является ключевой и наиболее важной деятельностью государства и его органов. Качественное государственное управление чрезвычайно важно для достижения высоких результатов в экономической, социальной и политической сферах. Возникающие в государственном управлении конфликты препятствуют качественному выполнению соответствующих задач.

В настоящее время необходимо стремиться к достижению стабильности, своевременному снятию противоречий, разрешению споров. Внутренние конфликты угрожают национальной безопасности, поэтому эффективное государственное управление имеет первостепенное значение. Характер проблем и вызовов, которые появляются в современном государстве, предполагает переосмысление деятельности органов государственного управления, подходов к их решению с целью оперативного реагирования и принятия эффективных решений. Важнейшим инструментом в подобных обстоятельствах является право – основной регулятор социально-экономических отношений, ведь баланс интересов обще-

ства в целом и отдельного человека в частности постоянно находится под воздействием объективных и субъективных факторов. Государство вынуждено адаптироваться к меняющейся ситуации, в том числе по причине накопления или препятствования возможному накоплению кризисных явлений в экономике, социальной и духовной сферах.

Основной текст книги (помимо введения) состоит из пяти глав.

В первой главе раскрывается сущность учения о юридических конфликтах, анализируются мнения ученых, высказанные в научной литературе, исследуются субъекты и объекты юридического конфликта, проводится классификация конфликтов.

В юридической литературе не обозначены критерии отнесения конфликта к числу правовых: среди экспертов нет единого мнения о том, должны ли все его элементы (мотивы, субъекты, участники, объекты) обладать правовыми признаками. Существует позиция, в соответствии с которой юридическим является конфликт, имеющий хотя бы один элемент с юридической характеристикой.

Выделяются следующие подходы к определению соотношения противоречия и конфликта: конфликт – самостоятельное явление, он не связан с противоречием; конфликт выступает следствием обострения противоречий; конфликт и противоречия являются категориями, не совпадающими по объему, но соотносящимися друг с другом.

Юридический конфликт представляет собой одно из проявлений социального конфликта. В научной литературе проводятся различные характеристики социального конфликта.

Выделяются следующие признаки, присущие юридическому конфликту: реализация в рамках общественных отношений, наличие противоположного характера действий участников этих отношений, связь с нормативными правовыми актами, противоборство во взаимоотношениях субъектов, обусловленность конкретными объективными и субъективными экономическими, юридическими и иными факторами и др.

Автор рассматриваемой монографии подчеркивает, что причины возникновения юридического конфликта могут быть разными (развитие социальных конфликтов, например, в политической, экономической, идеологической и других сферах). Кроме того, причиной может быть конфликтогенность самого права, влияние объективных и субъективных факторов.

В связи с этим обстоятельством С. Г. Василевич определяет юридический конфликт как возникшее на основе апелляции к юридическим нормам противостояние между его сторонами, стремящимися посредством применения юридических механизмов и форм к его разрешению. Можно согласиться с автором, что на характер конфликта, его содержание и прежде всего особенности разрешения влияет зафиксированная в национальном законодательстве форма правления.

Автор рассматриваемой монографии подчеркивает, что многообразие юридических конфликтов обуславливает многообразие субъектов этих конфликтов. Согласимся с высказанным суждением о том, что определение субъектов конфликтов имеет не только теоретическое, но и практическое значение, поскольку, зная субъекты, можно находить ключи к разрешению конфликта.

В первой главе монографии также выделены различные формы проявления и обусловленности юридических конфликтов: юридические споры, коллизии норм права, правонарушения, злоупотребления правом и др. Конфликты имеют не только причины, но и повод, т. е. определенное событие или обстоятельство, которое выступает триггером.

Во второй главе, посвященной социальной ответственности и солидарности как важнейшим антиконфликтным факторам, анализируются правовая природа юридических конфликтов в государственном управлении, цели, задачи и принципы государственного управления в разрешении юридических конфликтов, критерии и показатели оценки эффективности государственного управления в условиях юридических конфликтов.

Как обоснованно утверждает С. Г. Василевич, социальную ответственность изначально рассматривали как филантропическую (благотворительную) деятельность. В нынешних условиях можно согласиться с позицией автора, гласящей, что социальную ответственность следует рассматривать еще более широко, распространяя ее на каждого субъекта социальных отношений. Во время существования СССР социальная ответственность каждого обеспечивалась идеологическими установками, включая необходимость заботиться прежде всего о коллективных, общественных интересах, в меньшей степени уделялось внимание интересам отдельного человека. Однако данная система координат, когда превалировали интересы коллектива (общества), была обусловлена и внешними факторами: существованием двух полярных политических систем, противостоянием между со-

циалистическими государствами и государствами с социалистической ориентацией с одной стороны и западными странами с другой стороны. Кроме того, победа в Великой Отечественной войне, которая сплотила страну, и начало «холодной войны» в послевоенный период также содействовали утверждению в сознании людей понимания верховенства общественных ценностей. С начала 1990-х гг. происходил процесс стратификации общества. Рыночные отношения, получившие в этот период развитие, неподготовленность общественного сознания, установки на личное обогащение значительно ослабили дух коллективизма. В связи с этим обстоятельством автор справедливо дает негативную оценку переходу к рыночной экономике, якобы обусловившему возрастание социальной ответственности.

В результате внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь по итогам республиканского референдума, состоявшегося 27 февраля 2022 г., категория «социальная ответственность» приобрела статус конституционного принципа.

Автор монографии предлагает следующее определение понятия «социальная ответственность»: социальная ответственность каждого – это внутренне осознанное соответствующим субъектом поведение, отражающее желание приносить пользу обществу и государству, а также подкрепляемое силой правового или общественного воздействия использование участником общественных отношений своих способностей не только для удовлетворения личных интересов, но и для общественного блага с учетом имеющихся физических, материальных и иных ресурсов.

В монографии подчеркивается, что социальная ответственность – сложная по своему содержанию категория, отражающая широкий спектр социальных отношений. Она находится в диалектическом единстве со всеми формами ответственности (правовой, нравственной, экономической и др.). По справедливому замечанию С. Г. Василевича, социальная ответственность является основой всех видов ответственности.

Третья глава рассматриваемого издания посвящена особенностям юридических конфликтов в государственном управлении. Исследованы правовая природа юридических конфликтов в государственном управлении, цели, задачи и принципы государственного управления в разрешении юридических конфликтов. Обращается внимание на то, что государство и государственное управление призваны сглаживать противоречия между людьми и организациями, поэтому очень важно выбирать такие механизмы государственного управления, которые учитывают угрозу возможного конфликта в обществе, позволяют прогнозировать последствия реализации принятого решения.

В четвертой главе проанализированы основные институты системы разрешения юридических конфликтов в государственном управлении, в том числе современная система сдержек и противовесов в Республике Беларусь, роль Президента как главы

государства в предупреждении и разрешении юридического конфликта, деятельность органов законодательной (представительной) власти и их место в разрешении юридического конфликта. С. Г. Василевич делает акцент на взаимодействии ветвей власти и их деятельности на благо народа.

Завершает монографию глава, посвященная правовым механизмам разрешения конфликтов в нормотворчестве и правоприменении, среди которых качественная подготовка проектов, их своевременное (при необходимости) толкование, использование правового мониторинга, прогнозирования последствий принятия актов, оценка их регулирующего воздействия. В сфере правоприменения основательно исследованы проблемы преодоления коллизий, устранения пробелов, использования презумпций и др.

Монография написана на основе изучения большого количества доктринальных источников и актов законодательства. В ней проводится сравнительный

анализ позиций белорусских и российских ученых, а также белорусского и российского законодательства по исследуемой проблематике. Автор проявил творческий подход, обозначил собственную позицию по спорным вопросам, обоснованно изложил свои суждения. Многие предложения по совершенствованию законодательства, правоприменительной практики, сформулированные в издании, заслуживают внимания и поддержки.

Монография С. Г. Василевича «Юридические конфликты в государственном управлении и механизмы их разрешения» вносит существенный вклад в развитие теории юридического конфликта, определение мер по их устранению и легальному разрешению. Полагаем, что она будет полезна научным работникам при проведении соответствующих исследований, должностным лицам, государственным служащим, аспирантам и докторантам.

О. Н. Толочко¹

¹Ольга Николаевна Толочко – доктор юридических наук, профессор; профессор кафедры государственного управления юридического факультета Белорусского государственного университета.

Olga N. Tolochko, doctor of science (law), full professor; professor at the department of public administration, faculty of law, Belarusian State University.

E-mail: o.tolochko@mail.ru

АННОТАЦИИ ДЕПОНИРОВАННЫХ В БГУ РАБОТ

INDICATIVE ABSTRACTS OF THE PAPERS DEPOSITED IN BSU

УДК 349.2(075.8)

Трудовое право : электрон. учеб.-метод. комплекс для спец.: 6-05-0421-01 «Правоведение», 6-05-0421-03 «Экономическое право», 6-05-0312-01 «Политология», 6-05-0421-02 «Международное право», 6-05-0322-04 «Управление документами» / Е. В. Мотина [и др.] ; БГУ. Электрон. текстовые дан. Минск : БГУ, 2025. 153 с. Библиогр.: с. 140–153. Режим доступа: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/335690>. Загл. с экрана. Деп. в БГУ 09.10.2025, № 011109102025. Текст : электронный.

Электронный учебно-методический комплекс (ЭУМК) по учебной дисциплине «Трудовое право» предназначен для студентов специальностей «правоведение», «экономическое право», «политология», «международное право», «управление документами». ЭУМК включает в себя конспект лекций по вопросам учебной дисциплины, планы семинарских занятий, темы дипломных и курсовых работ, список литературы.

УДК 34:174(075.8)

Шабанов В. Б. Юридическая этика : электрон. учеб.-метод. комплекс для спец.: 6-05-0421-01 «Правоведение», 6-05-0421-03 «Экономическое право» / В. Б. Шабанов, И. А. Лапина, Е. П. Орехова ; БГУ. Минск : БГУ, 2035. 35 с. Библиогр.: с. 33–35. Режим доступа: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/336289>. Загл. с экрана. Деп. в БГУ 21.10.2025, № 011721102025. Текст : электронный.

Электронный учебно-методический комплекс (ЭУМК) «Юридическая этика» предназначен для студентов специальностей 6-05-0421-01 «Правоведение» и 6-05-0421-03 «Экономическое право». ЭУМК основан на принципах общей этики и требованиях профессиональной этики юриста, являющихся одними из важнейших факторов формирования стабильности и справедливости общественных отношений. ЭУМК включает краткий конспект лекций по темам дисциплины, планы практических занятий, примерные темы рефератов, а также список основной, нормативной и дополнительной литературы, список электронных ресурсов.

УДК 347.73(075.8)

Пилипенко А. А. Финансовое право : электрон. учеб.-метод. комплекс для спец.: 6-05-0421-01 «Правоведение», 6-05-0421-03 «Экономическое право» / А. А. Пилипенко ; БГУ. Электрон. текстовые дан. Минск : БГУ, 2025. 201 с. Библиогр.: с. 190–199. Режим доступа: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/336399>. Загл. с экрана. Деп. в БГУ 24.10.2025, № 011824102025. Текст : электронный.

Электронный учебно-методический комплекс (ЭУМК) «Финансовое право» предназначен для студентов общего высшего образования (бакалавриат) специальностей 6-05-0421-01 «Правоведение», 6-05-0421-03 «Экономическое право». ЭУМК разработан в целях оказания помощи студентам при изучении учебной дисциплины «Финансовое право». ЭУМК содержит теоретический раздел (конспект лекций), практический раздел (тематика семинарских занятий и др.), раздел контроля знаний (перечень вопросов к экзамену, тестовые задания и др.), вспомогательный раздел. Данный ЭУМК отражает содержание учебной программы по учебной дисциплине «Финансовое право» и является предназначенным для реализации ее требований.

УДК 347.73(075.8)

Пилипенко А. А. **Налоговое право** : электрон. учеб.-метод. комплекс для спец.: 6-05-0421-01 «Правоведение», 6-05-0421-03 «Экономическое право» / А. А. Пилипенко ; БГУ. Электрон. текстовые дан. Минск : БГУ, 2025. 108 с. Библиогр.: с. 101–108. Режим доступа: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/336404>. Загл. с экрана. Деп. в БГУ 24.10.2025, № 011924102025. Текст : электронный.

Электронный учебно-методический комплекс (ЭУМК) «Налоговое право» предназначен для студентов общего высшего образования (бакалавриат) специальностей 6-05-0421-01 «Правоведение», 6-05-0421-03 «Экономическое право». ЭУМК разработан в целях оказания помощи студентам при изучении учебной дисциплины «Налоговое право». ЭУМК содержит теоретический раздел (конспект лекций), практический раздел (тематика семинарских занятий и др.), раздел контроля знаний (перечень вопросов к экзамену, тестовые задания и др.), вспомогательный раздел. Данный ЭУМК отражает содержание учебной программы по учебной дисциплине «Налоговое право» и является предназначенным для реализации ее требований.

УДК 342(476)(06)

Актуальные проблемы нормотворческой деятельности и правоприменения в Беларуси : сб. материалов III науч. семинара студентов, магистрантов и аспирантов (Минск, 24 апр. 2025 г.) / БГУ ; [редкол.: Г. А. Василевич (отв. ред.) и др.]. Электрон. текстовые дан. Минск : БГУ, 2025. 146 с. Библиогр. в конце ст. Режим доступа: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/337145>. Загл. с экрана. Деп. в БГУ 13.11.2025, № 013313112025. Текст : электронный.

В сборник вошли материалы III научного семинара студентов, магистрантов и аспирантов «Актуальные проблемы нормотворческой деятельности и правоприменения в Беларуси», организованного кафедрой конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета 24 апреля 2025 г. Адресуется научным и практическим работникам, преподавателям, аспирантам и студентам юридических учреждений высшего образования.

Текст материалов публикуется в авторской редакции.

УДК 34(37)(091)(075.8)

Римское частное право : электрон. учеб.-метод. комплекс для спец. 6-05-0421-02 «Международное право» / А. А. Квятович ; БГУ. Электрон. текстовые дан. Минск : БГУ, 2025. 147 с. : ил. Библиогр.: с. 143–147. Режим доступа: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/336687>. Загл. с экрана. Деп. в БГУ 04.11.2025, № 012904112025. Текст : электронный.

Электронный учебно-методический комплекс (ЭУМК) по учебной дисциплине «Римское частное право» предназначен для студентов специальности 6-05-0421-02 «Международное право». ЭУМК включает краткий конспект лекций по темам дисциплины, примерную тематику семинарских занятий, вопросы для самоконтроля, казусы, тестовые задания, примерный перечень заданий для управляемой самостоятельной работы, примерную тематику рефератов, примерные темы эссе и примерный перечень вопросов к зачету, а также глоссарий, список рекомендуемой литературы (основной и дополнительной) и список электронных ресурсов.

УДК 005.92(075.8)

Нихайчик О. Л. **Делопроизводство** : электрон. учеб.-метод. комплекс для спец.: 6-05-0421-01 «Правоведение», 6-05-0421-03 «Экономическое право», 6-05-0312-01 «Политология» / О. Л. Нихайчик ; БГУ. Электрон. текстовые дан. Минск : БГУ, 2025. 62 с. Библиогр.: с. 59–62. Режим доступа: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/336828>. Загл. с экрана. Деп. в БГУ 10.11.2025, № 013010112025. Текст : электронный.

Электронный учебно-методический комплекс (ЭУМК) по учебной дисциплине «Делопроизводство» предназначен для студентов специальностей 6-05-0421-01 «Правоведение», 6-05-0421-03 «Экономическое право», 6-05-0312-01 «Политология». ЭУМК включает конспект лекций по вопросам учебной дисциплины, сборник задач для проведения практических занятий, темы рефератов, тестовые задания и вопросы к зачету, а также список литературы.

УДК 34(1-87)(075.8) + 321.01(1-87)(091)(075.8)

Орловская Е. И. **История государства и права зарубежных стран** : электрон. учеб.-метод. комплекс для спец. 6-05-0421-01 «Правоведение» / Е. И. Орловская, Д. А. Проневич ; БГУ. Электрон. текстовые дан. Минск : БГУ, 2025. 163 с. Библиогр.: с. 158–163. Режим доступа: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/337285>. Загл. с экрана. Деп. в БГУ 17.11.2025, № 013417112025. Текст : электронный.

Электронный учебно-методический комплекс (ЭУМК) «История государства и права зарубежных стран» предназначен для студентов общего высшего образования специальности 6-05-0421-01 «Правоведение». ЭУМК разработан в целях оказания помощи студентам при изучении учебной дисциплины «История государства и права зарубежных стран». ЭУМК содержит теоретический раздел (конспект лекций), практический раздел (тематика семинарских занятий и др.), раздел контроля знаний (перечень вопросов к экзамену, тестовые задания и др.), вспомогательный раздел. Данный ЭУМК отражает содержание учебной программы по учебной дисциплине «История государства и права зарубежных стран» и является предназначенным для реализации ее требований.

УДК 34(1-87)(075.8) + 321.01(1-87)(091)(075.8)

Орловская Е. И. **История государства и права зарубежных стран** : электрон. учеб.-метод. комплекс для спец. 6-05-0421-03 «Экономическое право» / Е. И. Орловская, Д. А. Проневич ; БГУ. Электрон. текстовые дан. Минск : БГУ, 2025. 163 с. Библиогр.: с. 158–163. Режим доступа: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/337286>. Загл. с экрана. Деп. в БГУ 17.11.2025, № 013517112025. Текст : электронный.

Электронный учебно-методический комплекс (ЭУМК) «История государства и права зарубежных стран» предназначен для студентов общего высшего образования специальности 6-05-0421-03 «Экономическое право». ЭУМК разработан в целях оказания помощи студентам при изучении учебной дисциплины «История государства и права зарубежных стран». ЭУМК содержит теоретический раздел (конспект лекций), практический раздел (тематика семинарских занятий и др.), раздел контроля знаний (перечень вопросов к экзамену, тестовые задания и др.), вспомогательный раздел. Данный ЭУМК отражает содержание учебной программы по учебной дисциплине «История государства и права зарубежных стран» и является предназначенным для реализации ее требований.

УДК 340.1(075.8)

Лагун Д. А. **Общая теория права** : электрон. учеб.-метод. комплекс для спец.: 6-05-0421-01 «Правоведение», 6-05-0421-03 «Экономическое право», 6-05-0421-02 «Международное право», 6-05-0312-01 «Политология» / Д. А. Лагун ; БГУ. Электрон. текстовые дан. Минск : БГУ, 2025. 291 с. Библиогр.: с. 279–291. Режим доступа: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/337290>. Загл. с экрана. Деп. в БГУ 17.11.2025, № 013617112025. Текст : электронный.

Электронный учебно-методический комплекс (ЭУМК) «Общая теория права» предназначен для студентов общего высшего образования специальностей 6-05-0421-01 «Правоведение», 6-05-0421-03 «Экономическое право», 6-05-0421-02 «Международное право», 6-05-0312-01 «Политология». ЭУМК разработан в целях оказания помощи студентам при изучении учебной дисциплины «Общая теория права». ЭУМК содержит теоретический раздел (конспект лекций), практический раздел (тематика семинарских занятий и др.), раздел контроля знаний (перечень вопросов к экзамену, тестовые задания и др.), вспомогательный раздел. Данный ЭУМК отражает содержание учебной программы по учебной дисциплине «Общая теория права» и является предназначенным для реализации ее требований.

УДК 343.352(075.8)

Леонovich А. Р. **Противодействие коррупции** : электрон. учеб.-метод. комплекс для спец.: 1-24 01 01 «Международное право», 1-24 01 02 «Правоведение», 1-24 01 03 «Экономическое право», 1-25 01 01 «Экономическая теория», 1-25 01 02 «Экономика», 1-25 01 03 «Мировая экономика», 1-25 01 12 «Экономическая информатика», 1-25 01 04 «Финансы и кредит», 1-26 02 02 «Менеджмент (по направлениям)» / А. Р. Леонovich, М. Г. Макеева, Д. А. Плетенева ; БГУ. Электрон. текстовые дан. Минск : БГУ, 2025. 135 с. Библиогр.: с. 128–135. Режим доступа: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/337484>. Загл. с экрана. Деп. в БГУ 21.11.2025, № 014321112025. Текст : электронный.

Электронный учебно-методический комплекс (ЭУМК) отражает содержание учебной программы по учебной дисциплине «Противодействие коррупции». ЭУМК состоит из четырех разделов, в которых излагается 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(082)

Юридические записки студентов, магистрантов и аспирантов : сб. науч. работ студентов и аспирантов юрид. фак. Белорус. гос. ун-та. Вып. 4 / БГУ ; [редкол.: А. В. Шидловский (отв. ред.) и др.]. Электрон. текстовые дан. Минск : БГУ, 2025. 88 с. Библиогр. в тексте. Режим доступа: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/337764>. Загл. с экрана. Деп. в БГУ 27.11.2025, № 014727112025. Текст : электронный.

Сборник включает статьи студентов, магистрантов и аспирантов юридического факультета Белорусского государственного университета, посвященные актуальным проблемам правовой и политической науки, развития общества, государства и права в современных условиях.

УДК 34(06)

Молодежная юридическая наука Alma Mater 2024 : материалы Междунар. науч. конф. студентов, магистрантов и аспирантов (Минск, 14 нояб. 2024 г.) / БГУ ; [редкол.: А. В. Шидловский (отв. ред.) и др.]. Электрон. текстовые дан. Минск : БГУ, 2025. 666 с. Режим доступа: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/337765>. Загл. с экрана. Деп. в БГУ 27.11.2025 № 014827112025. Текст : электронный.

В сборник включены тезисы докладов и сообщений студентов, магистрантов и аспирантов юридического факультета БГУ и других высших учебных заведений Республики Беларусь и зарубежных стран, представленные на Международной научной конференции «Молодежная юридическая наука Alma Mater 2024».

УДК 349.3(075.8)

Гуцко П. А. Право социального обеспечения : электрон. учеб.-метод. комплекс для спец.: 6-05-0421-01 «Правоведение», 6-05-0421-03 «Экономическое право» / П. А. Гуцко, Т. А. Постовалова, Т. К. Бритова ; БГУ. Электрон. текстовые дан. Минск : БГУ, 2025. 119 с. Библиогр.: с. 111–119. Режим доступа: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/338857>. Загл. с экрана. Деп. в БГУ 15.12.2025, № 015715122025. Текст : электронный.

Электронный учебно-методический комплекс (ЭУМК) по учебной дисциплине «Право социального обеспечения» предназначен для студентов специальностей 6-05-0421-01 «Правоведение», 6-05-0421-03 «Экономическое право». ЭУМК включает конспект лекций по вопросам учебной дисциплины, планы семинарских занятий, темы рефератов, примерные темы курсовых и дипломных работ, задания контрольной работы, тестовые задания, а также список литературы.

УДК 349.2:347.9(075.8)

Мотина Е. В. Судебная практика по трудовым спорам : электрон. учеб.-метод. комплекс для спец. 6-05-0421-01 «Правоведение» / Е. В. Мотина ; БГУ. Электрон. текстовые дан. Минск : БГУ, 2025. 40 с. Библиогр.: с. 35. Режим доступа: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/339461>. Загл. с экрана. Деп. в БГУ 29.12.2025, № 018229122025. Текст : электронный.

Электронный учебно-методический комплекс (ЭУМК) по учебной дисциплине «Судебная практика по трудовым спорам» предназначен для студентов специальности «правоведение» (специализация «адвокатура и нотариат»). ЭУМК включает в себя конспект лекций по вопросам учебной дисциплины, планы семинарских занятий, методику анализа судебных дел, список литературы.

СОДЕРЖАНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

<i>Карпович Н. А.</i> Доверие как социальный императив и ценность конституционного развития...	4
<i>Киселёва Т. М.</i> Коммуникация государства и граждан на местном уровне в Республике Беларусь: состояние и пути совершенствования	16
<i>Андриченко Л. В., Масловская Т. С., Мусилимова К. С., Плюгина И. В.</i> Конституционное право на свободу передвижения: опыт реализации в Российской Федерации, Республике Беларусь и Республике Казахстан.....	24
<i>Михайловский В. С.</i> Членство в политических партиях и ограничения, связанные с гражданской службой, в Республике Беларусь.....	37

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС

<i>Романова О. Н.</i> К вопросу о новеллах в правовом регулировании специальных принципов международного гражданского процесса.....	44
<i>Скобелев В. П.</i> О проблемах структуры Особенной части Кодекса гражданского судопроизводства Республики Беларусь.....	51

УГОЛОВНОЕ ПРАВО, УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС И КРИМИНАЛИСТИКА

<i>Ван Вэньцзюань, Василевич Г. А.</i> Сходства и различия в законах о противодействии экстремизму в Российской Федерации и странах Центральной Азии.....	67
---	----

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО, ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО И АГРАРНОЕ ПРАВО

<i>Мороз О. В.</i> Контроль в области охраны окружающей среды, рационального (устойчивого) использования природных ресурсов в контексте экологического сопровождения хозяйственной и иной деятельности (правовой аспект).....	76
<i>Саскевич В. В.</i> О правовом регулировании маркировки пищевых продуктов в контексте обеспечения продовольственной безопасности.....	84
<i>Шахрай И. С., Нагорная А. Д.</i> Некоторые проблемы закрепления правового режима земель в границах территорий с особыми условиями осуществления хозяйственной деятельности.....	90

РЕЦЕНЗИИ

<i>Толочко О. Н.</i> Василевич С. Г. Юридические конфликты в государственном управлении и механизмы их разрешения.....	97
Аннотации депонированных в БГУ работ.....	100

CONTENTS

CONSTITUTIONAL LAW AND ADMINISTRATIVE LAW

<i>Karpovich N. A.</i> Confidence as a social imperative and value of constitutional development.....	4
<i>Kisialiova T. M.</i> Communication between the state and citizens at the local level in the Republic of Belarus: current status and ways to improve.....	16
<i>Andrichenko L. V., Maslovskaya T. S., Musilimova K. S., Plyugina I. V.</i> The constitutional right to freedom of movement: experience of implementation in the Russian Federation, the Republic of Belarus and the Republic of Kazakhstan.....	24
<i>Mikhailovsky V. S.</i> Membership in political parties and restrictions related to civil service in the Republic of Belarus	37

CIVIL LAW AND CIVIL PROCEDURE

<i>Ramanava O. N.</i> On the question of innovations in the legal regulation of special principles of international civil procedure.....	44
<i>Skobelev V. P.</i> On the problems of the structure of the Special part of the Code of Civil Procedure of the Republic of Belarus.....	51

CRIMINAL LAW, CRIMINAL PROCEDURE AND CRIMINALISTICS

<i>Wang Wenjuan, Vasilevich G. A.</i> Similarities and differences in the laws on countering extremism in Russian Federation and Central Asian countries.....	67
---	----

ENVIRONMENTAL LAW, NATURAL RESOURCES LAW AND AGRARIAN LAW

<i>Moroz O. V.</i> Control in the field of environmental protection and rational (sustainable) use of natural resources in the context of environmental support for economic and other activities (legal aspect).....	76
<i>Saskevich V. V.</i> On the issue of legal regulation of food labeling in the ensuring food safety context....	84
<i>Shakhray I. S., Nahornaya A. D.</i> Some problems of the establishment of the legal regime of lands within the territories with special conditions for economic activity.....	90

REVIEWS

<i>Tolochko O. N., Vasilevich S. G.</i> Legal conflicts in public administration and mechanisms for their resolution.....	97
Indicative abstracts of the papers deposited in BSU.....	100

*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.
№ 3. 2025**

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 М. А. Панкратова
Корректоры В. И. Авчинникова, А. С. Люкевич

Подписано в печать 30.12.2025.
Тираж 25 экз. Заказ 0000.

Республиканское унитарное предприятие
«СтройМедиаПроект».
ЛП № 02330/71 от 23.01.2014.
Ул. В. Хоружей, 13/61, 220123,
г. Минск, Республика Беларусь.

© БГУ, 2025

**Journal
of the Belarusian State University. Law.
No. 3. 2025**

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 M. A. Pankratova
Proofreaders V. I. Avchinnikova, A. S. Lyukevich

Signed print 30.12.2025.
Edition 25 copies. Order number 0000.

Republic Unitary Enterprise
«StroiMediaProekt».
License for publishing No. 02330/71, 23 January, 2014.
13/61 V. Haruzhaj Str.,
Minsk 220123, Republic of Belarus.

© BSU, 2025