



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

1

2020

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** **ЧЕРВЯКОВА Т. А.** – кандидат юридических наук, доцент; заведующий кафедрой государственного управления юридического факультета Белорусского государственного университета, Минск, Беларусь.
E-mail: chervyakova@bsu.by
- Балюк Г. И.** Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина.
- Ванг Г.** Чжэцзянский университет, Ханчжоу, Китай; Тулейнский университет, Новый Орлеан, США; Городской университет Гонконга, Гонконг, Китай.
- Василевич Г. А.** Белорусский государственный университет, Минск, Беларусь.
- Вердуссен М.** Католический университет Лувена, Лувен-ла-Нев, Бельгия.
- Годунов В. Н.** УО «Институт переподготовки и повышения квалификации судей, работников прокуратуры, судов и учреждений юстиции БГУ», Минск, Беларусь.
- 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.** ФГБОУ ВПО «Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА)», Москва, Россия.
- Некросиус В.** Институт гражданского процесса и римского права Вильнюсского университета, Вильнюс, Литва.
- Скаков А. Б.** Евразийский национальный университет им. Л. Н. Гумилева, Астана, Казахстан.
- Хелльманн У.** Потсдамский университет, Потсдам, Германия.
- Чуприс О. И.** Белорусский государственный университет, Минск, Беларусь.

EDITORIAL BOARD

- Editor-in-chief** **BALASHENKO S. A.**, doctor of science (law), professor at the department of environmental and agricultural law of the faculty of law of the Belarusian State University, Minsk, Belarus.
E-mail: balashenko@bsu.by
- Executive secretary** **CHERVYAKOVA T. A.**, PhD (law), docent; head of the department of public administration of the faculty of law of the Belarusian State University, Minsk, Belarus.
E-mail: chervyakova@bsu.by
- Baliuk G. I.** Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine.
- Wang G.** Zhejiang University, Hangzhou, China; Tulane University, New Orleans, USA; City University of Hong Kong, Hong Kong, China.
- Vasilevich G. A.** Belarusian State University, Minsk, Belarus.
- Verdussen M.** Catholic University of Louvain, Louvain-la-Neuve, Belgium.
- Godunov V. N.** Institute for Retraining and Qualification Upgrading of Judges, Prosecutors and Legal Professionals at the Belarusian State University, Minsk, Belarus.
- 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, the USA.
- Kruessman T.** University of Global Development, Graz, Austria; University of Graz, Graz, Austria; Global Europe Centre, University of Kent, Brussels, Belgium.
- Makarova T. I.** Belarusian State University, Minsk, Belarus.
- Mathieu B.** University Paris 1 Pantheon-Sorbonne, Paris, France.
- Mackevich I. M.** Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia.
- Nekrosius V.** Institute of Civil Procedure and Roman Law of the Vilnius University, Vilnius, Lithuania.
- Skakov A. B.** L. N. Gumilyov Eurasian National University, Astana, Kazakhstan.
- Hellmann U.** University of Potsdam, Potsdam, Germany.
- Chupris O. I.** Belarusian State University, Minsk, Belarus.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

CONSTITUTIONAL LAW AND ADMINISTRATIVE LAW

УДК 341.17

СПРАВЕДЛИВОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

О. И. ЧУПРИС¹⁾

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

В связи с неоднозначностью подходов к оценке справедливости административной ответственности рассмотрен комплекс аспектов, в которых справедливость находит свое отражение. Проанализировано шесть аспектов: закрепление административной ответственности за конкретные деяния формулированием запретов, типологизацией административных взысканий, определением видов взысканий и их размеров в санкциях норм; привлечение к административной ответственности путем наложения справедливой меры административного взыскания; несение ответственности или ее реализация путем претерпевания лицом, которое нарушило установленный порядок; получение пострадавшим от административного правонарушения удовлетворения от наказания виновного; восстановление положения вещей, имевшего место до совершения правонарушения; освобождение от административной ответственности. Сформулировано предложение о желательности прямого закрепления в Кодексе об административных правонарушениях Республики Беларусь цели административной ответственности – достижения справедливости.

Ключевые слова: справедливость; административная ответственность; административное правонарушение; административное взыскание; освобождение от административной ответственности; потерпевший.

Образец цитирования:

Чуприс ОИ. Справедливость административной ответственности. Журнал Белорусского государственного университета. Право. 2020;1:3–10.

For citation:

Chupris OI. Justice of administrative responsibility. *Journal of the Belarusian State University. Law*. 2020;1:3–10. Russian.

Автор:

Ольга Ивановна Чуприс – доктор юридических наук, профессор; профессор кафедры государственного управления юридического факультета.

Author:

Olga I. Chupris, doctor of science (law), full professor; professor at the department of public administration, faculty of law.
chuprys@bsu.by

JUSTICE OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY

O. I. CHUPRIS^a

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

Different approaches to assessing the justice of administrative responsibility are available in science and in practice. Therefore, a complex of aspects in which justice is reflected is considered. Six aspects are analyzed: consolidation of administrative responsibility for specific acts by formulating prohibitions, typifying administrative penalties, as well as determining the types of penalties and their sizes in the sanctions of norms; bringing to administrative responsibility by imposing a fair measure of administrative penalties; Liability, or its implementation, by enduring by a person who violated the established procedure; getting victims satisfaction from the punishment of the offender; reduction of the state of things that took place before the commission of the offense; exemption from administrative responsibility. The proposal on the desirability of direct fixing in the Code of Administrative Offenses of the Republic of Belarus of the purpose of administrative responsibility which is the achievement of justice, is formulated.

Keywords: justice; administrative responsibility; administrative offense; administrative sanction; exemption from administrative responsibility; the victim.

Введение

В юридической науке традиционно пристальное внимание направлено на вопросы ответственности. Имеется значительное количество работ в различных отраслях права. Но вместе с тем всякий раз, когда в практической деятельности возникают проблемные вопросы, восходящие к оценке справедливого или несправедливого привлечения к ответственности, справедливости или несправедливости наложенного взыскания, приходится обращаться к доктринальным положениям, развивать существующие концепции, совершенствовать научные взгляды или их уточнять с учетом актуальных запросов общества и порождаемых практикой казусов. В связи с этим в первую очередь обратимся

к обзору правовой доктрины, позволяющему дать представление о целях административной ответственности, опираясь на достаточно разработанную и близкую к административно-деликтной уголовно-правовую теорию наказания. Одновременно отметим, что поскольку в юридической науке установлено, а в Кодексе об административных правонарушениях Республики Беларусь (далее – КоАП), как и в законодательстве ряда других государств, закреплено, что административная ответственность выражается в применении административного взыскания (ст. 4.1 КоАП), то зачастую ученые и практикующие юристы рассматривают цели взыскания в качестве целей ответственности.

Основная часть

Все теории, пропагандирующие определенную группу целей, стоящих перед ответственностью, условно делят на частные (абсолютные), публичные (относительные), смешанные.

Так, в науке уголовного права, которую используем в качестве основы для нашего исследования, теории, акцентирующие внимание на частных целях, базируются на признании первоочередности наказания, страдания, исправления и воспитания лица, совершившего правонарушение. Иначе их называют теориями возмездия [1, с. 9]. Представители публичных, или относительных, теорий в качестве преимущественных целей ответственности и наказания выдвигают общественную пользу, указывая как на выполнение превентивной функции самого закона, содержащего нормы-запреты под угрозой наказания, так и на аналогичную функцию примененного наказания, оказывающего устрашающее воздействие на других членов общества (общая превенция), а также на изменение поведения

правонарушителя в сторону утраты его опасности для общества в результате перевоспитания мерами юридической ответственности (частная превенция). Сравнивая названные теории, А. В. Шидловский верно отмечает большую правильность относительных теорий, которые «способствовали либерализации систем наказания, рассматривали наказание в качестве средства достижения полезных для общества целей. На их основе должны разрабатываться критерии определения меры наказания в аспекте воспитания добрых нравов общества» [1, с. 11–12].

Смешанные теории, вбирающие в себя идеи обеих концепций, представляют научный и практический интерес, поскольку их сторонники, указывая на достижение различных целей, подразумевают или прямо называют обобщающую цель – справедливость наказания [2, с. 50].

Этимологически термин «справедливость» восходит к слову «правда» и в энциклопедических сло-

варях трактуется как объективность, истинность, правильность. То есть для целей ответственности справедливость можно толковать как соответствие объективно установленным, сложившимся в обществе и государстве общественным отношениям, установленному законодательством и моралью порядку.

Следовательно, справедливо то, что: 1) формально-юридически закреплено; 2) не нарушается; 3) в случае нарушения наказывается; 4) уравнивается (восстанавливается), приводится правовыми средствами в наиболее приближенный к первоначальному вид или компенсируется.

Термин «справедливость», несмотря на распространённое мнение о его правовой отраслевой принадлежности, представляет в первую очередь этико-социальную категорию. При этом этико-социальный компонент превалирует над правовым. Последний лишь юридически закрепляет на определённом этапе развития общественных отношений этико-социальную норму. Из трех вариантов деятельности в правотворчестве, выделенных в науке [3, с. 16], по отношению к закреплению такой категории, как справедливость, применим вариант, основанный на изучении идеального содержания сложившейся социальной нормы – ценности, на защиту которой направлено ее действие. По справедливому замечанию И. Л. Вершок, «легитимность такой новации обеспечивается движением к новым, наиболее перспективным общественным отношениям для достижения осмысленной ранее ценности и закрепления ее на уровне принципов общего или отраслевого правового регулирования» [3, с. 16]. Легитимация категории «справедливость» на концептуальном уровне обусловлена также исторической изменчивостью ее содержательного наполнения. Вместе с тем, как бы не изменялась структура общественных отношений, справедливость вбирает в себя все основные идеи общечеловеческих, нравственных ценностей.

Безусловно, административно-деликтное право, являясь частью правовой системы Республики Беларусь, вобрало в себя идеи принципа справедливости, закреплённого в ст. 4.2 КоАП и требующего соблюдения как в процессе правотворчества (при формулировании норм административно-деликтного закона), так и при определении меры административного взыскания, налагаемой за конкретное правонарушение, и далее при ее реализации.

В связи с указанным определим комплекс аспектов, в которых проявляется справедливость административной ответственности.

1. *Установление административной ответственности за конкретные деяния формулированием запретов, типологизацией административных взысканий, определением видов взысканий и их размеров в санкциях норм.* Тем самым защищается правовой порядок посредством определения границ право-

вого поля, за рамками которого деяния признаются правонарушениями.

Административная ответственность обладает внешними признаками и внутренним содержанием, а ее мерой выступает административное взыскание, которое в современных условиях развития административно-деликтного права рассматривается в качестве единственной формы реализации административной ответственности, в отличие от уголовного права, в котором, наряду с назначением наказания, возможны, например, условное неprimенение и отсрочка исполнения наказания.

Справедливым признается административное правовое принуждение в целом. В связи с формулировкой данного тезиса уместным будет указать, однако, на ограничение сформулированного нами правила позицией, имеющей прямое отношение к термину «справедливость» и отстаиваемой антропологической теорией права, о человекоцентричности права. Применяя ее к правотворчеству, справедливо указывают: «Правовая подлинность не может быть предзадана в качестве некой сущности, она всегда заключена в правовом бытии, осознаваемом как правовое существование человека» [4, с. 155].

Неслучайно в последнее время много внимания уделяется оценке регулирующего воздействия нормативных правовых актов. На всеобщее обсуждение выносятся проекты законов, собираются мнения экспертов и граждан о применении законодательства. Тем самым формируется общественное представление о справедливости нормативных предписаний.

С юридической точки зрения справедливым признается административно-деликтный закон, который эффективен в достижении общей цели административной ответственности – уменьшения количества административных правонарушений.

2. *Справедливость привлечения к административной ответственности путем наложения справедливой меры административного взыскания.* Наказание является важной частью достижения справедливости, что было отмечено в свое время еще А. Ф. Кистяковским. Наказание он связывал с самосохранением, важным не только для конкретных субъектов, но и для коллективов, общества и выражающимся «в защите себя от вреда, в достижении безопасности, в возвращении отнятого преступлением и в удовлетворении того чувства, которое мы называем чувством справедливого» [5, с. 765]. Справедливым будет такое взыскание, которое повлечет изменение волевой установки по поводу конкретного объекта правовой действительности и приведет к недопущению в будущем правонарушений.

Главная задача налагаемых мер ответственности состоит не столько в их карательной роли, сколько в восстановлении нарушенного баланса

общественных отношений, недопущении повторности их совершения, т. е. реализации превентивной функции ответственности.

В данном контексте достижение справедливости возможно путем определения правоприменителем и наложения им административного взыскания, соразмерного тяжести совершенного правонарушения и адекватного цели его наложения в каждом отдельном случае, это значит на основе принципа индивидуализации. Индивидуализировать – единожды наложить взыскание за одно правонарушение, подобрав административное взыскание «по размеру» содеянному, т. е. с учетом вида и минимального размера, необходимого для достижения целей административной ответственности. Наложение более строгого взыскания допускается только в случае, если их достижение невозможно посредством наложения менее строгого взыскания.

Однако в тексте административно-деликтного закона не нашла закрепления отмеченная важная идея о соотношении вида и размера налагаемого административного взыскания и целей его наложения.

Основой для индивидуализации служат прежде всего пределы санкций статьи Особенной части КоАП, в соответствии с которой квалифицировано правонарушение, и положения его Общей части.

При наложении административного взыскания на физическое лицо учитываются характер и степень общественной опасности административного правонарушения, обстоятельства его совершения и личность физического лица, совершившего административное правонарушение, форма его вины, имущественное положение, а также обстоятельства, смягчающие или отягчающие административную ответственность.

При наложении административного взыскания на юридическое лицо учитываются характер и степень общественной опасности административного правонарушения, обстоятельства, смягчающие или отягчающие административную ответственность, а также финансово-экономическое положение юридического лица.

Пример справедливого назначения наказания описан в статье С. Л. Кулаковского [6]. Высший Хозяйственный Суд Республики Беларусь отменил постановление Хозяйственного суда Минской области в части наложения дополнительного административного взыскания в виде конфискации дохода в отношении одного из субъектов хозяйствования – ЧТУП, совершившего правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 12.7 КоАП, указав в мотивировочной части, что совершенное правонарушение не причинило вреда и не повлекло вредных последствий для государственных и общественных интересов, а наложенное на ЧТУП дополнительное административное взыскание в виде конфискации дохода от безлицензионной деятельности не

соответствует характеру и тяжести совершенного административного правонарушения и может повлечь неблагоприятные социальные и экономические последствия, связанные с экономической несостоятельностью ЧТУП. При этом обстоятельстве, отягчающих административную ответственность, выявлено не было, факт совершения административного правонарушения ЧТУП не отрицало и ранее к административной ответственности не привлекалось.

3. *Факт несения ответственности или ее реализации путем претерпевания лицом, которое нарушило установленный порядок и должно внутренне исправиться, а следовательно, и изменить свое отношение к обществу.* Необходимо пережить взыскание лично, что свойственно физическому лицу, или понести ограничения персонально юридическим лицом. Бремя претерпевания лишений и стеснений выражает суть взыскания, а значит, его нельзя переложить на другое лицо. Совершившее административное правонарушение или признанное виновным лицо находится в состоянии принуждения со стороны государственных органов, тем самым претерпевая ограничение своих прав и свобод или неся в той или иной степени дополнительные обязанности. Справедливое изменение правового положения лица в результате лишения или ограничения его прав уравнивает случившийся правовой диссонанс. Указанное правовое вовлечение лица в сферу административно-деликтного права и процесса порождает справедливую правовую экзистенцию – «пребывание человека в правовой реальности в процессе соотношения с нормой права и фактом правовой жизни» [4, с. 79].

4. *Получение пострадавшим удовлетворения от наказания виновного, «успокоение пострадавшего»* [2, с. 50]. При этом пострадавшим может быть как конкретное физическое лицо (а в ряде случаев даже его родственники), юридическое лицо, так и общество в целом.

Общество уравнивается в результате наложения и своевременного исполнения справедливого административного взыскания, возмещения материального вреда, причиненного правонарушением. Тем самым удовлетворяются публичные интересы.

Удовлетворение физических и юридических лиц, пострадавших от правонарушений, видится в возмещении материального вреда, причиненного им правонарушением, а также морального вреда физическим лицам и вреда, причиненного деловой репутации юридических лиц.

В практике нередки случаи, когда размер наложенного штрафа за административное правонарушение против здоровья, чести и достоинства, прав и свобод человека и гражданина (например, за умышленное причинение телесного повреждения и иные насильственные действия (ст. 9.1 КоАП),

клевету (ст. 9.2), оскорбление (ст. 9.3), отказ в предоставлении гражданину информации (ст. 9.6), причинение имущественного ущерба (ст. 10.7) и за другие деяния, перечисленные в ст. 4.5 КоАП, влекущие административную ответственность по требованию) значительно превышает суммы возмещения морального и материального вреда, причиненного данным правонарушением. В связи с этим можно указать на несправедливость ответственности ввиду очевидной несоразмерности размера возмещения причиненного правонарушением вреда лицу, потерпевшему от правонарушения, и размера возмещения в виде штрафа, полученного государством, которое пострадало в меньшей степени. Согласимся с выводом о том, что «при определении меры взыскания за совершенное административное правонарушение должно быть обеспечено разумное соотношение между публично-правовыми интересами государства и частными интересами физических и юридических лиц» [7, с. 262].

В вышеуказанных случаях отсутствует подобное соотношение, а степень удовлетворенности физического лица может характеризоваться как недостаточная.

Данные конфликты, несмотря на их охрану публичноправовыми средствами, имеют в своей основе частноправовой интерес, который и подлежит защите. В связи с этим справедливой может быть признана только такая административная ответственность, которая удовлетворит конкретное лицо как члена общества, пострадавшего от другого его члена.

Удовлетворение потерпевшего является не только одним из критериев признания справедливости административного взыскания, но и условием непризнания деяния административным правонарушением и (или) прекращения дела об административном правонарушении. Указанные условия закрепляются в КоАП. Так, например, государственные интересы считаются удовлетворенными и деяние не формирует состав правонарушения, если при выявленном в результате проверки незначительном ущербе в виде невнесения субъектом хозяйствования таможенного платежа до 1 % от уплаченных сумм за каждый календарный год вред возмещен в течение трех рабочих дней после подписания акта проверки.

«Успокоение» физического лица – потерпевшего возможно путем примирения по делам, рассматриваемым по требованию, что влечет прекращение административного процесса.

Выявление в административном процессе по делам об административных правонарушениях законодательно закрепленных условий непризнания деяния административным правонарушением или условий, влекущих прекращение административного процесса, является обязательным к приме-

нению и не относится к дискреционным полномочиям. В то время как в отношении назначения справедливой административной ответственности как раз, напротив, необходимо применение усмотрения правоприменителем для исключения формализации привлечения к ответственности.

5. Восстановление положения вещей, имевшего место до совершения правонарушения. Любое правонарушение разрушает сложившиеся и урегулированные правом общественные отношения, требующие восстановления. Восстановить общественные отношения – значит последовательно: 1) прекратить правонарушение (процессуальное оформление привлечения к административной ответственности свидетельствует о юридическом прекращении правонарушения); 2) исполнить обязанность, за неисполнение которой было наложено административное взыскание; 3) возместить вред, причиненный правонарушением, в соответствии со ст. 7.8 КоАП.

Необходимость исполнить обязанность, за неисполнение которой было наложено административное взыскание, закреплена в п. 4 ст. 7.1 КоАП указанием на то, что наложение административного взыскания не освобождает физическое или юридическое лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой было наложено административное взыскание. Данное правило широко применяется на практике. Без его реализации невозможно уравновесить правовые отношения, привести их в состояние баланса.

Неисполнение обязанности может быть вызвано как бездействием, так и некачественным (не соответствующим законодательству) действием.

Можно выделить следующие конкретные меры, связанные с исполнением обязанности: взыскание задолженности, взыскание (изъятие) незаконно полученного (присвоенного) имущества, денег, эквивалента стоимости незаконно полученного имущества (не имеется в виду в качестве меры административного взыскания); возврат сумм завышений; снос самовольно возведенных строений, сооружений, конструкций или их элементов; совершение правомерного деяния и др.

В отношении возмещения вреда, причиненного правонарушением, следует отметить, что конкретизация вида вреда предусмотрена в ч. 5 ст. 2.3 Процессуально-исполнительного кодекса об административных правонарушениях Республики Беларусь (далее – ПИКоАП): «...в случае причинения административным правонарушением имущественного вреда суд, орган, ведущий административный процесс, обязаны принять меры к его возмещению». В п. 4 ч. 1 ст. 6.2 ПИКоАП определены пределы доказывания: «...по делу об административном правонарушении подлежат доказыванию характер и размер вреда, причиненного административным

правонарушением, а также иные обстоятельства, влияющие на вид и размер административного взыскания, налагаемого на лицо, совершившее административное правонарушение».

То есть в административном процессе подлежит рассмотрению вопрос о возмещении только такого вида вреда, как имущественный. Моральный вред как условие возникновения обязательств вследствие причинения вреда возмещается в порядке гражданского судопроизводства, а вред, причиненный деловой репутации, – в порядке хозяйственного судопроизводства.

Суд или орган, рассматривающий дело об административном правонарушении, обязан ставить вопрос о наличии вреда. В соответствии со ст. 11.6 ПИКоАП при рассмотрении дела об административном правонарушении председательствующий коллегиального органа, судья или должностное лицо органа, ведущего административный процесс, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, обязаны выяснить, причинен ли вред административным правонарушением.

Однако при наличии спора уполномоченные органы не обязаны его разрешать, так как в соответствии с ч. 5 ст. 2.3 ПИКоАП на них возложена лишь обязанность принимать меры по возмещению вреда. С учетом того что, во-первых, административный процесс весьма скоротечен, а во-вторых, он не может подменять собой иные виды юридического процесса, принятие мер по возмещению вреда возможно путем передачи по подведомственности в суд требования заинтересованного лица о возмещении вреда, которое впоследствии должно рассматриваться по правилам искового производства в порядке гражданского или хозяйственного процесса.

Вместе с тем присоединяемся к уже высказанному ранее в науке мнению об отсутствии четких правил в части возмещения вреда в административном процессе и весьма общем характере соответствующих норм КоАП и ПИКоАП [8, с. 41; 9, с. 74, 125; 10].

6. *Освобождение от административной ответственности – важнейший инструмент достижения справедливости.* Справедливость в данном случае проявляется в том, что дело рассматривается, признаки правонарушения анализируются, устанавливаются условия, которые свидетельствуют об отсутствии в деянии степени вредности (опасности), достаточной для его квалификации в качестве правонарушения, и признается нецелесообразным привлечение к ответственности для достижения общезначимых целей. Для общества также важно, чтобы количество правонарушений сокращалось. В связи с этим институт освобождения от административной ответственности призван стимулировать

позитивное отношение у общества к административному преследованию, не несущему в своей основе карательного характера.

Указанная позиция созвучна теории, изложенной в уголовном праве, в соответствии с которой нормы об освобождении от уголовной ответственности относят не к охранительным, а к регулятивным. Так, основой уголовно-правового регулирования является удержание лиц от совершения преступлений путем поощрения соблюдения установленных уголовно-правовых запретов, что предполагает возможность существования в уголовном законодательстве регулятивных норм в части указания на основания и условия, которые не предусматривают привлечения к уголовной ответственности и применения наказания. Правовое регулирование общественных отношений методами, не связанными с принуждением, с помощью законодательного закрепления положительных нравственных установок позволяет добиться правомерного поведения не страхом перед неизбежно наступающим наказанием, а стимулированием правомерного поведения [11, с. 3].

Позитивно относясь в целом к данному институту как к средству регулирования общественных отношений, ведущему к достижению справедливости, вместе с тем примкнем к осторожному взгляду специалистов, исследовавших соответствующий институт в уголовном праве, на проблему баланса ответственности и освобождения от нее, или, иными словами, на критерии ее «нормативного объема», на возможную «неоправданную конкуренцию» данных институтов [12, с. 235; 13, с. 656]. По верному замечанию Э. А. Саркисовой, «увлечение рассматриваемым институтом сведет на нет реальность принципа неотвратимости уголовной ответственности» [13, с. 656]. То же можно сказать и относительно административной ответственности. Однако, как следует из оценок ученых, уделивших некоторое внимание данному институту в административно-деликтном праве, в ближайшее время в Республике Беларусь не ставится под угрозу роль административной ответственности за счет увеличения числа постановлений об освобождении от нее, поскольку «анализ сложившейся правоприменительной практики... свидетельствует о том, что возможности анализируемого института в настоящее время используются не в полном объеме» [7, с. 263].

Одновременно важную роль для сохранения баланса при решении вопроса об освобождении от административной ответственности играет опора на два других не менее значимых и взаимодополняемых принципа – ее дифференциации и индивидуализации.

Дифференциация проявляется в подчинении воли лица, решающего освободить от ответствен-

ности, системе установленных в административно-деликтном законе правил, ограничивающих возможности для произвола. Индивидуализация как принцип, наоборот, требует подойти к рассмотрению дела тщательно, с тем чтобы не упустить условия, достаточные для освобождения от административной ответственности.

«Проблемы в правильной оценке обстоятельств, дающих право суду, органу, ведущему административный процесс, освободить лицо, совершившее административное правонарушение, возникают прежде всего вследствие того, что многие из них носят оценочный, аксиологический характер» [7, с. 263].

Заключение

В порядке обсуждения отметим, что рассмотренные нами проблемы в совокупности указывают на то, что справедливость административной ответственности лежит в основе как формально-юридической составляющей административно-деликтного закона, так и его практической составляющей, формирующей правоприменительную практику. При этом утверждение справедливости как цели административно-деликтного закона и как принципа административной ответственности не может в реальности отразить сущность справедливости, поскольку «сущность права не может заключаться только в нормативной системе» [4, с. 156], а «в случае тождественности права и справедливости общество было бы идеальным» [14], что в абсолюте недостижимо. В связи с этим становится понятной идея законодателя закрепить восстановление справедливости в качестве цели не административной ответственности, имеющей

разнонаправленное проявление, а в качестве цели административного взыскания как меры административной ответственности, налагаемой в реальной действительности.

Вместе с тем вышеописанные различные проявления справедливости административной ответственности, общее признание административного взыскания лишь в качестве одного из «правовых инструментов» для достижения целей административной ответственности, а также теоретические наработки ученых смежной, уголовно-правовой, науки, обосновывающие необходимость закрепления в законе именно целей уголовной ответственности, а не наказания [15, с. 30], позволяют внести предложение о прямом закреплении в ст. 4.1 КоАП цели административной ответственности – достижения справедливости вместо косвенного ее закрепления через определение цели административного взыскания.

Библиографические ссылки

1. Шидловский АВ. *Назначение наказания по уголовному праву Беларуси*. Минск: БГУ; 2015. 295 с.
2. Белогриц-Котляревский ЛС. *Учебник русского уголовного права. Общая и особенная части*. Киев: Южно-Русское книгоиздательство Ф. А. Иогансона; 1903. 628 с.
3. Вершок ИЛ. Когнитивные особенности обычной соционормативной регуляции в правообразовании. В: Карпович НА, редактор. *Право в современном белорусском обществе. Выпуск 13*. Минск: Колорград; 2018. с. 11–18.
4. Павлов ВИ. *Проблемы теории государства и права*. Минск: Академия МВД; 2017. 262 с.
5. Кистяковский АФ. *Элементарный учебник общего уголовного права с подробным изложением начал русского уголовного законодательства. Часть общая*. 2-е издание, исправленное и дополненное. Киев: Типография И. и А. Давиденко; 1882. 972 с.
6. Кулаковский СЛ. Обратная сила закона и право на справедливость [Электронный ресурс]. *КонсультантПлюс: Беларусь*. ООО «ЮрСпектр». Минск; 2019.
7. Телятицкая ТВ. Освобождение от административной ответственности как форма реализации принципов справедливости и гуманизма. В: Карпович НА, редактор. *Право в современном белорусском обществе. Выпуск 13*. Минск: Колорград; 2018. с. 261–267.
8. Степанов В. Возмещение вреда в административном процессе. *Юстиция Беларуси*. 2008;11:41–43.
9. Сенькова ТВ. *Административно-деликтная юрисдикция суда и ее реализация*. Гомель: ГГУ имени Ф. Скорины; 2016. 154 с.
10. Денисевич АВ. О возмещении вреда (ущерба) в административном процессе [Электронный ресурс]. *КонсультантПлюс: Беларусь*. ООО «ЮрСпектр». Минск; 2019.
11. Новиков ВА. *Освобождение от уголовной ответственности* [диссертация]. Краснодар: Кубанский государственный университет; 2003. 186 с.
12. Пикуров НИ. Правовая природа отдельных видов освобождения от уголовной ответственности и возможности реформирования этого института. В: Лобанова ЛВ, Дикарев ИС, редакторы. *Проблемы освобождения от уголовной ответственности и наказания по законодательству Республики Беларусь, России, Украины: уголовно-правовой и уголовно-процессуальный аспекты*. Волгоград: Волгоградский государственный университет; 2012. с. 234–241. Совместное издание с Луганским государственным университетом внутренних дел имени Э. А. Дидоренко.
13. Саркисова ЭА. *Институт освобождения от уголовной ответственности в контексте тенденций уголовной политики Республики Беларусь*. В: Семенов ВИ, редактор. *Право в современном белорусском обществе. Выпуск 10*. Минск: Белпринт; 2015. с. 647–659.
14. Бодак АН. К вопросу о справедливости в праве [Электронный ресурс]. *КонсультантПлюс: Беларусь*. ООО «ЮрСпектр». Минск; 2019.
15. Хомич ВМ. *Формы реализации уголовной ответственности*. Минск: Белгосуниверситет; 1998. 132 с.

References

1. Shidlovsky AV. *Naznachenie nakazaniya po ugovnomu pravu Belarusi* [Assignment of punishment under the criminal law of Belarus]. Minsk: Belarusian State University; 2015. 295 p. Russian.
2. Belogrits-Kotlyarevsky LS. *Uchebnik russkogo ugovnogo prava. Obshchaya i osobennaya chasti* [Textbook of Russian criminal law. General and specific provisions]. Kyiv: Yuzhno-Russkoe knigoizdatel'stvo F. A. Iogansona; 1903. 628 p. Russian.
3. Vershok IL. [Cognitive features of conventional socionormative regulation in right-wing education]. In: Karpovich NA, editor. *Pravo v sovremennom belorusskom obshchestve. Vypusk 13* [Law in modern Belarusian society. Issue 13]. Minsk: Kolorgrad; 2018. p. 11–18. Russian.
4. Pavlov VI. *Problemy teorii gosudarstva i prava* [Problems of the theory of state and law]. Minsk: Academy of the Ministry of Internal Affairs; 2017. 262 p. Russian.
5. Kistyakovskiy AF. *Elementarnyi uchebnik obshchego ugovnogo prava s podrobnym izlozheniem nachal russkogo ugovnogo zakonodatel'stva. Chast' obshchaya* [Elementary textbook with a detailed statement of the beginnings of Russian criminal law. General part]. 2nd edition, revised and supplemented. Kyiv: Tipografiya I. i A. Davidenko; 1882. 972 p. Russian.
6. Kulakovskiy SL. [The retroactive effect of the law and the right to justice] [Electronic resource]. *ConsultantPlus: Belarus. LLC «YurSpektr»*. Minsk; 2019. Russian.
7. Telatitskaya TV. [Relief from administrative responsibility as a form of implementation of the principles of justice and humanism]. In: Karpovich NA, editor. *Pravo v sovremennom belorusskom obshchestve. Vypusk 13* [Law in modern Belarusian society. Issue 13]. Minsk: Kolorgrad; 2018. p. 261–267. Russian.
8. Stepanov V. [Compensation for harm in the administrative process]. *Yustitsiya Belarusi*. 2008;11:41–43. Russian.
9. Senkova TV. *Administrativno-deliktnaya yurisdiksiya suda i ee realizatsiya* [Administrative and tort jurisdiction of the court and its implementation]. Homiel: Francisk Skorina Gomel State University; 2016. 154 p. Russian.
10. Denisevich AV. [On compensation for harm (damage) in the administrative process] [Electronic resource]. *Consultant-Plus: Belarus. LLC «YurSpektr»*. Minsk; 2019. Russian.
11. Novikov VA. *Osvobozhdenie ot ugovnoi otvetstvennosti* [Exemption from criminal liability] [dissertation]. Krasnodar: Kuban State University; 2003. 186 p. Russian.
12. Pikurov NI. [The legal nature of certain types of exemption from criminal liability and the possibility of reforming this institution]. In: Lobanova LV, Dikarev IS, editors. *Problemy osvobozhdeniya ot ugovnoi otvetstvennosti i nakazaniya po zakonodatel'stvu Respubliki Belarus', Rossii, Ukrainy: ugovno-pravovoi i ugovno-protsessual'nyi aspekty* [Problems of exemption from criminal liability and punishment under the laws of the Republic of Belarus, Russia, Ukraine: criminal law and criminal procedure aspects: a collection of articles]. Volgograd: Volgograd State University; 2012. p. 234–241. Co-published by the Luhansk State University of Internal Affairs named after E. O. Didorenko. Russian.
13. Sarkisova EA. [Institute of exemption from criminal liability in the context of trends in the criminal policy of the Republic of Belarus]. In: Semenov VI, editor. *Pravo v sovremennom belorusskom obshchestve. Vypusk 10* [Law in modern Belarusian society. Issue 10]. Minsk: Belprint; 2015. p. 647–659. Russian.
14. Bodak AN. [On the issue of justice in law] [Electronic resource]. *ConsultantPlus: Belarus. LLC «YurSpektr»*. Minsk; 2019. Russian.
15. Khomich VM. *Formy realizatsii ugovnoi otvetstvennosti* [Forms of implementation of criminal liability]. Minsk: Belarusian State University; 1998. 132 p. Russian.

Статья поступила в редколлегия 14.11.2019.
Received by editorial board 14.11.2019.

ТЕНДЕНЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НАУЧНОЙ И НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Л. В. АНДРИЧЕНКО¹⁾, И. В. ПЛЮГИНА¹⁾,
Ж. А. ГАУНОВА¹⁾, Т. С. МАСЛОВСКАЯ²⁾

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

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

Выделяются и исследуются общие тенденции правового регулирования научной и научно-технической деятельности, характерные для Российской Федерации и Республики Беларусь. Рассматривается ряд существующих проблем правового регулирования в данной сфере, среди которых недостаточность правового регулирования, отсутствие системности правового регулирования, недостаточная согласованность понятийно-категориального аппарата, несовершенство организационной структуры государственной системы управления в сфере науки, научно-технической и инновационной деятельности, а также механизма передачи результатов научной деятельности в производство и др. Делается вывод о необходимости модернизации законодательства в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Ключевые слова: научная деятельность; научно-техническая деятельность; законодательство о науке; научно-технический прогресс; модернизация законодательства.

Благодарность. Статья подготовлена в рамках белорусско-российского научного проекта «Модернизация системы государственного управления в условиях научно-технического развития в Республике Беларусь и Российской Федерации» (Российский гуманитарный научный фонд / Российский фонд фундаментальных исследований № 18-511-00006, Белорусский республиканский фонд фундаментальных исследований № Г18Р-054).

Образец цитирования:

Андриченко ЛВ, Плюгина ИВ, Гаунова ЖА, Масловская ТС. Тенденции правового регулирования научной и научно-технической деятельности в Российской Федерации и Республике Беларусь. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2020;1:11–22.

For citation:

Andrichenko LV, Plyugina IV, Gaunova ZhA, Maslovskaya TS. Tendencies of legal regulation of scientific and scientific and technical activity in the Russian Federation and the Republic of Belarus. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2020;1:11–22. Russian.

Авторы:

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

Инна Владимировна Плюгина – кандидат юридических наук; ведущий научный сотрудник Центра публично-правовых исследований.

Жанна Азретовна Гаунова – младший научный сотрудник Центра публично-правовых исследований.

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

Authors:

Lyudmila V. Andrichenko, doctor of science (law), full professor; head of the Center for Public Law Research.
cppl@izak.ru

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

Zhanna A. Gaunova, junior researcher of the Center for Public Law Research.
janna767@yandex.ru

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

TENDENCIES OF LEGAL REGULATION OF SCIENTIFIC AND SCIENTIFIC AND TECHNICAL ACTIVITY IN THE RUSSIAN FEDERATION AND THE REPUBLIC OF BELARUS

L. V. ANDRICHENKO^a, I. V. PLYUGINA^a,
Zh. A. GAUNOVA^a, T. S. MASLOVSKAYA^b

^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 Niezaliežnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus*

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

The article highlights and explores the general trends of legal regulation of scientific and technical activities that are typical for the Russian Federation and the Republic of Belarus. There are a number of existing problems of legal regulation in this area, including insufficient legal regulation, lack of legal regulation, unification of the terms and notions, specification of the organizational structure of public administration in the sphere of science, scientific-technical and innovation activities and the transfer of research results into production, etc. The authors conclude that necessity of modernization of the legislation in the sphere of scientific, scientific-technical and innovation activities is required.

Keywords: scientific activities; scientific and technical activities; legislation on science; scientific and technical progress; modernization of legislation.

Acknowledgements. The article was prepared as part of Belarusian-Russian project «Modernization of the system of public administration in the conditions of scientific and technological development in the Republic of Belarus and Russian Federation» (Russian Humanitarian Scientific Fund / Russian Foundation for Basic Research No. 18-511-00006, Belarusian Republican Foundation for Fundamental Research No. Г18Р-054).

Введение

Научно-технический прогресс в значительной степени определяет общественное развитие, и право, как один из основных регуляторов общественных отношений, также испытывает их воздействие. Можно констатировать, что в результате научно-технического развития появляются новые сферы общественных отношений, нуждающиеся в правовом оформлении, и регулирующее воздействие права направлено на восполнение соответствующих пробелов. Причем это может быть как точечное воздействие, так и комплексное, когда в результате создаются новые отрасли и институты законодательства и права и параллельно формируется необходимая институциональная основа.

В свою очередь, право также влияет на научно-технический прогресс: определяет правила поведения участников соответствующих общественных отношений, возможные организационно-правовые формы, посредством методов стимулирования устанавливает приоритетные направления научных исследований, выполняет охранительную функцию.

Правовое регулирование научной и научно-технической деятельности осуществляется в национальном законодательстве различными способами, тем не менее можно выделить определенные общие тенденции, получившие выражение в законодательстве многих стран.

Основная часть

Одной из важнейших в данном контексте выступает тенденция закрепления на конституционном уровне положений о государственной поддержке науки и научно-технической деятельности. Она подчеркивает значимость указанных вопросов для государства, повышает гарантии реализации соответствующих положений. Следует подчеркнуть, что данная тенденция выражена в консти-

туциях, принятых в последние два десятилетия. Так, в Основном Законе Республики Армения установлено, что содействие развитию науки и культуры – одна из основных задач государства в экономической, социальной и культурной сферах¹. В Конституции Азербайджанской Республики закреплено, что государство оказывает содействие развитию науки².

¹Конституция Республики Армения [Электронный ресурс]. URL: https://www.gov.am/u_files/file/Constitution/Constitution-nor.pdf (дата обращения: 05.02.2020).

²Конституция Азербайджанской Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://static.president.az/media/W1siZiIsIjIwMTkvMTIvMDQvNjdvdW8wNTJ2bF9rb25zdHV0aXN5YV9ydXNfdXBkYXRlLnBkZiJdXQ?sha=6f0a333c8a816eee> (дата обращения: 05.02.2020).

Согласно Конституции Республики Беларусь государство содействует развитию культуры, научных и технических исследований на благо общих интересов (ч. 4 ст. 51)³.

В Законе РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (вступил в силу за исключением статей 1 и 2, которые вступают в силу в особом порядке) расширяется конституционное регулирование вопросов научной и научно-технической деятельности, в том числе предусматривается полномочие Правительства РФ по обеспечению государственной поддержки научно-технологического развития Российской Федерации, сохранения и развития её научного потенциала.

Примечательно, что на уровне некоторых конституций (уставов) субъектов Российской Федерации уже давно закреплены нормы, декларирующие поддержку науки и научно-технической деятельности, хотя данная практика и не является распространенной. Например, в ст. 67 Конституции Республики Тыва (принята на референдуме Республики Тыва 6 мая 2001 г.) установлено, что республика развивает интеллектуальный потенциал общества и обеспечивает деятельность учреждений науки и образования, оказывает научным и учебным заведениям государственную поддержку и проводит научно-техническую политику; в ст. 24 Устава Магаданской области от 28 декабря 2001 г. № 218-ОЗ закреплено, что органы государственной власти области оказывают поддержку научным учреждениям, расположенным на ее территории, стимулируют научную деятельность в интересах Магаданской области, поощряют разработку и осуществление научно обоснованных программ рационального использования природных ресурсов области, комплексного эколого-экономического и социального развития региона.

Следует обратить внимание на *тенденцию нарастания массива нормативных правовых актов, определяющих особенности научной и научно-технической деятельности*. С одной стороны, это обусловлено расширением сфер регулирующего воздействия, с другой – принятием разнородных мер

по стимулированию научной и научно-технической деятельности.

Можно отметить, что за период, прошедший с момента распада СССР, в Российской Федерации была сформирована обширная правовая база, призванная обеспечить дальнейшее научно-техническое развитие государства⁴. При этом следует отметить, что четко определить перечень нормативных правовых актов, обеспечивающих научно-техническое развитие, весьма сложно. Как отмечается по этому вопросу в российской правовой литературе, наряду со специализированным законодательством о науке в рамках общетраслевого (гражданского, административного, налогового, бюджетного, трудового и т. д.) законодательства сформировался целый массив норм и правовых институтов, регулирующих специфические отношения в сфере научной деятельности [1, с. 50]. В советское время это законодательство в основном тяготело к сфере административного права, поскольку рассматривалось как инструмент государственного управления научно-техническим развитием, сейчас оно включает в себя нормы гражданского, налогового, бюджетного, трудового и других отраслей права, при этом правовая практика складывается таким образом, что именно это законодательство в настоящее время несет на себе основную нагрузку по регулированию отношений в сфере научного прогресса [2].

Это вызывает расширение практики применения диспозитивных методов регулирования, в том числе обусловленных привлечением ресурсов частных компаний в финансирование научных и инновационных проектов. Так, анализ правового регулирования научно-технической деятельности в сравнительно-правовом аспекте показывает, что практически во всех развитых и развивающихся странах наблюдается увеличение расходов частного сектора на исследования и разработки. Государства поддерживают научные исследования, инновационную деятельность, развитие малого и среднего бизнеса и предприятий в научно-технической сфере. К процессу разработки и принятия решений в области науки и технологий привлекаются не только заинтересованные органы публичной власти, но и представители промышленных

³Конституция Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/> (дата обращения: 05.02.2020).

⁴Так, были приняты Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 284-ФЗ «О передаче прав на единые технологии», Федеральный закон от 16 октября 2012 г. № 174-ФЗ «О Фонде перспективных исследований», Федеральный закон от 27 сентября 2013 г. № 253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации». Кроме того, был определен статус наукограда Российской Федерации, особенности функционирования инновационного центра «Сколково» и национального исследовательского центра «Курчатовский институт». Вопросы, связанные с правами на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации, урегулированы в разделе VII Гражданского кодекса РФ.

компаний, академического сообщества, негосударственных некоммерческих организаций. Одним из основополагающих принципов государственной политики в области научно-технологического развития Российской Федерации является принцип открытости, предполагающий эффективное взаимодействие научных организаций, участников исследований и разработок с представителями бизнес-сообщества, общества и государства, а также исходя из национальных интересов и интересов международного сообщества (п. 30 Указа Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642 «О стратегии научно-технологического развития Российской Федерации»).

В развитых странах понимание бизнесом роли инноваций привело к увеличению объемов государственного финансирования науки и повышению инновационной активности предприятий и корпораций (составляет 50–80 % от общего объема). Продажи компаний, входящих в топ-10 мировых лидеров в сфере инновационной деятельности, ежегодно растут на 45–54 %, а рентабельность продаж находится на уровне 70 %⁵.

В Республике Беларусь правовая база, обеспечивающая научное и научно-техническое развитие, характеризуется множественностью⁶, а перечень входящих в нее документов увеличивается. Следует обратить внимание на некоторые особенности выполнения государственными органами Республики Беларусь нормотворческой функции в данной сфере. Главе государства здесь принадлежит ведущая роль: своими актами он определяет стратегические направления развития научного и научно-технического развития. Президент Республики Беларусь определяет основные направления внешней и внутренней политики, утверждает приоритетные направления инновационного развития, направления научно-технической деятельности (например, Государственную программу инновационного развития Республики Беларусь на 2016–2020 гг., приоритетные направления научно-технической деятельности в Республике Беларусь на 2016–2020 гг.). Помимо актов стратегического характера, Прези-

дентом Республики Беларусь издаются акты, касающиеся управления в сфере науки, дополнительных мер по стимулированию научной, научно-технической и инновационной деятельности, определения статуса особых зон (например, Парка высоких технологий). Более того, инициативы Главы государства воплощаются в отдельных документах. Так, Президентом Республики Беларусь в 2017 г. были инициированы разработка и принятие стратегии «Наука и технологии: 2018–2040», реализованные Национальной академией наук Республики Беларусь в 2018 г.

Множественность актов, регулирующих вопросы научно-технического развития, актуализирует вопрос об их систематизации. В Российской Федерации роль системообразующего нормативного акта выполнял Федеральный закон от 25 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (далее – Федеральный закон № 127-ФЗ), направленный на регулирование отношений между субъектами научной и (или) научно-технической деятельности, органами государственной власти и потребителями научной и (или) научно-технической продукции (работ и услуг), в том числе по предоставлению государственной поддержки инновационной деятельности. Однако со временем данный нормативный акт постепенно утратил такое значение.

В Республике Беларусь достаточно трудно определить базовый, системообразующий акт в сфере научной и научно-технической деятельности. В начале к такого рода актам можно было отнести два закона – Закон Республики Беларусь от 19 января 1993 г. № 2105-XII «Об основах государственной научно-технической политики» и Закон Республики Беларусь от 21 октября 1996 г. № 708-XIII «О научной деятельности», впоследствии в данный перечень был добавлен Закон Республики Беларусь от 10 июля 2012 г. № 425-З «О государственной инновационной политике и инновационной деятельности в Республике Беларусь».

Характеризуя законодательство, регулирующее вопросы научной и научно-технической деятель-

⁵The 2013 global innovation 1000 study: navigating the digital future (2014) [Electronic resource]. URL: https://www.strategyand.pwc.com/media/file/Strategyand_2013-Global-Innovation-1000-Study-Navigating-the-Digital-Future_Media-Report.pdf (date of access: 02.02.2019).

⁶К числу основных документов относятся Закон Республики Беларусь от 19 января 1993 г. № 2105-XII «Об основах государственной научно-технической политики», Закон Республики Беларусь от 21 октября 1996 г. № 708-XIII «О научной деятельности», Закон Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 159-З «О Национальной академии наук Беларуси», Указ Президента Республики Беларусь от 3 февраля 2003 г. № 56 «О некоторых вопросах Национальной академии наук Беларуси», Указ Президента Республики Беларусь от 8 июля 1996 г. № 244 «О стимулировании создания и развития в Республике Беларусь производств, основанных на новых и высоких технологиях», Указ Президента Республики Беларусь от 9 марта 2009 г. № 123 «О некоторых мерах по стимулированию инновационной деятельности в Республике Беларусь», Закон Республики Беларусь от 10 июля 2012 г. № 425-З «О государственной инновационной политике и инновационной деятельности в Республике Беларусь», Указ Президента Республики Беларусь от 22 апреля 2015 г. № 166 «О приоритетных направлениях научно-технической деятельности в Республике Беларусь на 2016–2020 годы», Декрет Президента Республики Беларусь от 21 декабря 2017 г. № 8 «О развитии цифровой экономики» (вместе с Положением о Парке высоких технологий в редакции Декрета Президента Республики Беларусь 21 декабря 2017 г. № 8), Указ Президента Республики Беларусь от 27 мая 2019 г. № 197 «О научной, научно-технической и инновационной деятельности», стратегия «Наука и технологии: 2018–2040», утвержденная постановлением Президиума НАН Беларуси 26 февраля 2018 г. № 17, и др.

ности, нельзя не обратить внимание на *высокую динамику его изменений*. Так, Федеральный закон № 127-ФЗ изменялся с момента принятия 38 раз, Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» (далее – Федеральный закон № 244-ФЗ) – 16 раз, Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 70-ФЗ) – 5 раз, Закон Республики Беларусь от 21 октября 1996 г. № 708-XIII «О научной деятельности» (далее – Закон Республики Беларусь № 708-XIII) претерпел изменения 6 раз, Закон Республики Беларусь от 19 января 1993 г. № 2105-XII «Об основах государственной научно-технической политики» – 5 раз. Подобные частые изменения законодательства объективно неизбежны: они обусловлены поиском оптимального способа регулирования научной и научно-технической деятельности, появлением новых вызовов и угроз, развитием науки и технологий, потребностями правоприменительной практики, формированием новых сфер, требующих урегулирования, а также проводимыми реформами. Известно, что стабильность правовой системы является залогом устойчивого развития государства. В то же время между стабильностью и динамичностью законодательства должен быть найден оптимальный баланс, позволяющий обеспечивать высокое качество и эффективность его развития, минимизировать риски неблагоприятных последствий принимаемых мер и способствовать быстрому и адекватному реагированию на изменения. К сожалению, этого не всегда удавалось достичь.

Можно прогнозировать, что в дальнейшем будут доминировать такие формы регулирования научной и научно-технической деятельности, которые позволяют оперативно реагировать на существующие потребности и изменения, обеспечивать гибкое воздействие. В частности, речь идет о документах стратегического характера, в которых определяются цели, задачи и направления реализации государственной научно-технической политики, предусмотрен механизм их систематического обновления и корректировки. Например, регулирование научно-технической деятельности в Сингапуре уже более 30 лет осуществляется на основе стратегических планов исследований, инноваций и предпринимательства, рассчитанных на 5 лет. В Российской Федерации действует Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642, далее – Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации), определяющая

стратегические цели и основные задачи, направления и приоритеты государственной политики, направленные на устойчивое, динамичное и сбалансированное научно-технологическое развитие страны на долгосрочный период. В Республике Беларусь принята стратегия «Наука и технологии: 2018–2040» (утверждена постановлением Президиума Национальной академии наук Республики Беларусь 26 февраля 2018 г. № 17), в которой устанавливаются цель, ключевые задачи и условия реализации документа, приоритеты и отраслевые направления научно-технологического развития Беларуси, инструменты стимулирования научно-технологического развития и др.

Еще одна тенденция заключается в *увеличении числа норм с техническим содержанием*. Они включены, например, в технические регламенты, устанавливающие обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования продукции (или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации); в документы, разрабатываемые и применяемые в рамках системы стандартизации (национальные стандарты Российской Федерации, правила стандартизации, рекомендации по стандартизации и др.)⁷. На сегодня только на уровне ЕАЭС принято 47 технических регламентов. Представляется, что эта тенденция сохранится и в будущем, данный процесс представляется вполне закономерным. Вместе с тем такая практика приводит к тому, что уяснить содержание акта без специальных знаний становится невозможным. Прогнозируя будущее, полагаем, что дальнейшее распространение гибридных норм с техническим содержанием, возможно, перерастет в доминирование технических норм в будущем, с одной стороны, с другой – возрастет роль специалистов, экспертов.

В последние годы наблюдается *дифференциация правовых режимов осуществления научной и научно-технической деятельности* в Российской Федерации и Республике Беларусь. Это обусловлено распространением во всем мире практики создания крупных научно-производственных объединений и зон (силиконовые долины, кластеры, технопарки, технополисы и т. п.), в пределах которых устанавливаются специальные правовые режимы инновационной, научной и научно-технической деятельности. Например, в Российской Федерации в связи с этим были приняты Федеральный закон № 70-ФЗ, Федеральный закон № 244-ФЗ, Федеральный

⁷См.: Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140; Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 27. Ст. 3953.

закон от 29 июня 2015 г. № 160-ФЗ «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Данная тенденция характерна и для Республики Беларусь, где существуют особые правовые режимы для территорий, осуществляющих научно-технологическую деятельность: Парк высоких технологий (далее – ПВТ), Китайско-Белорусский индустриальный парк «Великий камень». В частности, ПВТ был создан Декретом Президента Республики Беларусь от 22 сентября 2005 г. № 12. В соответствии с Положением о Парке высоких технологий ПВТ имеет специальный правовой режим, предоставляющий его резидентам, осуществляющим деятельность в области информационных технологий, специальные льготы и преференции. Основными направлениями деятельности ПВТ являются экспорт информационно-коммуникационных технологий и иных новых и высоких технологий, исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности в сфере новых и высоких технологий; содействие привлечению отечественных и иностранных инвестиций к развитию сферы новых и высоких технологий; разработка и внедрение информационно-коммуникационных и иных новых и высоких технологий в Республике Беларусь. Виды деятельности компаний-резидентов ПВТ были расширены новыми наукоёмкими направлениями Декретом Президента Республики Беларусь от 3 ноября 2014 г. № 4, Декретом Президента Республики Беларусь от 21 декабря 2017 г. № 8 «О развитии цифровой экономики» Положение о Парке высоких технологий было изложено в новой редакции, срок действия специального правового режима ПВТ был продлен до 1 января 2049 г. с сохранением принципа экстерриториальности, а резидентам дополнительно представлены некоторые права. На сегодня ПВТ стал одним из ведущих инновационных IT-центров в Центральной и Восточной Европе, где зарегистрирован 751 резидент (по состоянию на 31 декабря 2019 г.).

Указом Президента Республики Беларусь от 5 июня 2012 г. № 253 было провозглашено создание в стране особой экономической зоны – Китайско-Белорусского индустриального парка «Великий камень». В соответствии с Положением о специальном правовом режиме Китайско-Белорусского индустриального парка «Великий камень» (утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 12 мая 2017 г.) он является территориальной единицей Республики Беларусь и регистрируется как территория со специальным режимом использования. Основными направлениями деятельности индустриального парка «Великий камень» являются создание и развитие производств в сферах электроники и телекоммуникаций, фармацевти-

ки, тонкой химии, биотехнологий, машиностроения, новых материалов, комплексной логистики, электронной коммерции, деятельности, связанной с хранением и обработкой больших объемов данных, социально-культурной деятельности, а также осуществление научно-исследовательских, опытно-конструкторских и опытно-технологических работ. Учитывая, что значительная часть резидентов парка – это иностранные компании, при развитии правового регулирования функционирования объекта следует стимулировать белорусские компании в целях обеспечения защиты национальных интересов.

Стимулирование научной и научно-технической деятельности потребовало, в свою очередь либерализации миграционного законодательства, которая позволила бы обеспечить большую мобильность трудовых ресурсов. Как правило, для лиц, осуществляющих трудовую деятельность в научно-производственных объединениях и зонах, действует упрощенный порядок въезда и пребывания на территории принимающего государства, а также осуществления трудовой деятельности, нередко распространяющийся и на членов семьи.

Следует выделить такой недостаток правового регулирования научной и научно-технической деятельности, как *несвоевременное обновление законодательства, снижающее эффективность его реализации*. Реализация Федерального закона № 127-ФЗ в первые годы после его принятия оказала положительное влияние на сохранение российской науки как целостной системы. Закон заложил правовые основы в этой сфере, а также выполнил важную социальную функцию сохранения и защиты сектора исследований и отчасти – разработок в период кризисного развития страны.

Однако на его основе так и не удалось сформировать целостную, упорядоченную и сбалансированную систему законодательства в области науки и технологий, обеспечивающую комплексное регулирование отношений в рассматриваемой сфере. К сожалению, даже в момент принятия данного законодательного акта ряд его положений носили декларативный характер, поэтому пробелы в правовом регулировании научно-технической сферы в дальнейшем восполнялись с помощью внесения многочисленных поправок и принятия иных федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов. За период действия в закон были внесены многочисленные поправки, что привело к появлению противоречий в его нормах, к тому же с 1996 г. были приняты более 15 федеральных законов, которые вывели из-под действия Федерального закона № 127-ФЗ целый комплекс вопросов в сфере научной деятельности, тем самым снизив его координирующую роль. В результате названный законодательный акт, по существу, не в состо-

янии исполнить роль системообразующего федерального закона в рассматриваемой сфере.

Поскольку Федеральный закон № 127-ФЗ был принят более 20 лет назад, к настоящему времени многие его положения уже не отвечают современным условиям и глобальным вызовам и не позволяют решать задачи, которые поставлены Стратегией научно-технологического развития Российской Федерации, предусматривающей создание организационных, финансовых и законодательных механизмов, обеспечивающих гармонизацию научной, научно-технической, инновационной, промышленной, экономической и социальной политики и готовность государства к большим вызовам.

В новых условиях, когда научно-технологический потенциал является одним из ключевых ресурсов развития общественных и экономических отношений, Федеральный закон № 127-ФЗ во многом перестал быть тем инструментом, который позволяет обеспечить развитие этой сферы, в некоторой степени он даже создает препятствия для такого развития. Это в первую очередь выражается в том, что названный Федеральный закон № 127-ФЗ фиксирует модель правового регулирования, которая не готова принимать и предлагать механизмы реализации национальных приоритетов, формулировать актуальные задачи, находя баланс между собственно научным интересом, экономическими и социальными потребностями [3, с. 73–88].

Все это говорит о необходимости кардинальной модернизации российского федерального законодательства в сфере научной и научно-технической деятельности и прежде всего самого Федерального закона № 127-ФЗ, направленного на установление системного и функционально более полного правового регулирования общественных отношений, возникающих при осуществлении научной, научно-технической и инновационной деятельности, обеспечение стабильности и преемственности в развитии законодательства о науке и высокой эффективности ее деятельности. На сегодня модернизация законодательного обеспечения в сфере науки – это важнейший шаг и необходимое условие решения глобальных задач повышения конкурентоспособности, создания новейших технологий, повышения качества жизни и социально-экономического развития страны. Целью такой модернизации должно быть формирование открытой, удобной и технологичной системы управления научной, научно-технической и инновационной деятельностью, основанной на единых принципах регулиро-

вания и способствующей усилению взаимодействия научных организаций, бизнеса и органов власти.

В связи с этим особого внимания требует решение следующих вопросов.

Наиболее актуальным сейчас является уточнение категориально-понятийного аппарата законодательства в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности, его гармонизация с мировой практикой, изложенной в руководствах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в первую очередь – с Руководством Фраскати (*Manual Frascati*)⁸, являющимся ориентиром для приближения методологии исследования научно-технической деятельности (НТД) в России к мировым стандартам, что позволит корректнее сопоставлять российские данные с мировыми и европейскими. Понятийный аппарат действующего Федерального закона № 127-ФЗ о научной, научно-технической и инновационной деятельности далек от совершенства и не соответствует международным стандартам. Это создает проблемы в вопросах интеграции российской науки в международное пространство. Так, нуждаются в совершенствовании такие понятия, как «научно-техническая деятельность», «научно-технический проект», «научно-экспертная деятельность», «инфраструктура научной, научно-технической и инновационной деятельности» и ряд других, точное определение которых обеспечит четкий инструментарий для регламентации отношений в рассматриваемой сфере.

Не меньшую значимость представляют вопросы конкретизации организационной структуры государственной системы управления в сфере науки, научно-технической и инновационной деятельности. На сегодня несовершенство государственной системы управления и развития науки является одной из ключевых проблем в сфере научных и научно-технических исследований и разработок в России. Недостатки существующей модели подготовки и принятия управленческих решений очевидны: отсутствует нормативный порядок определения важности (приоритетов) для государства конечных индикаторов и их соотношение между собой. В связи с этим целесообразно предусмотреть специальное регулирование вопросов системы управления научными исследованиями в Российской Федерации (от уровня Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и до отдельного научного коллектива). Определение организационной структуры должно учитывать различную специфику управления академическими организа-

⁸Руководство Фраскати стало в 1963 г. первым документом, посвященным методологии статистики науки и инноваций. Оно было разработано и постоянно дополняется группой национальных экспертов по показателям науки и техники, действующей в рамках ОЭСР. В настоящее время благодаря многочисленным инициативам организации, связанным с распространением практики пользования руководством, последнее издание этого документа (1993 г.) стало основным международным стандартом. Документ из серии «Семья Фраскати» посвящен более конкретным методологическим вопросам изучения науки и инноваций. ЮНЕСКО в 1978 г. одобрила Рекомендации по международной стандартизации статистики науки и техники, в 1984 г. было опубликовано Руководство ЮНЕСКО по статистике науки и техники (документ постоянно дорабатывается с учетом опыта Руководства Фраскати).

циями, университетами, отраслевыми институтами, технопарками.

Кроме прочего, требуется установление четкого разграничения полномочий в рассматриваемой сфере с учетом особенностей федеративного государства, определение объема и содержания полномочий органов государственной власти и местного самоуправления различного территориального уровня [4, с. 94–95]. Проведенное разграничение полномочий осуществлено во многом формально, без учета возможностей и потребностей каждого территориального уровня публичной власти и не способствует эффективной реализации государственной научной и научно-технической политики. Новое разграничение полномочий должно учитывать особенности территориальной организации научной, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации. Это касается развития наукоградов, закрытых административно-территориальных образований, территорий опережающего социально-экономического развития, а также наличия на территории инновационных и исследовательских центров, зон территориального развития, технопарков, кластеров и др. Специфика организации научной и научно-технической деятельности на соответствующей территории не может не отражаться на характере и содержании полномочий действующих на ней органов публичной власти.

Уточнение разграничения полномочий между органами власти различного территориального уровня, в свою очередь, станет базой для определения основных источников бюджетного финансирования осуществления данной деятельности. Необходимо создать конкурентную модель, обеспечивающую возможности концентрации финансовых и материальных ресурсов у наиболее результативных исследователей, организаций, консорциумов, одновременно предотвратив стагнацию в исследовательских коллективах и остановку исследований и разработок.

Вместе с тем, говоря о финансовом аспекте, нельзя не отметить, что, помимо бюджетного финансирования, важно предусмотреть и иные его источники, формы и инструменты финансирования. Например, прикладные научные исследования и экспериментальные разработки могут финансироваться в том числе за счет средств юридических лиц, осуществляющих дальнейшее практическое применение полученных результатов, а также за счет средств фондов. При этом должна осуществляться обязательная оценка эффективности расходования бюджетных средств, направляемых на осуществление научной, научно-технической и инновационной деятельности, также должен действовать конкурентный характер доступа к средствам бюджетной системы Российской Федера-

ции. В любом случае будущие законодательные инструменты, прежде всего финансовые, должны быть достаточно прозрачны, открыты, исходить из публичности государственной поддержки, соответствовать задачам развития человека, общества, государства, отражать современные требования к науке как к основному ресурсу социально-экономического, культурного развития общества и обеспечения национальной безопасности.

При проведении модернизации законодательства целесообразно закрепить полный перечень субъектов научной, научно-технической и инновационной деятельности. В связи с этим требуют дополнительного обсуждения вопросы прав и обязанностей научного коллектива, научного работника, научной организации, консорциума. Важно сформировать такое законодательное поле, которое бы позволяло наилучшим образом реализовать право человека заниматься научным творчеством, обеспечить эффективную государственную поддержку таких творческих людей и коллективов, сформировать необходимые механизмы для проникновения науки во все отрасли и сферы деятельности общества, распространения и освоения полученных знаний и научных результатов, т. е. обеспечить выстраивание системных взаимоотношений участников национальной научно-технологической системы на всех стадиях «жизненного цикла» знаний – от идей до конкретных товаров и услуг в целях развития экономики, социальной среды и комфортности жизни населения Российской Федерации.

Законодательство в области научной, научно-технической и инновационной деятельности должно быть основано на четких, понятных и современных принципах, привлекательных для творчески активных людей:

- свобода научного творчества, гласность и использование различных форм общественных обсуждений;
- развитие системы объективной экспертизы, оценки качества и результативности при выборе приоритетных направлений научно-технологического развития;
- охрана интеллектуальной собственности в сфере науки, научно-технической и инновационной деятельности, эффективная поддержка и др.

С их помощью должна быть обеспечена свобода субъектов научно-технического творчества в выборе направлений и тематик исследований и одновременно повышение их ответственности за полученные результаты, их ценность для развития национальной экономики и всего общества в целом, реализованы максимальные возможности самоорганизации в сфере науки и технологий.

Безусловно, требует коренного изменения подход к оценке результативности научной, научно-технической и инновационной деятельности. Так,

вместо оценки экономической эффективности деятельности научных организаций целесообразно оценивать их результативность, в частности, наукоемкость результатов деятельности, их значимость для удовлетворения потребностей общества в новых знаниях, а также для технологического, социального и духовного развития социума. Требуется уточнения и дополнения регламентация системы подготовки научных кадров и реформирования существующего института аспирантуры, деятельности государственных академий наук, а также системы государственной научной аттестации.

Разрабатываемый с 2014 г.⁹ проект нового основополагающего законодательного акта¹⁰ в сфере научной и научно-технической политики, к сожалению, пока не в полной мере отвечает указанным требованиям [5, с. 24–28]. Между тем новый федеральный закон должен обеспечивать комплексное, основанное на единых принципах регулирование научной, научно-технической, научно-просветительской и научно-экспертной деятельности.

В новом федеральном законе должны быть уточнены задачи законодательства в сфере науки, технологий и инноваций, устранены имеющиеся пробелы, преодолен декларативный характер ряда норм, разработаны и технологизированы механизмы их реализации, расширен и систематизирован понятийный аппарат. Необходимо создание законодательных механизмов, обеспечивающих формирование и развитие национальной научно-технологической системы в стране в целом, обеспечение привлекательности и защиты инвестиций в исследования и разработки.

Особое значение имеет и определение инфраструктуры научной, научно-технической и инновационной деятельности, которая может рассматриваться как совокупность объектов, которые обеспечивают материально-техническое, финансовое, организационно-методическое, информационное, консультационное и иное сопровождение научной, научно-технической и инновационной деятельности и объектов, используемых для указанного обеспечения.

Безусловно, простой заменой Федерального закона № 127-ФЗ на новый, каким бы хорошим он ни был, проблему обновления законодательства в области научной, научно-технической и инновационной деятельности не решить. Учитывая стратегический характер научной сферы для развития страны, документ должен задать ориентиры развития законодательства в этой сфере, закрепив все принципы правового регулирования научной деятельности, независимо от их отраслевой принад-

лежности (гражданской, налоговой, природоохранной, трудовой и т. д.). Поэтому изменения должны затронуть множество нормативных правовых актов различной юридической силы, от бюджетного и налогового кодексов РФ, иных федеральных законов и нормативных правовых актов, до законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, муниципальных нормативных правовых актов. Это позволит в комплексе рассматривать последствия вступления в силу будущего федерального закона для развития научной, научно-технической и инновационной деятельности и эффективность механизмов реализации предусмотренных норм. Такой подход обеспечит полную и системную модернизацию законодательства Российской Федерации в сфере науки, технологий и инноваций. Необходимо не только продолжить на основе системообразующего закона регулирование отношений в цепочке научно-технического развития, но и сформировать механизмы согласованного развития и взаимодействия разных отраслей права, которые в итоге позволят создать эффективный правовой механизм государственного управления в этой сфере.

В отношении дальнейшего развития законодательства о научной, научно-технической деятельности в Республике Беларусь следует обратить внимание на следующие моменты.

Учитывая динамичность развития научной, научно-технической и инновационной сфер, представляется возможным более активно использовать возможность принятия (издания) нормативных правовых актов в порядке эксперимента, предусмотренную в ст. 8 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» (далее – Закон № 130-З). Данный механизм позволяет ввести нормативную модель на определенный срок, на определенной территории, для определенного круга лиц в целях апробации ее применения. На основании информации о результатах эксперимента нормотворческим органом (должностным лицом) принимается решение о целесообразности принятия (издания) нормативного правового акта без ограничения его действия временем и определенной территорией и (или) кругом лиц либо принимаются иные меры по совершенствованию законодательства в соответствующей сфере общественных отношений и практики правоприменения (ч. 3 ст. 8 Закона № 130-З).

Несовершенство государственной системы управления научной, научно-технической, инновационной деятельностью предопределяет необходимость ее модернизации. С одной стороны, в белорусском законодательстве отсутствует точный перечень го-

⁹Сначала – Министерством образования и науки Российской Федерации, в настоящее время – Министерством науки и высшего образования Российской Федерации.

¹⁰См.: Федеральный портал проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс]. URL: <https://regulation.gov.ru/projects/> (дата обращения: 26.11.2018).

сударственных органов в области научно-технического развития (прежде всего в данную систему включаются государственные органы в сфере науки). С другой стороны, отмечается неоднородность правового регулирования статуса органов государственного управления в сфере научной деятельности: они определяются как законами, так и актами Президента Республики Беларусь.

Одной из особенностей организации управления в области научно-технического развития в Республике Беларусь на республиканском уровне выступает множественность субъектов управленческой деятельности. В соответствии с Законом Республики Беларусь № 708-ХІІІ (ст. 5) государственное управление в сфере научной деятельности осуществляют Президент Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь, Государственный комитет по науке и технологиям Республики Беларусь (далее – ГКНТ), Высшая аттестационная комиссия Республики Беларусь (далее – ВАК), Национальная академия наук Беларуси (далее – НАН Беларуси), иные государственные органы в соответствии с их компетенцией.

ГКНТ является республиканским органом государственного управления, проводящим государственную политику, осуществляющим регулирование и управление в сферах научно-технической и инновационной деятельности, а также в сфере охраны прав на объекты интеллектуальной собственности и координирующим деятельность в этих сферах других республиканских органов государственного управления. ВАК является республиканским органом государственного управления, проводящим государственную политику и реализующим функцию государственного регулирования в области аттестации научных и научно-педагогических работников высшей квалификации. ВАК подчиняется Президенту Республики Беларусь. Правовая природа ВАК не позволяет однозначно отнести этот орган к органам государственного управления. К иным органам относятся субъекты, находящиеся в субординационных связях. Например, подведомственными ГКНТ организациями являются ГУ «Белорусский институт системного анализа и информационного обеспечения научно-технической сферы», ГУ «Национальный центр интеллектуальной собственности» и др. Безусловно, это усложняет систему государственного управления в данной сфере.

Особенностью организации управления в области научно-технического развития в Республике Беларусь на республиканском уровне также является то, что управленческие функции наряду с органами исполнительной власти реализует государственная научная организация – НАН Беларуси. Достаточно спорно отнесение к этой группе НАН Беларуси – высшей государственной научной орга-

низации, осуществляющей организацию и координацию фундаментальных и прикладных научных исследований, выполняемых всеми субъектами научной деятельности, проведение фундаментальных и прикладных научных исследований и разработок, организационно-техническое обеспечение проведения государственной научной экспертизы, а также головной организацией республики по научно-методическому обеспечению развития информатизации. Актуальным является вопрос, насколько целесообразна передача управленческих полномочий НАН Беларуси, поскольку возможно их дублирование с учетом того, что существует специальный орган в этой сфере – ГКНТ. Специфическая черта организации управления в области научно-технического развития в Республике Беларусь на местном уровне – отсутствие соответствующих территориальных органов исполнительной власти в отличие от других сфер государственного управления.

Учитывая вышеизложенное, в целях оптимизации и создания современной эффективной системы органов государственного управления в сфере науки, технологий и инноваций, полагаем, что она нуждается в уточнении.

Представляется целесообразным также расширить возможности привлечения не только научных работников, но и других лиц как индивидуально, так и коллективно (в рамках рабочих групп, консультативных комитетов и др.) к обсуждению вопросов, связанных с наукой. Речь идет о расширении субъектного состава управления научной деятельностью, привлечения общественности для публичного обсуждения актуальных вопросов. Однако следует учитывать, что «необходимость включения гражданского общества в сферу управления наукой требует дальнейшего развития институционализации такого участия» [6, с. 164].

Принимая во внимание множественность, комплексность правового регулирования в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности, представляется необходимым глубоко продумать перспективы возможной кодификации в данной сфере, учитывая, что кодификация выступает одним из видов систематизации нормативных правовых актов (ч. 2 ст. 72 Закона № 130-З), кодекс является системообразующим нормативным правовым документом, закрепляющим принципы и нормы правового регулирования наиболее важных общественных отношений и обеспечивающим наиболее полное правовое регулирование определенной сферы общественных отношений (ч. 2 ст. 14 Закона № 130-З). Более того, в Республике Беларусь активно используется кодификация. Относительно недавно отдельные сегменты социальной и культурной сфер общественных отношений подверглись кодификации: в частности, в 2011 г. был при-

нят Кодекс Республики Беларусь об образовании, в 2016 г. – Кодекс Республики Беларусь о культуре. В соответствующем кодексе могут быть отражены современные принципы, субъекты и участники научной, научно-технической и инновационной деятельности, конкретизирован понятийно-категориальный аппарат, перечень государственных органов управления в сфере науки, научно-технической и инновационной деятельности, закреплены каналы взаимодействия науки и экономики, вопросы планирования и прогнозирования, финансового обеспечения, осуществления научно-экспертной деятельности, формы и методы международного сотрудничества и др.

Перспективными представляются создание правового поля для усиления взаимодействия научных организаций и бизнес-структур, расширение государственно-частного партнерства в сфере науки и технологий, привлечение частных компаний для участия в государственных программах научных исследований, совершенствование системы стимулирования труда ученых.

Выделенные и исследованные в статье тенденции характерны для национального правового регулирования научной и научно-технической деятельности в Российской Федерации и Республике Беларусь. Вместе с тем, учитывая динамику интеграционных процессов на постсоветском пространстве, одной из тенденций последних лет выступает *формирование единого научно-техно-*

гического пространства Союзного государства Беларуси и России, которое вызвано дальнейшим развитием научно-технической интеграции в рамках Союзного государства Беларуси и России и направлено на использование научного потенциала двух стран. Так, постановлением Совета Министров Союзного государства от 16 июня 2017 г. № 19 были одобрены Основные направления формирования и функционирования единого научно-технологического пространства Союзного государства, принят к сведению Примерный перечень приоритетных научно-технологических и инновационных программ и проектов Союзного государства для их дальнейшей разработки, утверждения и реализации.

Научное пространство, безусловно, имеет национальные границы. Однако проводимые научные исследования предполагают обмен информацией, накопленными знаниями, научными кадрами. Все это по-новому ставит вопросы о границах научного пространства и необходимости более детального правового регулирования вопросов международного сотрудничества в научной, научно-технической и инновационной сферах, в том числе правового оформления новых форм такого сотрудничества, что также должно найти более четкое отражение в национальном законодательстве обеих стран. В будущем международная кооперация в сфере науки будет усиливаться, в том числе и в связи новыми глобальными угрозами.

Заключение

Несмотря на различия в правовом регулировании научной и научно-технической деятельности в Российской Федерации и в Республике Беларусь, можно выделить следующие общие проблемы: недостаточность правового регулирования (в результате научно-технического прогресса появляются новые сферы общественных отношений, которые нуждаются в правовой регламентации, но законодатель не всегда успевает своевременно осуществить их регуляцию), отсутствие системности правового регулирования, несогласованность по-

нятийно-категориального аппарата, несовершенство организационной структуры государственной системы управления в сфере науки, научно-технической и инновационной деятельности, а также механизма передачи результатов научной деятельности в производство (взаимодействие науки и экономики) и др. Модернизация законодательства в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности в целом будет способствовать дальнейшему правовому обеспечению научно-технического прогресса.

Библиографические ссылки

1. Лапаева ВВ, редактор. *Законодательство о науке. Современное состояние и перспективы развития*. Москва: Норма; 2004. 400 с.
2. Хабриева ТЯ. Правовое измерение научного прогресса. *Журнал российского права*. 2009;8:14–24.
3. Доронина НГ, Казанцев НМ, Семилютин НГ, Путило НВ, Емельянов ВП, Пуляева ЕВ и др. *Реформа науки и образования: сравнительно-правовой и экономико-правовой анализ*. Москва: Российская академия наук; 2014. 476 с.
4. Акопян ОА, Андриченко ЛВ, Гутников ОВ, Доронина НГ, Журавлева ОО, Забитов КС и др. *Право и инновационная деятельность*. Москва: Нестор-История; 2011. 430 с.
5. Семёнов ЕВ, Андриченко ЛВ, Боринская СА, Ваганов АГ, Гутников ОВ, Делентьев АН и др. *Круглый стол по обсуждению проекта Федерального закона «О научной и научно-технической деятельности»*. *Управление наукой: теория и практика*. 2019;1(1):13–50.
6. Власова НВ, Грачева СА, Кичигин НВ, Мещерякова МА, Морозов АН, Нанба СБ и др. *Правовое пространство и человек*. Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; 2012. 240 с.

References

1. Lapaeva VV, editor. *Zakonodatel'stvo o nauke. Sovremennoe sostoyanie i perspektivy razvitiya* [Legislation on science. Current state and development prospects]. Moscow: Norma; 2004. 400 p. Russian.
2. Khabrieva TYa. Legal dimension of scientific progress. *Journal of Russian law*. 2009;8:14–24. Russian.
3. Doronina NG, Kazantsev NM, Semilyutina NG, Putilo NV, Emeliantsev VP, Pulyaeva EV, ect. *Reforma nauki i obrazovaniya: sravnitel'no-pravovoi i ekonomiko-pravovoi analiz* [Reform of science and education: comparative legal and economic-legal analysis]. Moscow: Russian Academy of Sciences; 2014. 476 p. Russian.
4. Akopyan OA, Andrichenko LV, Gutnikov OV, Doronina NG, Zhuravleva OO, Zabitov KS, ect. *Pravo i innovacionnaya deyatelnost'* [Law and innovation]. Moscow: Nestor-Istoriya, 2011. 430 p. Russian.
5. Semenov EV, Andrichenko LV, Borinskaya SA, Vaganov AG, Gutnikov OV, Delent'ev AN, ect. [Round table dedicated to discussion of the project Federal Law «About scientific and scientific-technical activity»]. *Upravlenie naukoj: teoriya i praktika*. 2019;1(1):13–50. Russian.
6. Vlasova NV, Gracheva SA, Kichigin NV, Meshcheryakova MA, Morozov AN, Nanba SB, ect. *Pravovoe prostranstvo i chelovek* [Legal space and man]. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; 2012. 240 p. Russian.

Статья поступила в редколлегию 28.02.2020.
Received by editorial board 28.02.2020.

ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ УЧЕТА НАСЕЛЕНИЯ: ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Л. В. АНДРИЧЕНКО¹⁾, И. В. ПЛЮГИНА¹⁾, М. С. АБЛАМЕЙКО²⁾, А. М. БОГОЛЕЙКО²⁾

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

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

Во всех странах мира в последние десятилетия происходит интенсивное внедрение информационных технологий в формирование систем учета населения. Это позволило перевести систему учета населения на качественно иной уровень: современные технологии дают возможность осуществлять сбор, обработку, хранение и передачу значительно большего объема разнородных данных в относительно короткие сроки. В то же время возникло много вопросов о правовом обеспечении данных процессов, поскольку в таких системах обрабатывается и хранится огромное количество персональных данных. На сегодня в разных странах используются различные подходы к определению видов сведений, которые должны включаться в информационные системы учета населения. В данной статье анализируются вопросы правового регулирования при сборе данных в системах учета населения в Российской Федерации и Республике Беларусь, даются предложения по дальнейшему развитию и сближению нормативно-правовой базы двух стран.

Ключевые слова: информационные системы; персональные данные; регистр населения.

Благодарность. Статья подготовлена в рамках белорусско-российского научного проекта «Модернизация системы государственного управления в условиях научно-технического развития в Республике Беларусь и Российской Федерации» (Российский гуманитарный научный фонд / Российский фонд фундаментальных исследований № 18-511-00006, Белорусский республиканский фонд фундаментальных исследований № Г18Р-054).

Образец цитирования:

Андриченко ЛВ, Плюгина ИВ, Абламейко МС, Боголейко АМ. Информационные системы учета населения: правовое обеспечение в Российской Федерации и Республике Беларусь. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2020;1:23–33.

For citation:

Andrichenko LV, Plyugina IV, Ablameyko MS, Bogolejko AM. Information systems for population accounting: legal support in the Russian Federation and the Republic of Belarus. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2020;1:23–33. Russian.

Авторы:

Людмила Васильевна Андриченко – доктор юридических наук, профессор; руководитель Центра публично-правовых исследований.

Инна Владимировна Плюгина – кандидат юридических наук; ведущий научный сотрудник Центра публично-правовых исследований.

Мария Сергеевна Абламейко – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры конституционного права юридического факультета.

Алина Михайловна Боголейко – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры конституционного права юридического факультета.

Authors:

Lyudmila V. Andrichenko, doctor of science (law), full professor; head of the Center for Public Law Research.

cppi@izak.ru

Inna V. Plyugina, PhD (law); leading researcher of the Center for Public Law Research.

cppi@izak.ru

Maria S. Ablameyko, PhD (law), docent; associate professor at the department of constitutional law, faculty of law.

m.ablameyko@mail.ru

Alina M. Bogolejko, PhD (law), docent; associate professor at the department of constitutional law, faculty of law.

bogalina@gmail.com

INFORMATION SYSTEMS FOR POPULATION ACCOUNTING: LEGAL SUPPORT IN THE RUSSIAN FEDERATION AND THE REPUBLIC OF BELARUS

L. V. ANDRICHENKO^a, I. V. PLYUGINA^a, M. S. ABLAMEYKO^b, A. M. BOGOLEJKO^b

^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 Niezaliežnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus*

Corresponding author: M. S. Ablameyko (m.ablameyko@mail.ru)

In all countries of the world in recent decades there has been an intensive introduction of information technologies in the formation of population accounting systems. This made it possible to transfer the population accounting system to a qualitatively different level: modern technologies allow the collection, processing, storage and transmission of a significantly larger amount of heterogeneous data in a relatively short time, but along with this a lot of questions arose in the legal support of these processes, since such systems process and store a huge amount of personal data. Today in various countries different approaches are used to determine the types of information that should be included in information systems of population accounting. This article analyzes the issues of legal regulation during data collection in population accounting systems in the Russian Federation and the Republic of Belarus and offers suggestions for further development and convergence of the regulatory framework of our countries.

Keywords: information systems; personal data; population register.

Acknowledgements. The article was prepared as a part of the Belarusian-Russian scientific project «Modernization of the public administration system of in the conditions of scientific and technical development in the Republic of Belarus and the Russian Federation» (Russian Humanitarian Scientific Fund / Russian Foundation for Basic Research No. 18-511-00006, the Belarusian Republican Foundation for Fundamental Research No. Г18Р-054).

Введение

Институт учета населения во многих государствах прошел длительный путь формирования, продолжавшийся не одно столетие. Так, в России учетно-статистическое дело начало развиваться в XIV–XVI вв., результаты учета фиксировались в писцовых и метрических книгах, подворных переписях, затем стали проводиться и общегосударственные переписи (1646, 1678, 1710, 1716–1717 гг. и т. д.) [1]. В Финляндии система учета населения появилась в XVI в. Ее основными целями были повышения эффективности сбора налогов и призыв на военную службу¹. Списки переписи населения – регистры местного населения – ведутся в этой стране с 1634 г. В целом к середине прошлого века, согласно данным Статистического отдела ООН, 56 стран, т. е. каждое третье государство мира, уже имели централизованную систему учета населения.

Развитие информационных технологий позволило перевести систему учета населения на качественно иной уровень: современные технологии позволяют осуществлять сбор, обработку, хранение и передачу значительно большего объема разнородных данных в относительно короткие сроки, многие страны в связи с этим отказались от проведения традиционной переписи населения [2, с. 231]. Появление новых технических возможностей способствовало совершенствованию механизма оказа-

ния государственных и муниципальных услуг, оптимизации выполнения многих государственных задач и функций, в том числе обороны и обеспечения безопасности, охраны общественного порядка, прав и свобод человека и гражданина, экономической функции, функций налогообложения, социальной защиты и др.

В Республике Беларусь последняя перепись населения в 2019 г. проводилась с использованием информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ): респонденты имели возможность самостоятельно заполнить форму переписного листа в интернете, предварительно пройдя процедуру идентификации. При заполнении формы часть информации, касающаяся персональных данных, была предварительно интегрирована в специальный ресурс Национального статистического центра Республики Беларусь.

Во всех странах СНГ в последние десятилетия происходит интенсивное внедрение информационных технологий в формирование систем учета населения. К настоящему времени все основные его этапы автоматизированы. Но вместе с этим возникло много вопросов о правовом обеспечении данных процессов, поскольку в таких системах обрабатывается и хранится огромное количество информации, относящейся к персональным данным и личной жизни.

¹Population registration system and vital statistics in Finland. Report at the African workshop on strategies for accelerating the improvement of civil registration and vital statistics system (Rabat, Morocco, 4–8 December 1995) [Electronic resource]. URL: <https://unstats.un.org/unsd/vitalstatkb/KnowledgebaseArticle50246.aspx> (date of access: 05.02.2020).

В данной статье рассматриваются вопросы правового регулирования при сборе персональных данных в системах учета населения в Российской

Федерации и Республике Беларусь, вносятся предложения по дальнейшему развитию нормативно-правовой базы.

Системы учета населения

Сам термин «система учета населения» был определен в 1969 г. Статистическим отделом ООН как индивидуализированная система данных, а именно – механизм непрерывной записи и/или скоординированной увязки избранной информации, относящейся к каждому представителю проживающего в государстве населения, с тем чтобы обеспечить возможность определения обновленной информации о численности и характеристиках этого населения через определенные промежутки времени [3, с. 1]. Современные нормативные определения информационных систем учета сформулированы, по сути, с применением тех же критериев. Так, согласно ст. 3 Закона Республики Армения от 24 сентября 2002 г. № 3Р-419 «О государственном регистре населения», регистр – это информационная система учета установленных законом персональных данных о населении, которая создается в целях учета по месту жительства лиц, проживающих в Республике Армения (независимо от гражданства), а также граждан Республики Армения, проживающих в иностранных государствах². Закон Республики Беларусь от 21 июля 2008 г. № 418-З «О регистре населения» (ст. 2) содержит следующее определение: регистр населения – государственная централизованная автоматизированная информационная система, основу которой составляет база персональных данных граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих в Республике Беларусь. В Российской Федерации в проекте Федерального закона № 759897-7 «О едином федеральном информационном ресурсе, содержащем сведения о населении Российской Федерации», принятом в настоящее время в первом чтении, установлено, что федеральный ресурс о населении представляет собой федеральный государственный информационный ресурс, содержащий сведения о населении Российской Федерации и сформированный на основе сведений о гражданах Российской Федерации и иных лицах, указанных в названном законе, содержащихся в иных государственных и муниципальных информационных ресурсах органов

государственной власти и органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами.

Принципы формирования различных информационных систем учета населения, перечни содержащихся в них сведений, порядок их функционирования значительно отличаются. В частности, это могут быть как самостоятельно функционирующие системы, так и работающие опосредованно, лишь консолидирующие информацию, содержащуюся в других информационных системах. Не одинаков и круг субъектов, информация о которых вносится в систему: это могут быть граждане государства, постоянно и/или временно проживающие иностранные граждане, резиденты, беженцы и т. д. Тем не менее проблемы, с которыми сталкиваются органы публичной власти при осуществлении учета населения, являются в большей части типовыми. Среди них можно назвать следующие:

- создание эффективной регистрационно-учетной технологии на основе единства информационных ресурсов требует полной синхронизации всех элементов системы, что сопряжено с известными техническими и организационными трудностями;
- не всегда обеспечивается своевременное обновление информации;
- требуется совершенствование механизма обеспечения полноты, достоверности и непротиворечивости поступающих в систему данных;
- имеет место дублирование одних и тех же данных в различных информационных системах;
- сохраняются риски утраты конфиденциальности информации ввиду необходимости обрабатывать и хранить большой объем персональных данных в разрозненных информационных системах, поэтому необходим постоянный поиск и обновление средств предупреждения несанкционированного использования информации;
- требуется создание четко скоординированного механизма межведомственного взаимодействия органов публичной власти всех уровней, которые обеспечивают функционирование информационной системы учета населения, а также сопряженных иных информационных систем и др.

Персональные данные о гражданах для информационных систем

Сегодня используются различные подходы к определению видов сведений, которые должны включаться в информационные системы учета насе-

ления. Как правило, в большинстве случаев это фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, гражданство, дата смерти (если это применимо),

²Закон Республики Армения от 24 сентября 2002 г. № 3Р-419 «О государственном регистре населения» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1353&lang=rus> (дата обращения: 05.02.2020).

реже указывается иная информация. Например, в Эстонии в регистр населения вносятся также контактные данные (номер телефона, адрес электронной почты), сведения об уровне образования, информация о членах семьи (супруге, родителях, детях), о документах, удостоверяющих личность, подтверждающих семейное положение, документах об изменении данных, решениях суда и др.³ Имеется практика, когда информационная система учета населения содержит сведения не только о физических лицах, но и о недвижимом имуществе, например, информационная система о населении в Финляндии – это национальный базовый регистр, содержащий сведения о гражданах государства и иностранных гражданах, постоянно или временно проживающих в данной стране, а также о недвижимом имуществе, зданиях, резиденциях⁴.

В Беларуси, например, в регистр населения включаются в том числе такие персональные данные лица, как данные о родителях, семейном положении, супруге, ребенке (детях), о высшем образовании, ученой степени, ученом звании, роде занятий, налоговых обязательствах, об исполнении воинской обязанности, инвалидности.

Примечательно, что даже в случае, когда речь идет об одном и том же виде информации, понимание того, какие сведения необходимы для ее подтверждения, может отличаться. Так, во многие информационные системы о населении включаются сведения о месте жительства, однако в национальных законодательствах используются различные подходы к определению того, что им является. В Германии, например, жильем признается любое закрытое пространство, которое используется для жизни или сна. В качестве жилья могут рассматриваться даже жилые автоприцепы и баржи при условии, что они не перемещаются или перемещаются лишь изредка⁵. В российском законодательстве используется более жесткий подход: местом жительства в соответствии с Законом Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» по общему правилу признается только жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда либо иное жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору най-

ма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован.

Намерение органов публичной власти многих государств получить все больше сведений о населении неизбежно актуализировало вопрос о допустимых пределах сбора информации частного характера, а также о соблюдении баланса публичных и частных интересов. Более того, на конституционном уровне многими странами закреплена недопустимость сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия.

Данный вопрос был предметом неоднократного рассмотрения в Европейском суде по правам человека (далее – ЕСПЧ). Так, ЕСПЧ отметил, что понятие «частная жизнь» – это широкий термин, не поддающийся исчерпывающему определению, он охватывает физическую и психологическую неприкосновенность личности и иногда может затрагивать аспекты физической и социальной идентичности человека. Простое хранение данных, касающихся частной жизни физического лица, является вмешательством (по смыслу ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод), при этом последующее использование хранимой информации не имеет отношения к этому выводу⁶.

Общий регламент Европейского союза по защите персональных данных от 27 апреля 2016 г. (далее – Регламент) вступил в силу 25 мая 2018 г. Согласно ему персональными данными признается лишь информация, собираемая и используемая для коммерческих и иных целей, за исключением личных, бытовых целей и целей национальной безопасности. Нормы данного документа распространяются на любые операции с персональными данными или их совокупностью с использованием или без использования средств автоматизации, включая сбор персональных данных, их запись, организацию, структурирование, хранение, адаптацию или изменение, восстановление, консультирование, использование, раскрытие через передачу, распространение или иное опубликование, группировку или комбинирование, ограничение, удаление или уничтожение. Регламент затрагивает только данные о физическом лице, обрабатываемые с помощью средств автоматизации или без них и составляющие часть системы хранения данных.

³Rahvastikuregistri seadus (25.10.2017) [Electronic resource]. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/122122018013?leiaKehtiv> (date of access: 05.02.2020).

⁴Lag om befolkningsdatasystemet och de certifikattjänster som tillhandahålls av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (21.8.2009/661) [Electronic resource]. URL: <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2009/20090661> (date of access: 05.02.2020).

⁵Bundesmeldegesetz vom 3 Mai 1913 (BGBl. I S. 1084) [Electronic resource]. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bmg/BjNR108410013.html> (date of access: 05.02.2020).

⁶Case of Mikulić v. Croatia [Electronic resource]. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60035> (date of access: 05.02.2020); Case of S. and Marper v. the United Kingdom [Electronic resource]. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90051> (date of access: 05.02.2020).

Под последней понимается совокупность данных, доступных на основании определенного критерия: например централизации, децентрализации или распределения по блокам памяти на базе функциональных или географических признаков. При этом Регламент не применим в отношении анонимных персональных данных, которые невозможно связать с конкретным физическим лицом: статистических данных, результатов исследований.

В судебной практике отдельных государств также рассматривались дела о допустимости сбора того или иного вида информации. В частности, Конституционный Суд Российской Федерации высказал по данному поводу следующую позицию: право на неприкосновенность частной жизни представляет собой предоставленную человеку и гарантированную государством возможность контролировать информацию о самом себе, препятствовать разглашению сведений личного, интимного характера. В понятие «частная жизнь» включается та область жизнедеятельности челове-

ка, которая относится к отдельному лицу, касается только его и не подлежит контролю со стороны общества и государства, если она носит непротивоправный характер⁷.

Многогранность и неисчерпаемость конституционного права на тайну частной жизни признает и Конституционный Суд Республики Беларусь, который подтвердил необходимость широкого понимания конституционного права каждого гражданина на защиту частной (личной) жизни и установил, что в целях надлежащей реализации данного права от незаконного вмешательства необходимо на законодательном уровне установить особенности правового режима по использованию и охране изображения гражданина с определением пределов реализации и условий ограничения права на изображение, поскольку в настоящее время его охрана не обеспечена надлежащим правовым механизмом, который учитывал бы существо данного нематериального блага и определял бы особенности того или иного способа его защиты⁸.

Информационные системы учета населения в Российской Федерации

Развитие информационных технологий ведет к появлению все большего количества различных прикладных государственных информационных систем, содержащих сведения о населении. При этом сегодня мы имеем дело с действием значительного количества не всегда синхронизированных между собой однотипных баз данных, хранящих информацию о людях и отображающих ее с различных контекстных позиций. На практике это ведет к дублированию одних и тех же данных в различных информационных системах, порождает проблемы, сопряженные с возможной утратой конфиденциальности информации ввиду необходимости обрабатывать и хранить большой объем персональных данных в разрозненных информационных системах.

В Российской Федерации на 1 января 2020 г. в реестре федеральных государственных информационных систем содержалась 341 информационная система, предназначенная для использования при осуществлении государственных функций и (или) предоставлении государственных услуг⁹. При этом перечень государственных информационных систем далеко не ограничивается этим реестром. Для

скоординированного использования данных информационных систем создана и функционирует Федеральная государственная информационная система координации информатизации (ФГИСКИ), которая обеспечивает формирование единого информационного пространства для принятия управленческих решений с использованием ИКТ. Таким образом, использование информационных систем начинает рассматриваться как вспомогательный правовой инструмент, предназначенный для регулирования общественных отношений [4].

Правовой режим государственных информационных систем определяется рядом федеральных законов, основными из которых являются Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных». Названные нормативные акты устанавливают цели, порядок создания и эксплуатации государственных информационных систем, определяют гарантии обеспечения достоверности содержащейся в них информации, регламентируют требования к защите персональных данных при их обработке

⁷См., например, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 февраля 2006 г. № 63-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кузнецова Андрея Николаевича на нарушение его конституционных прав отдельными положениями статей 89, 121, 123, 125 и 131 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации»; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июня 2005 г. № 248-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Захаркина Валерия Алексеевича и Захаркиной Ирины Николаевны на нарушение их конституционных прав пунктом «б» части третьей статьи 125 и частью третьей статьи 127 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации».

⁸См., например, Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 30 октября 2018 г. № Р-1145/2018 «О правовом регулировании в гражданском законодательстве использования и охраны изображения гражданина».

⁹Федеральная государственная информационная система [Электронный ресурс]. URL: <https://portal.eskigov.ru/fgis?page=14> (дата обращения: 02.02.2020).

в информационных системах персональных данных¹⁰ в соответствии с установленными уровнями их защищенности¹¹, в том числе состав и содержание организационных и технических мер по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных¹².

Более 40 государственных информационных систем включают достаточно полную информацию о населении с учетом различного характера реализуемых с их помощью органами публичной власти задач и функций. Речь идет, в частности, об информационных системах, содержащих сведения о регистрации физических лиц по месту пребывания и месту жительства, регистрации застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования, учете физических лиц, нуждающихся в социальной защите или состоящих на учете в органах занятости, учете населения в системе обязательного социального страхования и обязательного медицинского страхования, воинском учете, выдаче документов, удостоверяющих личность, иных видах регистрации (учета) сведений о физических лицах, их правах и обязанностях.

Однако наличие столь многообразных информационных систем еще не предоставляет полной картины о населении Российской Федерации. В этой ситуации объективно возникает вопрос о необходимости создания на федеральном уровне единой централизованной системы управления данными о населении, позволяющей на основе уникальной идентификации связать и синхронизировать разрозненные базы данных в различных прикладных информационных системах. Обеспечение единства информационных ресурсов, высокого качества (целостности, валидности, взаимоувязанности) содержащейся в них информации, исключение утраты сведений в процессе нормализации содержания, проверки данных на полноту и непротиворечивость имеют большое практическое значение.

Речь идет о формировании единого государственного информационного ресурса, который включал бы максимально полную информацию о населении страны с учетом различных его характеристик. Наличие такого ресурса обусловлено как требованием повышения качества реализации прав человека в различных сферах общественной жизни (образование, здравоохранение, налогообложение, социальное обеспечение и т. д.), так

и вытекающими из этого требования задачами информационно-аналитической поддержки деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления при предоставлении соответствующих государственных и муниципальных услуг, в том числе с помощью возможности быстрого обмена информацией между этими органами и решения иных вопросов, относящихся к их компетенции. Этот ресурс позволит полностью внедрить принцип одного окна в коммуникациях граждан и бизнес-структур с государством. Также этот ресурс будет способствовать повышению эффективности контроля за начислением и поступлением страховых взносов на персонифицированные счета физических лиц, обеспечит переход на качественно новый уровень расчета и начисления налогов на доходы физических лиц. Его использование государством повысит точность планирования, достоверность статистики, предоставит возможности расчета бюджетных ресурсов на основе цифровых источников данных о населении, оптимизирует экономические, организационные, кадровые и иные затраты со стороны государства.

Централизация учета населения страны – актуальная задача и в свете предстоящей переписи населения в Российской Федерации. Несмотря на расходуемые на эти цели средства (бюджет переписи населения Российской Федерации в 2020 г. – 50 млрд руб.), собираемые данные вызывают немало нареканий, кроме того, они имеют статичный характер, любое обновление требует проведения следующей переписи. В отличие от переписи, одно из главных преимуществ информационной системы – непрерывное получение актуальных данных о населении. Данные, получаемые с большими интервалами, очень скоро теряют свою актуальность.

Необходимость создания единого федерального централизованного информационного ресурса, содержащего базовые сведения о населении Российской Федерации, на сегодня вытекает из ряда документов как стратегического планирования, так и нормативно-правового содержания [5].

Начальный вектор решению данного вопроса был задан в Указе Президента Российской Федерации от 15 января 2016 г. № 13 «О дополнительных мерах по укреплению платежной дисциплины при осуществлении расчетов с Пенсионным фондом Российской Федерации, Фондом социального страхования Российской Федерации и Федеральным

¹⁰Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»; Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных».

¹¹Постановление Правительства РФ от 1 ноября 2012 г. № 1119 «Об утверждении требований к защите персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных».

¹²Приказ Федеральной службы по техническому и экспортному контролю России от 18 февраля 2013 г. № 21 «Об утверждении Составы и содержания организационных и технических мер по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных»; Приказ ФСБ России от 10 июля 2014 г. № 378 «Об утверждении Составы и содержания организационных и технических мер по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных с использованием средств криптографической защиты информации, необходимых для выполнения установленных Правительством Российской Федерации требований к защите персональных данных для каждого из уровней защищенности».

фондом обязательного медицинского страхования», в котором Правительству Российской Федерации было поручено внести в Государственную Думу проект федерального закона, предусматривающего возложение на уполномоченный федеральный орган исполнительной власти функций по формированию и ведению единого федерального информационного ресурса, содержащего сведения о населении Российской Федерации, в том числе о регистрации актов гражданского состояния.

На основании вышеназванного указа Правительством Российской Федерации была утверждена Концепция формирования и ведения единого федерального информационного ресурса, содержащего сведения о населении Российской Федерации, в которой обозначены цели, основные принципы формирования и ведения такого ресурса, его структура, состав сведений, требования к федеральной государственной информационной системе, в которой, как предполагается, будет обеспечено формирование и ведение федерального ресурса обо

всем населении страны. Одновременно с Концепцией Правительством Российской Федерации был принят план мероприятий («дорожная карта») по созданию и ведению единого федерального информационного ресурса, содержащего сведения о населении Российской Федерации¹³.

Позднее в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» была разработана национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», в состав которой вошел федеральный проект «Цифровое государственное управление», предусматривающий создание национальной системы управления данными, включающей модель государственных данных. Частью этой модели назван единый федеральный информационный ресурс, содержащий сведения о населении Российской Федерации, а также ряд других государственных информационных систем.

Информационные системы учета населения в Республике Беларусь

В Республике Беларусь разработано и функционирует достаточно большое количество информационных систем. Их регистрация проводится научно-инженерным республиканским унитарным предприятием «Институт прикладных программных систем» с 2009 г. За последние 10 лет, т. е. со дня организации Государственного регистра информационных ресурсов и систем, 326 информационных систем зарегистрировано, 16 – исключено¹⁴.

Количество зарегистрированных информационных систем свидетельствует о стремительных темпах развития информатизации в стране. Однако следует отметить, что информационные системы чаще создаются под нужды определенного государственного органа и сбор информации происходит в том объеме, который необходим для выполнения определенных функций. Таким примером является создание информационных систем в сфере социальной защиты населения.

В социально-трудовой сфере Республики Беларусь функционирует комплекс государственных информационных систем и государственных информационных ресурсов республиканского масштаба, охватывающих практически все население Беларуси: Государственная информационная система социальной защиты, информационно-вы-

числительная система государственной службы занятости, автоматизированная система управления индивидуальным (персонифицированным) учетом в системе государственного социального страхования, автоматизированная система управления профессиональным пенсионным страхованием, портал государственной службы занятости и корпоративный портал Фонда социальной защиты населения¹⁵.

Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь ведет Государственную информационную систему социальной защиты (далее – ГИССЗ), которая предусмотрена для решения 47 задач по социальному обслуживанию населения, взаимодействует с 4 государственными системами и предоставляет информацию для электронного правительства республики.

ГИССЗ обеспечивает работу органов по труду, занятости и социальной защите населения Республики Беларусь по следующим направлениям: пенсионное обеспечение, государственная социальная поддержка в виде выплаты детских пособий, предоставление семейного капитала, государственная адресная социальная помощь, учет и распределение технических средств социальной реабилитации, учет и распределение мест в домах-интернатах, учет и распределение материальной помощи

¹³Распоряжение Правительства РФ от 4 июля 2017 г. № 1418-р «Об утверждении Концепции формирования и ведения единого федерального информационного ресурса, содержащего сведения о населении Российской Федерации» (вместе с «Планом мероприятий («дорожной картой») по формированию и ведению единого федерального информационного ресурса, содержащего сведения о населении Российской Федерации»).

¹⁴Государственный регистр информационных ресурсов и систем [Электронный ресурс]. URL: <http://xn--c1akxf.xn--90ais/app/registerIS> (дата обращения: 15.02.2020).

¹⁵Государственная служба занятости Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: <http://gsz.gov.by/> (дата обращения: 15.02.2020).

из средств Фонда социальной защиты населения Республики Беларусь на оздоровление, социальное обслуживание граждан.

В Беларуси с 2020 г. будет функционировать автоматизированная информационная система учета многодетных семей. Соответствующий указ Президент Республики Беларусь подписал 9 июля 2019 г.¹⁶ В системе появится информация, в том числе персонального характера, о несовершеннолетних детях из многодетных семей, их родителях, опекунах, попечителях. Владелец системы назначено Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь, которое будет нести ответственность за ее создание и работу. Информацию будут получать от систем и ресурсов Министерства внутренних дел, Министерства здравоохранения и Министерства образования Республики Беларусь.

Правовое регулирование в сфере функционирования информационных систем учета населения осуществляют Закон Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. № 455-З «Об информации, информатизации и защите информации», Закон Республики Беларусь от 13 июля 2006 г. № 144-З «О переписи населения» и Закон Республики Беларусь от 21 июля 2008 г. № 418-З «О регистре населения» (далее – Закон № 418-З).

Одной из основных информационных систем учета населения является «Регистр населения», создание и внедрение которого первоначально предусмотрено Директивой Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 г. № 2 «О мерах по дальнейшей де бюрократизации государственного аппарата». Впоследствии был принят Закон № 418-З, вступивший в силу 26 июля 2013 г. В соответствии с этим законом «Регистр населения» – это государственная централизованная автоматизированная информационная система, основу которой составляет база персональных данных граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих в стране. Целями данной информационной системы являются защита прав и свобод физических лиц, формирование единого информационного пространства в Республике Беларусь. Задачи регистра населения следующие: обеспечение учета физических лиц, оперативное обеспечение достоверными и актуальными персональными данными государственных органов, иных организаций, нотариусов и физических лиц, обеспечение информационного взаимодействия и сотрудничества организаций, в том числе в ходе межгосударственного и между-

народного информационного обмена¹⁷. Управление «Регистром населения» осуществляет его владелец – Министерство внутренних дел Республики Беларусь.

«Регистр населения» включает информацию, касающуюся разных сторон жизни человека, в том числе основные персональные (место проживания (регистрацию), гражданство, данные о смерти или объявлении физического лица умершим, признании безвестно отсутствующим, недееспособным, ограниченно дееспособным) и дополнительные данные (о родителях, опекунах, попечителях, семейном положении, супруге, детях, высшем образовании, налоговых обязательствах, исполнении воинской обязанности, роде занятий, инвалидности и отдельных видах пенсий). Информацию в информационную систему вносят разные государственные органы (Министерство по налогам и сборам, Министерство труда и социальной защиты, Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь, РУП «Белгосстрах» и др.) в зависимости от компетенции. С течением времени вносимая информация меняется. Так, были исключены сведения о группе крови и о статусе работающего, безработного, неработающего. В настоящее время это самая крупная государственная автоматизированная система персональных данных граждан Республики Беларусь, иностранных лиц и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории страны.

18 апреля 2019 г. вступил в силу Закон Республики Беларусь № 170-З «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь “О регистре населения”», поскольку положения последнего нуждались в корректировке и совершенствовании с учетом правоприменительной практики, а также необходимости в согласовании норм данного закона с нормами иных законодательных актов.

Среди значимых новшеств стоит отметить использование общегосударственной автоматизированной информационной системы (далее – ОАИС) при взаимодействии с регистром населения. Так, при создании новых информационных ресурсов и модернизации существующих, содержащих персональные данные, подлежащие внесению в «Регистр населения», сведения из них вносятся в него посредством ОАИС, если иной порядок внесения не согласован с Оперативно-аналитическим центром при Президенте Республики Беларусь. Срок интеграции «Регистра населения» с ОАИС установлен не позднее 31 декабря 2020 г.¹⁸

¹⁶Указ Президента Республики Беларусь от 9 июля 2019 г. № 264 «Об автоматизированной информационной системе учета многодетных семей».

¹⁷Закон Республики Беларусь от 21 июля 2008 г. № 418-З «О регистре населения» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mvd.gov.by/uploads/dgim/r418.pdf> (дата обращения: 15.02.2020).

¹⁸«О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О регистре населения» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.house.gov.by/ru/zakony-ru/view/o-vnesenii-izmenenij-i-dopolnenij-v-zakon-respubliki-belarus-o-registre-naselenija-418/> (дата обращения: 15.02.2020).

Кроме того, среди значимых нововведений можно выделить следующие: уточнение терминологии Закона № 418-З; исключение из регистра сведений о статусе работающего, безработного, неработающего в силу отсутствия в законодательстве четких критериев понятия «неработающий» и нецелесообразности создания наряду с существующими параллельной базы данных таких категорий лиц; отнесение к дополнительным персональным данным сведений об инвалидности (группа инвалидности, степень утраты здоровья (для несовершеннолетних), дата установления, срок и причина инвалидности); уточнение порядка внесения сведений о регистрации и расторжении брака, признании брака недействительным; определение особенностей внесения и актуализации отдельных персональных данных. В частности, помимо использования указанной ОАИС, предусмотрены следующие опции:

- установлена обязанность применения электронной цифровой подписи, сертификат открытого ключа которой издан в Государственной системе управления открытыми ключами проверки электронной цифровой подписи Республики Беларусь;
- предусмотрена возможность определения особенностей внесения отдельных персональных данных в «Регистр населения» и их актуализации в нем на уровне постановления Совета Министров Республики Беларусь, учитывая, что внесение персональных данных и их актуализация находятся в сфере компетенции различных государственных органов;
- усовершенствован порядок предоставления персональных данных из «Регистра населения» организациям, нотариусам и физическим лицам путем определения случаев, когда для предоставления персональных данных на платной или бесплатной основе требуется письменное согласие физического лица, а когда данные предоставляются без его согласия;
- закреплена возможность для физического лица получить справку (выписку) из «Регистра населения» в электронном виде;
- уточнены отдельные функции владельца «Регистра населения». Так, предусмотрено исключение персональных данных из информационной системы регистрирующей службой по различным основаниям (в случае нарушения установленного порядка внесения персональных данных, в целях обеспечения национальной безопасности, прав и свобод физических лиц, выполнения задач, возложенных на указанные органы законодательными актами).

Согласно законодательству доступ к регистру имеют те государственные органы, организации и их должностные лица, использование персональных данных которыми необходимо для решения задач, входящих в их компетенцию. Следует отметить, что вносить и получать данные о человеке каждая из служб может только в рамках своих полномочий, также каждая из служб может работать только с теми данными, которые касаются определенной служебной деятельности. Другая информация тому или иному специалисту недоступна. Сведения могут выдаваться только при авторизованном доступе и строго в объеме, определенном правами конкретной организации-получателя.

Так, предусматривается, что персональные данные из «Регистра населения» предоставляются нотариусам бесплатно, если использование таких данных необходимо для выполнения функций, входящих в их компетенцию, определенную законодательством Республики Беларусь. При этом адвокаты на общих основаниях обладают правом доступа к информации, распространение которой по законодательству Республики Беларусь ограничено. Поскольку в нормах, закрепляющих порядок предоставления сведений, составляющих охраняемую законом тайну, адвокат как субъект, правомочный получать указанные сведения, отсутствует, компетентные органы отказываются предоставлять запрашиваемые адвокатом сведения, в связи с чем он не имеет возможности реализовать указанное право. Представляется, что наряду с нотариусами право на получение сведений из «Регистра населения» следует предоставить и адвокатам для выполнения ими своих функций по надлежащему оказанию юридической помощи на профессиональной основе.

Исходя из гарантированности соблюдения конституционного права каждого на защиту от незаконного вмешательства в его личную жизнь, основу «Регистра населения» составляет база персональных данных физических лиц, содержащая конфиденциальную информацию, которая в связи с ее характером, процедурой обработки или использования требует защиты для исключения возможности нарушения права на неприкосновенность личной жизни.

Следует отметить, что в настоящее время в стране еще не принят закон о персональных данных, проект которого уже был вынесен на общественное обсуждение. Основным проблемным вопросом остается регламентация требований к сбору (в части согласия владельца), обработке, хранению и защите персональных сведений в информационных системах, помимо самого «Регистра населения».

Развитие информационных систем и обмен данными

В 2019 г. в Российской Федерации был разработан и внесен в Государственную Думу, а в сентябре

2019 г. уже прошел первое чтение проект Федерального закона № 759897-7 «О едином федеральном

информационном ресурсе, содержащем сведения о населении Российской Федерации».

Предполагается, что данный федеральный государственный информационный ресурс будет формироваться на основе сведений о гражданах Российской Федерации, иностранных гражданах и лицах без гражданства, содержащихся в иных государственных и муниципальных информационных ресурсах органов государственной власти, местного самоуправления, управления государственными внебюджетными фондами.

Таким образом, речь не идет о создании новой глобальной системы либо об объединении баз данных этих систем. При использовании интеграции на уровне федерального информационного ресурса, содержащего сведения о населении, осуществляется одномоментный доступ к необходимым базам данных из различных информационных систем. Федеральный ресурс о населении будет формироваться и вестись на основании сведений о физических лицах, представляемых уполномоченному органу, каковым, как предполагается, станет Федеральная налоговая служба (ФНС) Российской Федерации, соответствующими органами и организациями (Министерство внутренних дел, Министерство обороны, Министерство образования и науки, ФНС Российской Федерации, Росморречфлот, государственные внебюджетные фонды) в электронной форме посредством использования единой системы межведомственного электронного взаимодействия.

Для обеспечения такого информационного взаимодействия в федеральный ресурс о населении будут включаться как базовые (фамилия, имя, отчество (при наличии), дата, место рождения и смерти, пол, реквизиты записи акта гражданского состояния о рождении и смерти, страховой номер индивидуального лицевого счета, идентификационный номер налогоплательщика и др.), так и дополнительные (семейное положение, родственные связи и др.) сведения о физическом лице. Информация о нем будет образовывать одну запись федерального ресурса о населении. Таким образом, ведение данного ресурса будет основываться на принципе «один человек – одна запись», но это не означает, что речь идет о записи в базе данных, сведения о человеке по запросу будут поступать из различных уже во многом сформированных государственных информационных систем. Этот ресурс не только объединит официальные данные гражданина, но и позволит обеспечить их синхронизацию с другими информационными системами. Единый федеральный информационный ресурс сам по себе не будет собирать никакой новой информации, он будет агрегировать уже имеющиеся базы данных.

Предполагается, что внедрение в полном объеме информационного ресурса произойдет не ранее конца 2025 г., что обусловлено не только созданием программного продукта, организаци-

онными затратами, но также и требованием подготовки достаточно обширной подзаконной нормативной правовой основы, обеспечивающей процесс гармонизации сведений о физических лицах в государственных информационных ресурсах, порядок формирования номера записи федерального ресурса о населении, процедуру формирования, внесения изменений и восстановления записи федерального ресурса о населении, этапы внесения сведений о населении в единый федеральный ресурс, а также гармонизации этих сведений с иными информационными ресурсами, последовательность направления сведений в федеральный ресурс (в том числе их перечень и сроки передачи), порядок функционирования федеральной информационной системы и предоставления сведений из единого федерального ресурса о населении. Кроме того, к полномочиям Правительства Российской Федерации относятся утверждение особенностей отдельного формирования сведений федерального ресурса о населении, а также ряд других вопросов.

Важным является и вопрос трансграничного обмена информацией. Развитие ИКТ должно способствовать не только формированию единого информационного пространства внутри страны, но и впоследствии использоваться для международного обмена персональными данными. В связи с этим интересен пример Европейского союза в сфере защиты персональных данных. Считаем возможным принятие единого документа в рамках Союзного государства для обеспечения оперативного обмена персональными данными, принятия мер по их защите (в соответствии с международными стандартами) и определения степени ответственности в случае их утраты или несанкционированного доступа. Это также будет способствовать возможности поиска работы и трудоустройства на территории государств-участников.

Следует отметить, что определенные шаги уже были предприняты в данной сфере в связи с принятием Постановления Совета Министров Союзного государства от 21 октября 2014 г. № 23, которым был утвержден План мероприятий на период 2014–2016 гг. по формированию единого миграционного пространства на территориях государств – участников Договора о создании Союзного государства, в рамках реализации которого 3 марта 2015 г. были подписаны международные акты, позволяющие решать наиболее острые проблемы, возникающие в сфере формирования согласованной миграционной политики.

Унификация данных будет развиваться также в рамках работ по созданию интегрированной информационной системы Евразийского экономического союза, которая обеспечит взаимодействие национальных информационных ресурсов и систем с информационными ресурсами и системами Евразийской экономической комиссии.

Заключение

Создание единого информационного ресурса – серьезный шаг к развитию цифрового государства, улучшению сервисов, предоставляемых гражданам, обеспечению прозрачности и объективной оценки обоснованности принимаемых государственных решений. Важно также правовое обеспечение защиты персональных данных с момента сбора, последующей обработки и хранения в информационных системах.

В данной работе рассмотрены вопросы создания единого информационного ресурса персональных данных в Российской Федерации и совершенствование информационной системы «Регистр населения» в Республике Беларусь.

Внесены предложения по развитию трансграничного обмена информацией, касающейся персональных данных между государствами.

Библиографические ссылки

1. Дементьев ВС. История учета населения России до начала XX века. *Географический вестник*. 2015;4(35):11–17. DOI: 10.17072/2079-7877-2015-4-11-17.
2. Андриченко ЛВ, Плюгина ИВ. *Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения*. Москва: Норма; 2019. 392 с. Совместно с ИНФРА-М.
3. Methodology and evaluation of population registers and similar systems [Internet; cited 2020 February 2]. Available from: https://unstats.un.org/unds/publication/SeriesF/Seriesf_15e.pdf.
4. Амелин РВ. *Правовой режим государственных информационных систем*. Москва: ГроссМедиа; 2016. 338 с.
5. Андриченко ЛВ, Мещерякова МА. Информационные регистры как эффективное средство сбора и мониторинга данных о населении. *Журнал российского права*. 2012;8:16–40.

References

1. Dementiev VS. History registry of the Russian population until the beginning of the 20th century. *Geographical Bulletin*. 2015;4(35):11–17. Russian. DOI: 10.17072/2079-7877-2015-4-11-17.
2. Andrichenko LV, Plyugina IV. *Migratsionnoe zakonodatel'stvo Rossiiskoi Federatsii: tendentsii razvitiya i praktika primeneniya* [Migration legislation of the Russian Federation: development trends and application practices]. Moscow: Norma; 2019. 392 p. Co-published with INFRA-M. Russian.
3. Methodology and evaluation of population registers and similar systems [Internet; cited 2020 February 2]. Available from: https://unstats.un.org/unds/publication/SeriesF/Seriesf_15e.pdf.
4. Amelin RV. *Pravovoi rezhim gosudarstvennykh informatsionnykh sistem* [Legal regime of state information systems]. Moscow: GrossMedia; 2016. 338 p. Russian.
5. Andrichenko LV, Meshcheryakova MA. Information registers as an effective means of collection and monitoring of data on population. *Journal of Russian Law*. 2012;8:16–40. Russian.

Статья поступила в редколлегия 24.02.2020.
Received by editorial board 24.02.2020.

УДК 34.09

ЭЛЕКТРОННЫЕ ОБРАЩЕНИЯ В УСЛОВИЯХ РАЗВИВАЮЩЕГОСЯ ЦИФРОВОГО ГОСУДАРСТВА: ОПЫТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Л. В. АНДРИЧЕНКО¹⁾, И. В. ПЛЮГИНА¹⁾, Ж. А. ГАУНОВА¹⁾,
Н. М. КОНДРАТОВИЧ²⁾, Т. М. КИСЕЛЁВА²⁾

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

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

Развитие информационных технологий оказало влияние на все сферы общественной жизни, включая взаимодействие государства и общественности. Формой такого взаимодействия являются электронные обращения, которые получили признание во многих странах мира, в том числе в Российской Федерации и Республике Беларусь. Однако законодательство об электронных обращениях этих стран не в полной мере учитывает потребности современного общества и воспринимает не все современные тенденции. Появление новых форм коммуникации определяет необходимость пересмотреть содержание электронных обращений, выявить их особенности, определить порядок их направления и рассмотрения. Авторами анализируется правовое регулирование вопросов направления и рассмотрения электронных обращений в Российской Федерации и Республике Беларусь, вносятся предложения по дальнейшему развитию нормативно-правовой базы в указанной сфере.

Ключевые слова: электронные обращения; право на обращение; форма электронного обращения.

Благодарность. Статья подготовлена в рамках белорусско-российского научного проекта «Модернизация системы государственного управления в условиях научно-технического развития в Республике Беларусь и Российской Федерации» (РГНФ/РФФИ № 18-511-00006, БРФФИ № Г18Р-054).

Образец цитирования:

Андриченко ЛВ, Плюгина ИВ, Гаунова ЖА, Кондратович НМ, Киселёва ТМ. Электронные обращения в условиях развивающегося цифрового государства: опыт Российской Федерации и Республики Беларусь. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2020; 1:34–43

For citation:

Andrichenko LV, Plyugina IV, Gaunova ZhA, Kondratovich NM, Kisaliyova TM. Electronic appeals in a developing digital state: the experience of the Russian Federation and the Republic of Belarus. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2020;1:34–43. Russian.

Авторы:

Людмила Васильевна Андриченко – доктор юридических наук, профессор; руководитель Центра публично-правовых исследований.

Инна Владимировна Плюгина – кандидат юридических наук; ведущий научный сотрудник Центра публично-правовых исследований.

Жанна Азретовна Гаунова – младший научный сотрудник Центра публично-правовых исследований.

Наталья Михайловна Кондратович – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры конституционного права юридического факультета.

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

Authors:

Lyudmila V. Andrichenko, doctor of science (law), full professor; head of the Center for Public Law Research.

cppi@izak.ru

Inna V. Plyugina, PhD (law); leading researcher at the Center for Public Law Research.

inna_wp@mail.ru

Zhanna A. Gaunova, junior researcher at the Center for Public Law Research.

janna767@yandex.ru

Natallia M. Kondratovich, PhD (law), docent; associate professor at the department of constitutional law, faculty of law.

kondratovichn@mail.ru

Tatsiana M. Kisaliyova, PhD (law), docent; associate professor at the department of constitutional law, faculty of law.

tat-kis@yandex.by

ELECTRONIC APPEALS IN A DEVELOPING DIGITAL STATE: THE EXPERIENCE OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE REPUBLIC OF BELARUS

L. V. ANDRICHENKO^a, I. V. PLYUGINA^a, Zh. A. GAUNOVA^a, N. M. KANDRATOVICH^b, T. M. KISIALIOVA^b

^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 Niezaliežnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus*

Corresponding author: T. M. Kisialiova (tat-kis@yandex.by)

The development of information technologies has had an impact on all spheres of public life, including interaction between the state and the public. The form of such interaction is electronic appeals, which have received recognition and consolidation in various countries of the world, including the Russian Federation and the Republic of Belarus. However, the legislation on electronic communications in these countries does not fully take into account the needs of modern society and does not take into account all current trends. The emergence of new forms of communication determines the need for a new look at the content of electronic appeals, identifying their features, determining the order of their direction and consideration. This article analyzes the issues of legal regulation of the issues of sending and reviewing electronic appeals in the Russian Federation and in the Republic of Belarus, and offers suggestions for further development of the legal framework in this area.

Keywords: electronic appeals; right to appeal; form of electronic appeal.

Acknowledgements. The article was prepared as a part of the Belarusian-Russian scientific project «Modernization of the public administration system of in the conditions of scientific and technical development in the Republic of Belarus and the Russian Federation» (Russian Humanitarian Scientific Fund / Russian Foundation for Basic Research No. 18-511-00006, the Belarusian Republican Foundation for Fundamental Research No. Г18Р-054).

Влияние научно-технического прогресса сказывается практически на всех сферах общественной жизни, придавая дополнительный импульс для модернизации и без того динамичной социальной системы. Научно-техническая революция в сфере информационных технологий ознаменовала начало нового периода – информационной эры, сопровождаемой появлением гиперкоммуникаций, новых возможностей в накоплении и обработке информации, а также в ее передаче. Имеющиеся научные достижения активно внедряются в систему государственного управления, способствуя повышению эффективности выполнения государственных задач и функций, оказания государственных и муниципальных услуг, а также оптимизации механизмов межведомственного взаимодействия. Новые технологии позволили модернизировать формат взаимодействия органов публичной власти и граждан, в том числе в значительной мере упростить и ускорить механизм подачи и рассмотрения обращений. Право на обращение, как отмечает профессор Г. А. Василевич, «является важнейшим конституционным правом, которое можно рассматривать как одно из проявлений непосредственной демократии» [1, с. 147], поэтому ему следует уделять особое внимание в условиях развивающегося цифрового государства.

Сегодня все большее распространение получают сервисы онлайн обращений граждан, электронные приемные, растет общее число обращений в форме электронного документа, которое уже явно преобладает над письменными и устными вариантами. Так, в 2019 г. доля электронных обращений, поступивших Президенту Российской Федерации, в общем числе обращений граждан, организаций и общественных объединений составила 64,6 %¹. В Правительство Российской Федерации в 2019 г. поступило 122 794 письма, около 76 % из них – в форме электронного документа².

Следует отметить, что в законодательстве многих стран за последние годы было закреплено понятие «электронное обращение», при этом подходы к его определению не отличаются единообразием. Например, согласно ст. 1 Закона Кыргызской Республики от 4 мая 2007 г. № 67 «О порядке рассмотрения обращений граждан» электронное обращение – это «обращение заявителя, поступившее на официальный адрес электронной почты государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, рассматриваемое в порядке, установленном статьей 6-1 настоящего Закона»³. В Республике Таджикистан электронные обращения не ограничиваются сообщениями на адрес электронной почты: в соответствии со ст. 1 Закона

¹Информационно-статистический обзор рассмотренных в 2019 г. обращений граждан, организаций и общественных объединений, адресованных Президенту Российской Федерации, а также результатов рассмотрения и принятых мер [Электронный ресурс]. URL: <http://letters.kremlin.ru/digests/229> (дата обращения: 20.02.2020).

²Об обращениях граждан, поступивших в Правительство Российской Федерации в декабре 2019 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://services.government.ru/overviews/38775/> (дата обращения: 20.02.2020).

³Закон Кыргызской Республики от 4 мая 2007 г. № 67 «О порядке рассмотрения обращений граждан» [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30331064#pos=0;0 (дата обращения: 20.02.2020).

Республики Таджикистан от 23 июля 2016 г. № 1339 «Об обращениях физических и юридических лиц»⁴ электронное обращение – это обращение, поступившее на официальный адрес электронной почты соответствующего органа и организации либо размещенное на официальном сайте соответствующего органа и организации в интернете. В законодательстве Республики Узбекистан электронное обращение определяется еще более широко: как обращение, поданное в установленном порядке посредством информационно-коммуникационных технологий, в том числе размещенное на официальном веб-сайте государственного органа, организации, за исключением устных обращений, поданных с использованием информационно-коммуникационных технологий в режиме реального времени (Закон Республики Узбекистан «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Узбекистан от 11 сентября 2017 г. № ЗРУ-445 “Об обращениях физических и юридических лиц”»⁵).

Законодательную основу регулирования отношений, связанных с реализацией гражданами Российской Федерации конституционного права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, составляет Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»⁶ (далее – Федеральный закон № 59-ФЗ). Изначально в данном акте предусматривалось только две формы обращений гражданина: письменная и устная. Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты «Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁷ были внесены изменения, которыми была введена новая форма обращений – электронная, а само понятие «обращение гражданина» (далее – обращение) стало определяться как направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления. Примечательно, что определение электронного документа раскрывается в другом нормативном правовом акте – в Федеральном законе от

27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»: это документированная информация, представленная в электронной форме, т. е. в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием электронных вычислительных машин, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах.

На государственные органы, органы местного самоуправления и должностных лиц возложено обязательство в пределах своей компетенции осуществлять контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений, проводить анализ содержания поступающих обращений, принимать меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан. В Указе Президента Российской Федерации от 17 апреля 2017 г. № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций» (далее – Указ № 171)⁸ предусмотрено, что государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции, размещают на своих официальных сайтах, предназначенных для приема обращений граждан и организаций в форме электронного документа, предоставляемое единственным исполнителем работ по эксплуатации инфраструктуры электронного правительства – единым национальным оператором инфраструктуры электронного правительства – программное обеспечение (счетчик обращений); ежемесячно представляют в Администрацию Президента Российской Федерации в электронной форме информацию о результатах рассмотрения обращений граждан и организаций, а также о мерах, принятых по таким обращениям.

Некоммерческой организацией, уполномоченной осуществлять мониторинг и анализ результатов рассмотрения обращений граждан и организаций, общественных инициатив, а также анализ мер, принятых по таким обращениям и инициативам, является Фонд информационной демократии⁹.

Следует подчеркнуть, что мониторинг в соответствии с Указом № 171 проводится лишь в отношении обращений, порядок рассмотрения которых предусмотрен Федеральным законом № 59-ФЗ, из

⁴Закон Республики Таджикистан от 23 июля 2016 г. № 1339 «Об обращении физических и юридических лиц» [Электронный ресурс]. URL: https://base.http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=87717 (дата обращения: 20.02.2020).

⁵Собрание законодательства Республики Узбекистан. 2017. № 37. Ст. 977.

⁶Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

⁷Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 31. Ст. 4196.

⁸Указ Президента Российской Федерации от 17 апреля 2017 г. № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 17. Ст. 2545.

⁹Фонд информационной демократии [Электронный ресурс]. URL: <https://www.f-id.ru/> (дата обращения: 20.02.2020).

него исключены обращения, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами (ч. 2 ст. 1).

Для создания единой системы классификации обращений по характеру вопросов и обеспечения единого подхода к их анализу распоряжением Управления Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций от 30 ноября 2017 г. № 104 были уточнены структура и содержание типового общероссийского тематического классификатора обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц. На основе данного классификатора государственные органы и органы местного самоуправления в соответствии с методическими рекомендациями разрабатывают тематические классификаторы обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, государственных органов и органов местного самоуправления, в соответствии с их предметами ведения и функциональными особенностями¹⁰.

Работа с обращениями требует налаженного межведомственного взаимодействия, причем как «по горизонтали», так и «по вертикали». В связи с этим представляет интерес региональная практика по созданию единой системы обработки обращений граждан. Так, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре реализуется пилотный проект портальной универсальной технологической платформы, позволяющей объединить в одной сети по работе государственных органов и органов местного самоуправления с обращениями граждан существующие в органах и организациях программно-технические комплексы и информационные системы с возможностью получать информацию о результатах рассмотрения обращений, а также о принятых по ним мерах по запросу иного органа или организации с использованием удаленных автоматизированных рабочих мест с различным уровнем доступа из единого хранилища данных либо распределенных баз данных (распоряжение Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 24 мая 2019 г. № 256-рп¹¹).

Технически обращения в форме электронного документа могут быть направлены различными способами: через государственную автоматизированную систему, специальный сервис приема

и первичной обработки обращений граждан, создаваемый на базе (в качестве поддомена основного сайта) официального сайта органа власти, через официальный сайт органа публичной власти, личную почту должностного лица, указанную на официальном сайте органа публичной власти в качестве контактных данных, и др. Как отмечается в литературе, «сегодня наиболее востребованной у граждан формой обращения в федеральные органы государственной власти является размещение электронного сообщения на соответствующем сайте» [2, с. 13].

На практике возникли разночтения по вопросу об ограничении способа направления обращения в форме электронного документа, например, только сервисами, работающими по принципу электронной приемной и интернет-приемной без возможности отправки обращения иным способом. В связи с этим Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации отметила, что на федеральном уровне отсутствует общий порядок обращения в форме электронного документа. Регламентация процедуры обращения граждан в форме электронного документа не может свидетельствовать об ограничении в реализации права граждан на обращение, поскольку его реализация через электронную приемную определяет исключительно порядок обращения в форме электронного документа, а не регулирует вопросы о праве на такое обращение. Определение и использование одного способа обращения в форме электронного документа из имеющегося технического разнообразия нельзя расценить как ограничение права на обращение¹².

Как следует из ч. 3 ст. 7 Федерального закона № 59-ФЗ, обращение гражданина, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в форме электронного документа, подлежит рассмотрению в общем порядке, установленном данным федеральным законом (ст. 10). Вместе с тем нельзя не отметить, что требования к самому обращению в его нормах остаются детально не регламентированными (если не считать обязательно указываемых сведений), как следствие, на практике можно встретить различия.

Например, порядок приема и рассмотрения обращений граждан, поступающих через официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации¹³, допускает возможность написать текст объемом до 4 тыс. знаков с приложением тексто-

¹⁰ Методические рекомендации по учету, систематизации и обобщению обращений и запросов российских и иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, результатов их рассмотрения и принятых по ним мер в государственных органах и органах местного самоуправления [Электронный ресурс]. URL: <https://fstec.ru/component/attachments/download/2076> (дата обращения: 20.02.2020).

¹¹ Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. 2019. № 5 (ч. II, т. 1). Ст. 551.

¹² Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 21 февраля 2018 г. № 78-АПГ17-26.

¹³ Порядок приема и рассмотрения обращений граждан, поступающих через официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://eis.oprf.ru/> (дата обращения: 20.02.2020).

вых и графических файлов в 10 форматах; обращение в Министерство здравоохранения Российской Федерации должно быть в два раза короче – не более 2 тыс. символов с возможным приложением документов или материалов в 21 возможном формате (однако при этом подчеркивается, что система документооборота не принимает вложения в форматах *MS Office 2007* и выше или *OpenOffice/LibreOffice*)¹⁴; обращение в Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации также должно быть ограничено 2 тыс. символов, при этом возможных форматов для прикрепления файлов уже меньше – 18¹⁵. В регламенте Конституционного Суда Российской Федерации (§ 22.3) устанавливаются требования не только к содержанию обращения, формату документов и материалов, прилагаемых к нему, но и к качеству сканированных изображений (они должны быть выполнены в черно-белом либо сером цвете с разрешением не менее 200 точек на дюйм).

Обращение в форме электронного документа должно в обязательном порядке содержать только фамилию, имя, отчество (при наличии) обращающегося лица, адрес электронной почты, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения. Вместе с тем есть случаи, когда отправление обращения требует также внесения иных, пусть и общих сведений (в частности, указания региона, из которого осуществляется отправка). На добровольной основе может быть предложено указать также дополнительные сведения, такие как номер телефона, место работы, должность, социальное положение и др.

Практика использования электронной формы обращений граждан показала ряд типовых проблем:

- несмотря на то что отправка обращения в форме электронного документа в большинстве случаев является весьма простой процедурой, многие граждане до сих пор не обладают необходимыми навыками работы с техническими устройствами (например, возникают сложности с оформлением материалов, прикладываемых к обращению) либо не имеют необходимых технических возможностей;

- зафиксированы факты злоупотребления гражданами своим правом на обращение: одни и те же текстовые сообщения массово рассылаются в различные органы государственной власти, причем неоднократно;

- сохраняется проблема идентификации в случае применения данной формы обращения, на практике нередко указываемые данные являются

ложными, а адрес электронной почты создается для «разовых» целей;

- органы публичной власти не успевают обрабатывать поток обращений граждан, что служит одной из основных причин формальных ответов на них (так называемых отписок);

- не всегда должностное лицо, отвечающее на обращение, обладает должным уровнем профессиональной квалификации, позволяющей дать обоснованный ответ по существу проблемы, и др.

Использование при обращении формы электронного документа предусматривает предоставление меньшего объема информации о направляющем его лице, чем это предусмотрено, например, в случае письменного обращения (нет необходимости указывать почтовый адрес), не требует, как правило, больших временных и организационных затрат. Это в значительной мере обусловило рост количества обращений в форме электронного документа, в том числе вследствие злоупотреблений со стороны граждан. Как отмечается в литературе, теперь гражданин может легко обратиться сразу в несколько государственных и муниципальных органов, на несколько официальных порталов в течение нескольких минут вне зависимости от места своего нахождения. Он может подавать обращения, находясь за пределами Российской Федерации, что обеспечивает дистанционность и доступность данной услуги. Более того, теперь уже не нужно ждать начала рабочего дня конкретного органа государственной власти и местного самоуправления: работа электронной приемной и портала стала круглосуточной. При таком удобстве и простоте может снижаться уровень ответственности со стороны гражданина за точность и обоснованность содержания обращения, как в случае с письменным обращением [3].

Имеет место также проблема кверулянтства, когда граждане подают жалобы во все известные им инстанции и суды и борются за мнимые и преувеличенные права. Врачи квалифицируют кверулянтство как заболевание, характерное для людей, страдающих параноидальным расстройством личности, однако специального порядка работы с обращениями граждан, состоящих на учете или находящихся на лечении в наркологических и психоневрологических учреждениях, в Федеральном законе № 59-ФЗ не предусмотрено [4].

Вышеупомянутый законодательный акт обязывает государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо обеспечить объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения в соответствии с их компе-

¹⁴ Форма отправки обращения [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rosminzdrav.ru/reception/appeals/new> (дата обращения: 20.02.2020).

¹⁵ Форма отправки обращения [Электронный ресурс]. URL: <https://rosmintrud.ru/reception/form> (дата обращения: 20.02.2020).

тенцией в установленные сроки; принять меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина; дать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов. Выполнение данных обязанностей может быть подвергнуто судебному контролю по жалобе гражданина на принятое по его обращению решение или на действие (бездействие), связанное с его рассмотрением.

Российским законодателем периодически расширяется перечень мер, направленных на предупреждение и преодоление проблем, возникающих при обращениях граждан в форме электронного документа. В частности, урегулирован порядок реагирования на повторяющиеся письма, на обращения, в которых невозможно определить суть предложения, заявления или жалобы, предусмотрена возможность указания в ответе ссылки на электронный адрес официального сайта, на котором размещен ответ на вопрос, поставленный в обращении (ст. 11 Федерального закона № 59-ФЗ). Вместе с тем проблема до конца не исчерпана. В качестве одного из возможных вариантов ее решения рассматривается введение расширенного требования электронной подписи. Кроме того, возлагаются надежды на использование потенциала искусственного интеллекта на этапах регистрации обращений граждан и при подготовке электронного шаблона ответа на обращение. Это может со временем принципиально изменить взаимодействие граждан с органами государственной власти и местного самоуправления, сводя человеческий фактор к минимуму.

Отдельная проблема – направление обращения в орган публичной власти, к компетенции которого не относится решение вопросов, указанных в обращении. Отмечается, что по факту до 80 % поступающих обращений не входят в компетенцию органа или должностного лица, которым они адресованы [4]. Тем не менее нельзя сказать, что перенаправление обращения является перекалыванием ответственности с одного органа на другой. Как указывал в связи с этим Конституционный Суд Российской Федерации, не допускается произвольная переадресация обращения гражданина в государственный орган без учета нормативно установленной компетенции последнего. Если же в обращении гражданина содержится просьба о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов, то оно не может быть перенаправлено в тот государственный орган, с действиями и (или) решениями которого заявитель связывает такие нарушения. При этом гражданин,

чье обращение было перенаправлено в компетентный государственный орган для рассмотрения по существу, должен быть своевременно проинформирован об этом любым возможным способом. Такое регулирование обеспечивает соблюдение конституционного права граждан на обращение в государственные органы, и потому оспариваемые законоположения не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя¹⁶.

Республика Беларусь относится к группе стран, обладающих накопленным потенциалом и демонстрирующих динамику развития информационно-коммуникационных технологий. Значительная часть межведомственного документооборота переведена в электронную форму, сформированы базовые компоненты электронного правительства, автоматизировано представление государственной статистической, ведомственной и налоговой отчетности, внедрены электронные счета-фактуры, электронная система фискализации налоговых процедур, созданы условия для электронного взаимодействия государства и бизнеса, реализованы возможности электронного обращения граждан и юридических лиц.

Работа с обращениями граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, осуществляется в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, Законом Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц» (далее – Закон Республики Беларусь № 300-З), Указом Президента Республики Беларусь от 15 октября 2007 г. № 498 «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц», Директивой Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 г. № 2 «О де бюрократизации государственного аппарата и повышении качества обеспечения жизнедеятельности населения».

Закон Республики Беларусь № 300-З предоставляет гражданам Республики Беларусь право на обращение в организации путем подачи письменных, электронных или устных обращений. Находящиеся на территории государства иностранные граждане и лица без гражданства, представительства иностранных организаций пользуются правом на обращение наравне с гражданами и юридическими лицами Республики Беларусь, если иное не определено Конституцией Республики Беларусь, законами и международными договорами Республики Беларусь.

В соответствии с белорусским законодательством электронное обращение – это обращение заявителя, поступившее на адрес электронной почты

¹⁶Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 октября 2019 г. № 2947-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Любимова Артема Вячеславовича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 статьи 5, частью 3 статьи 8 и пунктом 5 части 1 статьи 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также статьей 10 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»».

организации либо размещенное в специальной рубрике на ее официальном сайте.

Электронные обращения подаются в порядке, установленном для рассмотрения письменных обращений. На официальном сайте государственного органа, иной государственной организации размещается информация о способе (способах) подачи электронных обращений в этот государственный орган, иную государственную организацию (направление на адрес электронной почты и (или) размещение в специальной рубрике на официальном сайте). Требования к специальной рубрике определяются Советом Министров Республики Беларусь.

Электронные обращения должны соответствовать определенным требованиям. Так, в соответствии с Конституцией Республики Беларусь (ст. 17), закрепившей в качестве государственных белорусский и русский языки, заявитель вправе изложить свое обращение как на белорусском, так и на русском языке.

Электронные обращения граждан должны содержать наименование и (или) адрес организации либо должность лица, которым оно направляется; фамилию, имя, отчество (если таковое имеется) либо инициалы гражданина, адрес его места жительства (места пребывания); изложение сути обращения; адрес электронной почты заявителя. Электронные обращения юридических лиц должны содержать наименование и (или) адрес организации либо должность лица, которым направляется обращение; полное наименование юридического лица и его место нахождения; изложение сути обращения; фамилию, имя, отчество (если таковое имеется) либо инициалы руководителя или лица, уполномоченного в установленном порядке подписывать обращения; адрес электронной почты заявителя.

К электронным обращениям, подаваемым представителями заявителей, должны прилагаться электронные копии документов, подтверждающих их полномочия.

При несоблюдении установленных законом требований электронное обращение может быть оставлено без рассмотрения. Заявитель в течение пяти рабочих дней уведомляется об оставлении обращения без рассмотрения по существу с указанием причин принятия такого решения. Отзыв электронного обращения осуществляется путем подачи письменного заявления либо направления заявления в электронной форме тем же способом, которым было направлено электронное обращение.

Ответы (уведомления) на электронные обращения направляются на адрес электронной почты заявителей, указанный в электронных обращениях. При этом ответы (уведомления) на электронные обращения, направляемые на адрес электронной почты заявителя, должны быть обоснованными

и мотивированными (при необходимости иметь ссылки на нормы актов законодательства), содержать конкретные формулировки, опровергающие или подтверждающие доводы заявителей, излагаться на языке обращения, а также содержать фамилию, имя, отчество (если таковое имеется) либо инициалы руководителя государственного органа или иной государственной организации либо лица, уполномоченного им подписывать в установленном порядке ответы на обращения.

В письменных ответах на жалобы в отношении действий (бездействия) организаций, индивидуальных предпринимателей и их работников должны содержаться анализ и оценка указанных действий (бездействия), информация о принятых мерах в случае признания жалоб обоснованными. Если в письменных ответах на письменные обращения содержатся решения о полном или частичном отказе в удовлетворении обращений, указывается порядок их обжалования.

На электронные обращения могут быть даны и письменные ответы (направляются письменные уведомления) в случаях, предусмотренных законом: если заявитель в своем электронном обращении просит направить письменный ответ либо одновременно направить письменный ответ и ответ на адрес его электронной почты или если в электронном обращении указан адрес электронной почты, по которому по техническим причинам не удалось доставить ответ (уведомление).

Если поступающие электронные обращения аналогичного содержания от разных заявителей носят массовый характер (более десяти обращений), ответы на них по решению руководителя государственного органа или иной государственной организации либо лица, уполномоченного им подписывать в установленном порядке ответы на обращения, могут размещаться на официальном сайте государственного органа или иной государственной организации без направления ответов (уведомлений) заявителям.

Электронные обращения могут быть оставлены без рассмотрения по существу в следующих случаях:

- если они изложены не на белорусском или русском языке;
- они не содержат фамилию, имя, отчество (если таковое имеется) либо инициалы гражданина, адрес его места жительства (места пребывания);
- если они не содержат полное наименование юридического лица и адрес его места нахождения, фамилию, имя, отчество (если таковое имеется) либо инициалы руководителя или лица, уполномоченного в установленном порядке подписывать обращения (для юридических лиц);
- обращение не содержит адрес электронной почты заявителя;

- если автор обращения не излагает суть обращения;
- обращения содержат текст, не поддающийся прочтению, нецензурные либо оскорбительные слова или выражения;
- обращения подлежат рассмотрению в соответствии с законодательством о конституционном судопроизводстве, гражданским, гражданским процессуальным, хозяйственным процессуальным, уголовно-процессуальным законодательством, законодательством, определяющим порядок административного процесса, законодательством об административных процедурах, являются обращениями работника к нанимателю, либо в соответствии с законодательными актами установлен иной порядок подачи и рассмотрения таких обращений;
- если пропущен без уважительной причины срок подачи жалобы; заявителем подано повторное обращение, в котором не содержатся новые обстоятельства, имеющие значение для рассмотрения обращения по существу;
- если с заявителем прекращена переписка по изложенным в обращении вопросам.

Обращения, поступившие на имя Президента Республики Беларусь, в том числе по вопросам обжалования решений государственных органов, иных организаций, подчиненных (подотчетных) непосредственно Президенту Республики Беларусь, могут рассматриваться от его имени Администрацией Президента Республики Беларусь. Последняя не наделена правом рассмотрения обращений, которые подлежат рассмотрению в соответствии с законодательством о конституционном судопроизводстве, гражданским, гражданским процессуальным, хозяйственным процессуальным, уголовно-процессуальным законодательством, законодательством, определяющим порядок административного процесса, законодательством об административных процедурах, либо в соответствии с законодательными актами установлен иной порядок подачи и рассмотрения таких обращений. Администрация Президента Республики Беларусь также не наделена правом пересмотра судебных решений, поскольку в соответствии со ст. 10 и 15 Закона Республики Беларусь № 300-З обращения, в которых обжалуются судебные постановления, возвращаются заявителям с разъяснением им порядка обжалования судебных постановлений.

Следует отметить, что электронной системой граждане пользуются все активнее. Так, в Мини-

стерство финансов Республики Беларусь за 2017 г. всего поступило 2422 обращения граждан, из них письменных – 1234, устных – 67, электронных – 1121. По состоянию на 2012 г. в то же министерство всего поступило 2095 обращений, из них электронных – 543, устных – 26 и письменных – 1526. В Министерство строительства и архитектуры Республики Беларусь в 2019 г. поступило 2296 обращений граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, что на 0,2 % меньше, чем в 2018 г. При этом увеличилась на 9,1 % доля электронных обращений, что составило 1541, или 67,1 % от общего числа¹⁷. В Минский городской исполнительный комитет в 2019 г. поступило 5882 электронных обращения, в то время как в 2018 г. их было 5047 (рост составил 16 %) ¹⁸. В органы Комитета государственного контроля Республики Беларусь за 9 месяцев 2019 г. поступило 8859 письменных обращений (на 22,3 % больше по сравнению с соответствующим периодом 2018 г.) и 1834 устных обращения (на 10,7 % меньше). Анализ поступивших в центральный аппарат Комитета государственного контроля письменных обращений показывает, что в январе – сентябре 2019 г. на 34 % увеличилась доля обращений юридических лиц, на 5,3 % – коллективных обращений и на 11,9 % – электронных обращений¹⁹. Указанные статистические данные наглядно иллюстрируют рост числа электронных обращений граждан.

Большая часть поступающих обращений (около 85 %) связана с правоприменительной практикой государственных органов в области жилищного, трудового, социального, гражданского, административного, уголовного законодательства. Так, в Министерство финансов Республики Беларусь наиболее часто граждане обращаются с вопросами, о компенсации денежных вкладов, страховании, налогообложении, а также с просьбами о разъяснении бухучета, законодательства. Большинство обращений в Министерство строительства и архитектуры Республики Беларусь в 2019 г. касались кредитов и субсидий, льгот, вопросов проектирования и соблюдения требований технических нормативных правовых актов, архитектуры и градостроительства, жилищного строительства, в том числе индивидуального, реконструкции, государственной поддержки при строительстве (реконструкции) или приобретении жилых помещений.

При использовании электронных обращений в Республике Беларусь, несмотря на их достоин-

¹⁷Министерство строительства и архитектуры Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: http://mas.gov.by/ru/news_ru/view/itogi-2019-kolichestvo-obraschenij-v-minstrojarxitektury-neznachitelno-snizilos-1173/ (дата обращения: 26.02.2020).

¹⁸Минский городской исполнительный комитет [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mgikminsk.gov.by> (дата обращения: 26.02.2020).

¹⁹Комитет государственного контроля Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kgk.gov.by/ru/kommentarii-ru/view/analiz-raboty-s-obraschenijami-grazhdan-v-komitet-goskontrolja-za-9-mesjatsev-2019-goda-110199/> (дата обращения: 26.02.2020).

ства по сравнению с традиционными формами, имеют место те же проблемы, что и в Российской Федерации (они были рассмотрены выше). Кроме того, возрастающая популярность электронных обращений в Республике Беларусь требует особого внимания к совершенствованию процедуры их направления и рассмотрения, так как на данный момент ни в законодательстве, ни на практике не нашли отражения все возможности информационных технологий.

В первую очередь полагаем, что существование двух форм для направления электронных обращений уже является неактуальным. Использование специальной рубрики на сайте государственного органа (должностного лица) обладает рядом преимуществ как для заявителя, так и для адресата обращения. Использование специальной рубрики заявителем исключает возможные ошибки при указании необходимых реквизитов, поскольку без заполнения соответствующих разделов формы обращение не будет отправлено. Использование электронного обращения позволяет также экономить время, так как адресат получает его незамедлительно. Государственные органы заинтересованы в использовании специальной формы, поскольку это упрощает процесс сбора обращений. Интеграция соответствующей рубрики в систему электронного документооборота государственных органов позволит упростить процедуру регистрации полученного обращения и направления его ответственным лицу для подготовки ответа по существу.

О преимуществах использования специальной рубрики свидетельствует практика. Так, органы исполнительной власти различного уровня для приема электронных обращений используют только специальную рубрику. Сами формы практически идентичны по содержанию и включают все необходимые реквизиты обращения: фамилию, имя, отчество либо инициалы гражданина, адрес его места жительства (места пребывания), изложение сути обращения и адрес электронной почты отправителя. В электронной форме для обращения для граждан, размещенной на официальном сайте Совета Министров Республики Беларусь, необходимо также указать наименование и (или) адрес организации либо должность лица, которым направляется обращение²⁰. Полагаем, что данное поле должно предлагать возможные варианты организаций или должностных лиц, которым обращение может быть направлено с использованием указанной формы. На данный момент граждане могут иметь сложности с заполнением этого поля.

Установление двух способов приема электронных обращений было оправданным на начальном этапе их признания в качестве самостоятельной

формы обращения в государственные органы. Однако в настоящий момент использование почты вызывает все больше сложностей.

Дальнейшим этапом развития порядка исполнения обязанности по рассмотрению обращений может стать признание электронных обращений единственной формой обращения в государственные органы для юридических лиц. Для граждан установление такого правила невозможно, так как это бы повлекло существенное ограничение права на направление обращений. Однако статус юридического лица предполагает наличие у него материальных и организационных возможностей для использования интернета. Отказ от направления письменных обращений юридическими лицами позволит экономить материальные и временные ресурсы, ускорит процедуру их рассмотрения.

Можно предположить, что с введением ID-карт порядок направления электронных обращений изменится, поскольку граждане смогут с помощью данной карты идентифицировать себя в интернете. Это позволит использовать электронную подпись при направлении электронных обращений, что снимет существующие ограничения по их использованию. Например, на данный момент согласно Закону Республики Беларусь № 300-З, если для рассмотрения электронного обращения по существу необходимо указать персональные данные заявителя или иных лиц, за исключением содержащихся в обращении, заявителю предлагается обратиться с устным или письменным обращением. ID-карта даст возможность предоставлять либо подтверждать правильность любых персональных данных.

Еще одним направлением развития практики использования электронных обращений может стать внедрение их новых форм, что согласуется с увеличением практики использования информационно-коммуникационных технологий различными слоями населения Беларуси. Например, полагаем, что в качестве эксперимента допустимо проведение онлайн-приемов граждан, которые по сравнению с личным приемом или письменным обращением имеют ряд преимуществ. С одной стороны, за гражданами сохраняется возможность лично обратиться к должностному лицу и изложить суть обращения, а при необходимости сразу же уточнить какие-либо положения, разъяснить свою позицию. С другой стороны, онлайн-прием имеет достоинства дистанционных способов обращения. Особенно актуальным использование данной формы может быть для жителей удаленных населенных пунктов, а также лиц, не имеющих возможности свободно передвигаться (инвалидов, лиц пожилого возраста, лиц, имеющих малолетних детей и т. п.). При условии возможности под-

²⁰ Электронная форма для граждан [Электронный ресурс]. URL: <http://www.government.by/ru/feedbackformc> (дата доступа: 10.02.2020).

ключения через видеосвязь к обсуждению иных должностных лиц может обеспечиваться более полное и оперативное решение проблемных вопросов. К достоинствам данного способа приема обращений можно отнести запись онлайн-приема, что будет дополнительной гарантией обеспечения правопорядка, соблюдения прав заявителей и должностных лиц, рассматривающих обращение. Что касается технической стороны вопроса, то ведение и запись онлайн-приема или видеообращений может быть организована через действующий единый портал электронных услуг (<https://www.portal.gov.by>) либо через официальные сайты государственных органов.

Следует отметить, что и в Российской Федерации, и в Республике Беларусь выработана целостная система работы с обращениями граждан, а возможность использовать электронное обращение

повышает ее эффективность. В то же время не все проблемы, связанные с электронными обращениями, решены. Основное внимание в ближайшей перспективе необходимо уделять вопросу дальнейшего увеличения объема государственных электронных услуг, поскольку повышение уровня информатизации в сфере работы с гражданами и организациями является одним из основополагающих принципов при дебюрократизации государственного аппарата. При этом важно, чтобы использовались все возможности информационных технологий, которые в настоящее время стремительно развиваются.

Полагаем, что поднятые проблемы послужат основанием для дальнейшего совершенствования законодательства в сфере направления и рассмотрения электронных обращений, как в Российской Федерации, так и в Республике Беларусь.

Библиографические ссылки

1. Василевич ГА. *Конституция Республики Беларусь: научно-практический комментарий*. Минск: ГИУСТ БГУ; 2005. 487 с.
2. Зубарев СМ, Сабаева СВ. Электронные обращения граждан в системе общественного контроля. *Административное право и процесс*. 2019;5:12–17.
3. Андреев МА, Кукарина ЮМ. Организация работы с электронными обращениями граждан на современном этапе. *Делопроизводство*. 2019;4:33–40.
4. Степкин СП. Проблемы злоупотребления правом при реализации права граждан на обращения. *Российский юридический журнал*. 2019;1:54–59.

References

1. Vasilevich GA. *Konstitutsiya Respubliki Belarus': nauchno-prakticheskii kommentarii* [Constitution of the Republic of Belarus: scientific-practice commentary]. Minsk: State Institute of Management of Social Technologies, Belarusian State University; 2005. 487 p. Russian.
2. Zubarev SM, Sabaeva SV. Electronic addresses of citizens in the public control system. *Administrative law and process*. 2019;5:12–17. Russian.
3. Andreev MA, Kukarina YuM. [Organization of work with electronic appeals of citizens at the present stage]. *Deloproduzvodstvo*. 2019;4:33–40. Russian.
4. Stepkin SP. [Problems of abuse of law in the implementation of the right of citizens to appeal]. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal*. 2019;1:54–59. Russian.

Статья поступила в редколлегию 02.03.2020.
Received by editorial board 02.03.2020.

УДК 342

МЕХАНИЗМ КОНСУЛЬТАТИВНЫХ ЗАКЛЮЧЕНИЙ В ЕВРОПЕЙСКОМ СУДЕ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА: ПРЕЛЮДИЯ К УСТАНОВЛЕНИЮ ХРУПКОГО БАЛАНСА В ОТНОШЕНИЯХ МЕЖДУ ФРАНЦУЗСКИМИ И ЕВРОПЕЙСКИМИ СУДЬЯМИ

Н. ДАНЕЛЬЧУК-КОЛОДРОВСКИ¹⁾

¹⁾ Университет Экс-Марсель, Тулонский университет, Университет По и Адур, CNRS, DICE, ILF, Экс-ан-Прованс, Франция

Протокол № 16 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, вступивший в силу 1 августа 2018 г. после его ратификации Францией, расширил компетенцию Страсбургского суда выносить консультативные заключения по просьбе высших судов или трибуналов договаривающихся сторон. Этот новый механизм направлен на расширение взаимодействия между европейскими судьями и национальными органами власти и на активизацию реализации положений упомянутой конвенции в соответствии с принципом субсидиарности. Тем не менее новая процедура содержит некоторые противоречия. Ее анализ, а также анализ первого консультативного заключения, представленного по просьбе французского Кассационного суда, поднимает ряд вопросов относительно реального уважения национальной свободы усмотрения государств-членов, подписавших упомянутый протокол в контексте возможного появления «контролируемой» субсидиарности.

Ключевые слова: консультативное заключение; Европейский суд по правам человека; Конституционный совет Франции; Государственный совет Франции; Кассационный суд Франции; конституционный контроль; конвенционные обязательства; обязательная сила решений; диалог судей; отношения между правовыми порядками.

THE ADVISORY OPINION MECHANISM BEFORE THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS: PRELUDE TO ESTABLISHING A DELICATE BALANCE IN THE RELATIONSHIP BETWEEN FRENCH AND EUROPEAN JUDGES

N. DANELCIUC-COLODROVSKI^a

^a Aix Marseille University, University of Toulon, University Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France

Protocol No. 16 to the European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms – entered into force on 1 August 2018 after its ratification by France – extended Strasbourg Court's competence to give advisory opinions at the request of the highest courts or tribunal of contracting parties. This new mechanism aims to enhance the interaction between European judges and national authorities and reinforce implementation of the convention in accordance with the principle of subsidiarity. Nevertheless, the new procedure seems to have been conceived under a contradiction. Its

Образец цитирования:

Данельчук-Колодровски Н. Механизм консультативных заключений в Европейском суде по правам человека: прелюдия к установлению хрупкого баланса в отношениях между французскими и европейскими судьями. Журнал Белорусского государственного университета. Право. 2020;1:44–53 (на англ.).

For citation:

Danelciuc-Colodrovschi N. The advisory opinion mechanism before the European court of human rights: prelude to establishing a delicate balance in the relationship between French and European judges. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2020;1:44–53.

Автор:

Наташа Данельчук-Колодровски – доктор публичного права, научный сотрудник.

Author:

Nataša Danelciuc-Colodrovschi, doctor of science (public law); assistant researcher.
nataša.colodrovschi-danelciuc@univ-amu.fr

analysis, as well as that of the first advisory opinion given at the request of the French Court of Cassation, raises a certain number of questions regarding the real respect of the margin of appreciation that remains to the member states in the context of a possible emergence of a «controlled» subsidiarity.

Keywords: advisory opinion; European Court of Human Rights; Conseil constitutionnel; Conseil d'État; Cour de cassation; constitutional control; conventional obligations; binding force; dialogue of judges; relationship between legal orders.

On 12 April 2018 France ratified Protocol No. 16 to the European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter Protocol No. 16)¹. It was the tenth country, after Albania, Armenia, Estonia, Finland, Georgia, Lithuania, San Marino, Slovenia and Ukraine, to express its consent to be bound by this Protocol². The said ratification was considered as a symbol by French political authorities. During his official visit to the European Court of Human Rights in October 2017, the President Emmanuel Macron asserted that «...France has resolutely started the process of ratifying this Protocol, with the secret hope of being the tenth State to ratify it, the one that will allow it to enter into force»³. His wish was exhausted. Thanks to French ratification the Protocol No. 16 entered into force on 1 August 2018, almost five years after it was open for signature by the High Contracting Parties, on 2 October 2013. This optional protocol, producing effects solely with respect to those parties that will have proceeded to its ratification, extended the jurisdiction of the European Court of Human Rights to include advisory jurisdiction.

For the former President of Strasbourg Court Guido Raimondi the entry into force of the Protocol No. 16 marked «a fundamental stage in the history of the European Convention on Human Rights and a major development in the protection of human rights in Europe»⁴. According to its Art. 1, the Highest courts or tribunals of a High Contracting Party, as specified by the latter, can request the European Court of Human Rights to give advisory opinions on questions of principle relating to the interpretation or application of the rights and freedoms defined in the convention or its additional protocols.

In France the Constitutional Council (Conseil constitutionnel), the Council of State (Conseil d'État) which is the highest court for administrative justice and the Court of Cassation (Cour de cassation) which

is the highest court for judiciary justice are allowed to send to the European Court of Human Rights this kind of requests.

The integration of the Constitutional Council into the Protocol No. 16 mechanism was quite unexpected. Its relations with the European Court of Human Rights are marked by a particular specificity. In the famous decision of 15 January 1975 on the law relating to the voluntary termination of pregnancy (VTP)⁵, the members of the Constitutional Council judged that they were not competent to control the compliance of laws with the international agreements and treaties regularly ratified by France, including the European Convention on Human Rights and its additional protocols.

This decision was based on two essential arguments from a legal and practical point of view. The argument of law inferred from a strict interpretation of Art. 61 of the Constitution: «Article 61 of the Constitution does not confer to the Constitutional Council a general power of appreciation and decision identical to that of Parliament, but only gives it competence to rule on the compliance with the Constitution of the laws referred to its examination». If the provisions of Art. 55 of the Constitution confer to the treaties a higher authority than that of the laws, «they neither prescribe nor imply that the respect of this principle must be ensured within the framework of the control of the compliance of laws with the Constitution provided for in its article 61».

As for the practical argument, according to the Constitution, the Constitutional Council has one month to render its decisions in the cases of *ex ante review*, the only type of constitutional control provided by French Constitutional Council until 2008. Consequently, this delay was considered insufficient for examining the conformity of laws with the very many international agreements and treaties ratified by France.

¹Law authorizing the ratification of the Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms No. 2018-237. 3 Apr. 2018.

²Four other countries followed French ratification: Andorra (16 May 2019), Greece (5 April 2019), Netherlands (12 February 2019), Slovak Republic (17 December 2019). Height countries have only signed but not ratified it: Belgium (8 November 2018), Bosnia and Herzegovina (11 May 2018), Italy (2 October 2013), Luxembourg (6 September 2018), Norway (27 June 2014), Republic of Moldova (3 March 2017), Romania (14 October 2014), Turkey (20 December 2013). See the list of signatures and ratifications on: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/214/signatures?p_auth=M9VtMTjQ.

³See Art. 8 of the Protocol No. 16 «This Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which ten High Contracting Parties to the Convention have expressed their consent to be bound by the Protocol in accordance with the provisions of Article 7».

⁴Ratification du Protocole n° 16 à la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [Electronic resource]. URL: <https://www.lextenso-etudiant.fr/actus-juridiques-culture-juridique/ratification-du-protocole-n°16-à-la-convention-européenne-de> (date of access: 12.02.2020).

⁵Constitutional Council (hereinafter CC). Decision No. 74-54 DC of 15 Jan. 1975.

In the decision No. 86-216 DC of 3 September 1986, the Constitutional Council explicitly stated that the control of the superiority of treaties over laws must be carried out by the ordinary courts under the supervision of the Court of Cassation and the Council of State⁶. This jurisprudential position, considered as a French tradition⁷, has never been changed, even after the introduction of the *ex post review* in 2008 by Art. 61-1 of the Constitution, called in France question prioritaire de constitutionnalité (QPC)⁸. The French Constitutional Council is still the only constitutional court in Europe, which does not expressly refer to the European Convention on Human Rights or the European Court of Human Rights' jurisprudence⁹.

De facto, without this being explicitly declared, its constitutional rights and freedoms interpretation is issued in accordance with the European text and case-law mentioned above for two major reasons:

- the first one is not to be disavowed by the European Court of Human Rights;
- the second one is to ensure the unity and security of the French legal order.

The French doctrine has defined this type of influence as an intellectual one or a top-down influence¹⁰ coming from the European Court of Human Rights, which is based on the principle of the persuasive authority of its case-law¹¹ and which allows the Constitutional Council to propose solutions in relation to a wider catalogue of rights and freedoms, much more recent than the Declaration of 1789. As it was pointed out by Olivier Dutheil de LaMothe¹², former member of the Constitutional Council, four ways of influence can therefore be distinguished.

Firstly, the European Convention on Human Rights and the jurisprudence of the Court of Strasbourg have contributed to the emergence in France of new funda-

mental rights. It was the case of the right to respect for private life guaranteed by Art. 8 of the European Convention on Human Rights that constitutes, for the Constitutional Council, a component of personal freedom guaranteed by the general provisions of Art. 2 of the Declaration of 1789¹³. By using the same technique, the freedom of marriage, guaranteed by Art. 12 of the European Convention, was considered as a component of personal freedom protected by Art. 2 and 4 of the Declaration of 1789¹⁴.

Secondly, the Strasbourg case-law has significantly enriched the French conception of certain rights. Freedom of expression, defined by the 1789 Declaration as «one of the most precious human rights», is no longer limited to the freedom to express one's opinions and the prohibition of censorship. It also implies access to pluralistic sources of information as it was clearly expressed by European Court of Human Rights in *Handyside* judgment of 7 December 1976¹⁵. This concept is now fully integrated into the case-law of the Constitutional Council, which expressly refers to the notion of pluralism of currents of thought and opinion¹⁶.

Thirdly, the Strasbourg case-law had a major impact on the development of judicial procedures and in particular of criminal procedure. The Constitutional Council recognized, on the relatively tenuous basis of Art. 16 of the 1789 Declaration, a «right to an effective judicial remedy», which is directly inspired by article 6 of the Convention¹⁷. It was decided that the principle of respect for the rights of the defence, which results from article 16 of the 1789 Declaration, «implies, in particular in criminal matters, the existence of a fair and equitable procedure guaranteeing the balance of the rights of parties»¹⁸. This solution stems from the cases *Delcourt v. Belgium*¹⁹ and *Golder v. the United*

⁶The Court of Cassation confirmed the judiciary judges competence to control the compliance of the French legal order with the international treaties in the decision *Société des Cafés Jacques Vabre* of 24 May 1975. The Council of State did the same for the administrative judges 14 years later in the decision *Nicolo* of 20 Oct. 1989.

⁷*Dutheil de LaMothe O.* L'influence de la Cour européenne des droits de l'homme sur le Conseil constitutionnel [Electronic resource]. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-membres/1-influence-de-la-cour-europeenne-des-droits-de-l-homme-sur-le-conseil-constitutionnel> (date of access: 12.02.2020).

⁸See Art. 61-1: «If, during proceedings in progress before a court of law, it is claimed that a legislative provision infringes the rights and freedoms guaranteed by the Constitution, the matter may be referred by the Council of State or by the Court of Cassation to the Constitutional Council which shall rule within a determined period. An Institutional Act shall determine the conditions for the application of the present article».

⁹The Constitutional Council did it only once in the decision of 30 November 2004 on the draft treaty establishing an European Constitution. It expressly referred to the judgment of the European Court of Human Rights *Leyla Sahin v. Turkey* of 29 June 2004.

¹⁰*Gaia P.* Le Conseil constitutionnel et la Cour européenne des droits de l'homme // *Rev. trimest. des droits de l'homme*. 2017. No. 109. P. 5–52.

¹¹The word «case-law» is generally used to describe the collection of the legal principles derived from all the reported cases forming a body of jurisprudence on a specific field of law.

¹²*Dutheil de LaMothe O.* L'influence de la Cour européenne des droits de l'homme sur le Conseil constitutionnel [Electronic resource]. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-membres/1-influence-de-la-cour-europeenne-des-droits-de-l-homme-sur-le-conseil-constitutionnel> (date of access: 12.02.2020).

¹³CC. Decision No. 99-416 DC of 23 July 1999.

¹⁴CC. Decision No. 2003-484 DC of 20 Nov. 2003.

¹⁵European Court of Human Right (hereinafter – ECtHR). *Handyside v. United Kingdom*. 7 Dec. 1976.

¹⁶CC. Decision No. 86-217 DC of 18 December 1986. Decision No. 89-271 DC of 11 Jan. 1990.

¹⁷CC. Decision No. 99-416 DC of 23 July 1999.

¹⁸CC. Decision No. 89-260 DC of 28 July 1989.

¹⁹ECtHR. *Delcourt v. Belgium*. 17 Jan. 1970.

Kigdom²⁰ relating to the right to a fair trial and to the equality of arms between parties.

Finally, the Strasbourg case-law has led the Constitutional Council to modify its case-law in the area of legislative validations. By decision No. 93-322 DC of 13 January 1994 the Constitutional Council admitted the conformity to the Constitution of Art. 85 of the law of 18 January 1994, which had validated the amount of an indemnity instituted in 1953 for the benefit of the staff of social security organizations in the department of Alsace-Moselle.

Nevertheless, after this decision, the European Court of Human Rights has developed its case-law admitting validations in a much more restrictive way²¹, by operating a check of proportionality between the public interest invoked and the infringement of the individual rights of the person subject to litigation²². In the decision No. 99-422 DC of 21 December 1999, the Constitutional Council adapted its jurisprudence in the direction of that of the Court of Strasbourg and explicitly based on the principle of the separation of powers in order to exercise a proportionality check between the general interest and the infringement of the right to appeal of the litigant.

These examples provide concrete evidence of undeniable influence of the European Convention on Human Rights and the case-law of the Court of Strasbourg on the jurisprudence of the Constitutional Council. But the technique of top-down influence chosen by the French judges is a wise way to avoid possible direct confrontations with the Strasbourg judges and to keep a certain degree of freedom in choosing when and how the convergence of case-law solutions will be established.

This relationship could be completely disrupted in the context of the application of Protocol No. 16. The developments that may occur are likely to lead to a loss

of freedom to which the Constitutional Council is so strongly attached. In order to avoid such eventualities, or at least to limit their number, the place of the Constitutional Council in the practical implementation of Protocol No. 16 should be discreet by safeguarding the jurisprudential solution adopted in the decision VRP from 1975.

This question does not arise in the same way for all the other French judges who exercise regular control of compliance of normative acts with the international treaties and agreements ratified by France. As a legal mechanism allowing jurisdictional communication, Protocol No. 16 is widely envisaged as institutionalizing the nebulous notion of judges' dialogue. On a theoretical level, its conditions of implementation appear favourable to such an establishing of relations between the European Court and the national High Courts. From the practical point of view, certain consequences seem to contradict this dialogical concept. In fact, can national judges be really free to request or not an opinion in the event of a difficulty in interpreting the rights and freedoms guaranteed by the Convention or its additional protocols, to determine the subject of the request and, the most important, to make the choice not to follow the European judges' advisory opinions?

If at present all consequences of the implementation of Protocol No. 16 are still uncertain, some operational elements, in particular the binding force of the European Court of Human Rights' case-law and its power to sentence member States in the event of failure in respecting their obligations in the field of fundamental rights, raise entirely justified questions regarding the possibility of maintaining a real balance in the relationship between national and European judges as well as the respect of national margin of appreciation and subsidiarity principles.

The procedural guarantees established by Protocol No. 16 face to the Court's case-law authority: a real problem of equilibrium

In consideration of the procedural guarantees established by Protocol No. 16, it would seem that national High courts have a relatively significant freedom for its application (I). This hypothesis must however be analysed in the light of the authority that the Court's advisory opinions are supposed to have in order to assess the real impact of the new procedure on the quality of the dialogue between national and European judges (II).

I. A procedure based on the states parties voluntary initiative. Under the provisions of Article 1 § 1 of Protocol No. 16, the Highest national courts and tribunals designated by the contracting states «may request the

Court to give advisory opinions». The use of the verb «may» is essential. It implies that national judges are under no obligation to use this procedure in the event that they face a difficulty in interpreting the provisions of the Convention or its protocols. It is a faculty that is offered to the concerned jurisdictions. In this sense, the advisory opinions procedure under Protocol No. 16 differs from the preliminary ruling procedure established by article 267 of the Treaty on the Functioning of the European Union in order to secure legal unity by uniform interpretation and application of community law.

The general formulation of this competence also offers to the Highest national courts or tribunals the

²⁰ECtHR. *Golder v. the United Kingdom*. 21 Feb. 1975.

²¹ECtHR. *Greek Refineries Stran and Stratis Andreadis v. Greece*. 9 Dec. 1994; *Papageorgiou v. Greece*. 22 Oct. 1997; *National and Provincial Building Society v. United Kingdom*. 23 Oct. 1997.

²²ECtHR. *Zielinski, Pradal, Gonzales and others v. France*. 28 Oct. 1999.

possibility to define the subject and the scope of their request for an advisory opinion. Here we have a second difference between the Protocol No. 16 mechanism and the preliminary ruling procedure before the Court of Justice of the European Union where national judges don't have such a possibility of appreciation in case of a problem of interpretation of European Union law.

The initiation of the advisory mechanism resulting from Protocol No. 16 appears as being a procedure based on voluntary acts in order to open a real collaborative relationship between national and European judges. The freedom left to national Supreme judges to decide whether or not to request an advisory opinion from the Strasbourg Court is destined to «spare any national susceptibilities» in that it allows the specific features of national systems to be respected by not forcing them to be implemented a mechanism that could call into question the authority of their case-law.

In addition, the national highest courts or tribunals have the mission to appreciate the real opportunity to use this mechanism. In the respect of the provisions of Art. 1 § 3 of the Protocol No. 16, they must give reasons of their request and «provide the relevant legal and factual background of the pending case». This was the main argument invoked by the Council of State in the decision SARL Super Coiffeur of 12 October 2018 in order to refuse to request an advisory opinion to European Court of Strasbourg on the opposable nature of the reservation of interpretation formulated by French Republic concerning the stipulations of Art. 4 of Protocol No. 7, as claimed by the applicant. In the opinion of French supreme administrative judges, «as such reservations define the scope of the commitment that the State intended to subscribe to and as they are not detachable from the conduct of international relations, the administrative judge is not competent to assess their validity».

By taking advantage of the fairly significant degree of freedom in determining the subject of the request may be addressed to the Court of Strasbourg for an advisory opinion, the Supreme national judges could use this procedure in order to put an end to the divergences existing at national level on complex societal questions or in the cases where political authorities don't provide necessary legal solutions. It was exactly the way chosen by French Court of Cassation.

On 12 October 2018, the Supreme judiciary judges requested the Court of Strasbourg to give an advisory opinion for the following questions.

1. By refusing to enter in the register of births, marriages and deaths the details of the birth certificate of a child born abroad as the result of a gestational surrogacy arrangement, in so far as the certificate designates

the intended mother as the legal mother, while accepting registration in so far as the certificate designates the intended father, who is the child's biological father, is a state party overstepping its margin of appreciation under Art. 8 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms Convention? In this connection should a distinction be drawn according to whether or not the child was conceived using the eggs of the intended mother?

2. In the event of an answer in the affirmative to either of the two questions above, would the possibility for the intended mother to adopt the child of her spouse, the biological father, this being a means of establishing the legal mother-child relationship, ensure compliance with the requirements of Art. 8 of the Convention?

This request of an advisory opinion emanated from the facts of Strasbourg Court's judgment *Mennesson v. France*²³. In this case, two children born in the United States via a surrogacy arrangement were denied legal recognition, in France, of their relationship with their intended parents, even though that relationship was legally recognized in the United States. The European Court decided that there had been no violation of any party's right to respect of their family life, but that the children's right to respect for private life had been violated.

Since this ruling, French courts have allowed the registration of the intended father as the legal father, if he was also the biological father of the children in question, but did not provide the same recognition to the intended mother. The only option under French law is for an intended mother to adopt her spouse's child, provided she is married to the biological and intended father. In 2017, the *Mennessons*, acting as their children's legal representatives, requested a new decision regarding their appeal against the Paris Court of Appeals' 2010 decision to annul the legal recognition of both parents' relationship with their two children. The French Court of Cassation requested an advisory opinion from the European Court for the purposes of re-examining that appeal.

In its first advisory opinion of 10 April 2019, the European Court of Human Rights considered the parental rights, under French law, of intended mothers to children born abroad through a surrogacy arrangement²⁴. It established that intended mothers, whether biological or not, should have the possibility of obtaining legal recognition in France of their relationship with the child where the intended (and biological) father has been legally recognized and where the intended mother is identified as the legal mother in the foreign birth certificate.

²³ECtHR. *Mennesson v. France*. 26 June 2014.

²⁴Advisory opinion concerning the recognition in domestic law of a legal parent-child relationship between a child born through a gestational surrogacy arrangement abroad and the intended mother. 10 Apr. 2019. Request No. P16-2018-001.

Following the European judges' opinion, the Court of Cassation allowed, in the judgment of 4 October 2019, the registration for both parents. It should nevertheless be noted that this registration was here pronounced exceptionally and *in concreto* but this is undoubtedly a big step forward in the legal apprehension of gestational surrogacy arrangements in France. In its advisory opinion, the European Court of Human Rights stated that an absolute impossibility of obtaining recognition of the relationship between a child born through a surrogacy arrangement entered into abroad and the intended mother is incompatible with the child's best interests. The states are free to choose the method of establishing legal recognition of the relationship of the children born *via* a surrogacy arrangement with their intended parents, as long as all the children enjoy the same rights.

Undoubtedly, the French Parliament will have to find a solution in the context of an increase of the number of surrogacy arrangements. Especially since it seems quite difficult to envisage a possible opposition of national judges to the very clear solution issued by the Court of Strasbourg. This is where the question of the limit of the national judges' freedom within the framework of the new procedure established by Protocol No. 16 arises, in particular with regard to the position they can adopt concerning the authority of European Court's advisory opinions.

II. The impossible dialogue of judges due to the real authority of advisory opinions. Art. 5 of the Protocol No. 16 states that «advisory opinions shall not be binding». The wording of this article is clearly in opposition to that of Art. 46 of the Convention, according to which final judgements of the Court are binding. However, this does not mean that they are devoid of any legal consequence and that national judges can really ignore them. The functioning of the European Court of Human Rights is in principle based on the right of individual application under Art. 34 of the Convention and on the binding force of its judgments. These two parameters oblige member states «to comply with its jurisprudence» in order to avoid being subsequently sentenced for violation of the rights and freedoms guaranteed by the Convention. If the procedure of advisory opinions is presented as a consultative one, it still articulates with the right of individual petition. In 2013, the Court stated in its opinion on the draft Protocol No. 16 that in case that a party is not satisfied with the given opinion, he or she will have the possibility to submit an individual application according to the procedure provided for in Art. 34 of the Convention.

Consequently, in theory, it is possible for a High court not to follow an opinion which itself requested, notwithstanding the highly illogical nature of such a position. Nevertheless, the articulation between the advisory jurisdiction and the contentious jurisdiction of the Strasbourg Court would certainly have the effect of dissuading such behaviour. If a High national court requests an advisory opinion under Protocol No. 16 may be condemned by the Strasbourg Court, it is *de facto* subordinate to it. Their relationships within this framework are conditioned by an obligation to take into account the solutions delivered by European judges and not of a voluntary opening to the case-law. This is why L. A. Sicilianos says that in the long term, the advisory opinions will have an *erga omnes* effect²⁵.

Moreover, Art. 2 of the Protocol No. 16 provides that an advisory opinion on a request submitted by a designated court or tribunal will be delivered by the Grand Chamber of the Court as constituted under Rule 24 § 2 (h) of the Rules of Court²⁶. This can be explained by the nature of the questions it is supposed to examine, which must concern the most relevant cases of interpretation and application of the Convention provisions. Consequently, the importance of the questions to be answered by the Grand Chamber confers particular authority on its advisory opinions. In such a situation, it is quite difficult to imagine the cases when national judges could openly oppose the solution proposed by the court. Especially since the court wishes to supervise the follow-up given to its advisory opinions.

On 18 September 2017, Plenary Court approved the Guidelines on the implementation of the advisory-opinion procedure introduced by Protocol No. 16 to the European Convention on Human Rights. The said document is intended to offer practical assistance on the initiation and follow-up to the procedure set out in Protocol No. 16 to the courts or tribunals with competence to submit a request for an advisory opinion. In Chapter XII entitled «Follow-up to the Court's opinion», European judges underlined that «the requesting court or tribunal is invited to inform the Court of the follow-up given to the advisory opinion in the domestic proceedings and to provide it with a copy of the final judgment or decision adopted in the case». So, it clearly appears that in fact the Court established the binding force of its advisory opinions and a kind of supervision of their execution placed under its responsibility.

As such, it seems difficult to envisage that the national judges having seized the Court of a request with the objective of obtaining an advisory opinion because

²⁵Sicilianos L. A. L'élargissement de la compétence consultative de la Cour européenne des droits de l'homme – À propos du Protocole n° 16 à la Convention européenne des droits de l'homme // Rev. trimest. des droits de l'homme. 2014. No. 97. P. 9–30.

²⁶A request for an advisory opinion will first be examined by a five-judge panel of the Grand Chamber. The panel's examination will be focused essentially on whether the request submitted to the Court concerns a question or questions of principle which relate to the rights and freedoms defined in the Convention and the Protocols there to and whether it meets the procedural requirements established in Art. 1 § 3 of the Protocol No. 16 and outlined in Rule 92 § 2.1 of Chapter X of the Rules of Court regarding its form and content. It will decide on whether or not the request is to be accepted for examination by the Grand Chamber.

of concrete difficulties of interpretation or application of the Convention or its additional Protocols provisions, have «the possibility of opting for different solutions». If the case happens, the question is how could they convince the European Court that another interpretation is possible?

In the above mentioned Guidelines, the Court says that «the requesting court or tribunal is left with a degree of discretion in determining whether it is “relevant” to include a summary of the arguments of the parties on the question which is the subject matter of the request and whether or not it is “appropriate” to set out its own views on the question. <...> What is important is that the requesting court or tribunal, in the exercise of its judgment, places the Court in the most informed position possible in order to enable it to provide the interpretative guidance sought by the requesting court or tribunal as regards the application of Convention law to the domestic proceedings»²⁷. Then, the «registry of the Court may, at the request of the President, contact the requesting court or tribunal with a view to seeking further particulars on the request and accompanying documentation»²⁸.

In sum, the national highest courts or tribunals may expose their own views on the question raised by the request during the first procedural steps. If the European judges speak about promotion of constructive dialogue between the Court and the national courts and tribunals in order to further their interaction, their concept of dialogue is certainly not identical to that of national judges who interpret it as an exchange of views at all stages of the procedure.

In the opinion of Professor Joël Andriantsimbazovina, the authentic interpretation of a norm constituting a legal order benefits from the interpretative authority because it is rendered by the jurisdictional body which has been designated to determine its meaning²⁹. Consequently, this interpretation will have to be taken up by all authorities responsible for the application of this standard, especially national judges in the case of the European Convention on Human Rights. The advisory opinions established by Protocol No. 16 fall precisely within this logic, insofar as the aim of this procedure is to allow better harmonization of the implementation of the Convention at the domestic level by giving the highest national courts or tribunals the means to apply its provisions while respecting «the privileged interpretation»³⁰ formulated by the Grand Chamber.

As it can be seen, the concepts of dialogue and interpretative authority are not synonymous. The latter is in fact a means of extending the obligation and the constraint of international law on the office of the domestic judge while the dialogue of judges remains a banal factual observation of the taking into account of standards produced in another legal order. In such a situation, the chances of a possible establishment of a dialogue between French highest courts and the European Court of Human Rights diminish considerably.

This finding is fully confirmed by the conclusions we can read in the Final report on measures requiring amendment of the European Convention on Human Rights where the Committee for Human Rights lists the arguments in favour of opinions being binding: «Included that the Court is the central authority for ensuring uniform application of the Convention. Should the request come from a court and the opinion be merely optional, this would lead to loss of the potential gain expected from the procedure, since the applicant would probably subsequently apply to the Court, which would have acknowledged his rights in the context of the advisory opinion procedure: a binding advisory opinion would offer finality. The extent to which the advisory opinion would be binding could depend on the nature of the case: if in relation to a specific systemic/structural problem, then the advisory opinion would be binding for the requesting authority; if on interpretation of the Convention, then a general binding effect for all States Parties. It is difficult to envisage a non-binding advisory opinion when it is optional to make the request: this would imply that the domestic authority could apply a solution contrary to that indicated by the Court, following which the individual would almost certainly make an application to Strasbourg; this would run contrary to the purpose of the system»³¹.

In this regard, as Giovanni Zampetti highlighted in his study³², the new procedure seems to have been conceived under a contradiction. Despite the formal characteristics, the practical use of the advisory opinions, while also taking part in the Court's case-law, could all the same strengthen a changing in the role of the Court connected with the progressive definition of a uniform standard of interpretation of the Convention. In this new architecture, the concepts of national margin of appreciation and subsidiarity, as well as their application, will have to be reinterpreted.

²⁷Guidelines on the implementation of the advisory-opinion procedure introduced by Protocol No. 16 to the European Convention on Human Rights [Electronic resource]. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Guidelines_P16_ENG.pdf (date of access: 12.02.2020).

²⁸Ibid.

²⁹Andriantsimbazovina J. Le dialogue des juges: mélanges en l'honneur du Président Bruno Genevois. Paris: Dalloz; 2009. P. 11.

³⁰Ibid.

³¹Final report on measures requiring amendment of the European Convention on Human Rights [Electronic resource]. URL: <https://rm.coe.int/168045fdc5> (date of access: 12.02.2020).

³²Zampetti G. The recent challenges for the European system of fundamental rights: Protocol No. 16 to the ECHR and its role facing constitutional and European Union level of protection [Electronic resource]. URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/185058/1/1040654460.pdf> (date of access: 12.02.2020).

The respect of national margin of appreciation and subsidiarity principles: a necessary reassessment of the objectives?

In his speech of 31 October 2017 before the European Court of Human Rights, the President Emmanuel Macron affirmed that in relations between the court and national authorities «recognition of the national margin of appreciation» is «the key to success dialogue». This means that France, like all the other state parties, did not really agree to give Strasbourg a *carte blanche* on how to interpret the European Convention on Human Rights. The interpretation of the rights and freedoms resulting from the Convention in accordance with the principles of subsidiarity (II) and national margin of appreciation (I) is essential for maintaining respectful relationships between all the parties. It is therefore necessary to consider the potential consequences of Protocol No. 16 on the evolution of these relations.

I. The potential weakening of the margin of appreciation. In the first advisory opinion of 10 April 2019 the European Court of Human Rights stated that with respect to the state's margin of appreciation, an important factor – determined on a case-by-case basis – is the existence of legal common ground between states in Europe. In general, the low level of consensus on the issue of a concrete case suggests a greater margin of appreciation. However, from the point of view of European judges, the margin of appreciation may be restricted in cases in which particularly important issues of identity, such as the legal recognition of a parent-child relationship, are at stake. Thus, they concluded that the State's margin of appreciation is reduced given the circumstances outlined in this case and, considering the best interests of the child, Art. 8 requires that French domestic law provides a possibility of recognition of a legal parent-child relationship with the intended mother, designated in the birth certificate legally established abroad as the legal mother.

The opinion also states that the best interests of the child dictate that the period of legal uncertainty surrounding children's relationship with their parents should be as brief as possible. Based on the lack of legal consensus within Europe, the Court concluded that it falls within states' margin of appreciation to decide how exactly to recognize the parent-child relationship. Therefore, alternatives including adoption by the intended mother may satisfy Art. 8 so long as the process can be completed promptly and effectively and in accordance with the best interests of the child.

By this advisory opinion, the European judges indicated the procedure to follow for a more effective

guarantee of the rights' protection. In the same time, the margin of appreciation of French judges was considerably reduced, for not to say it doesn't exist at all. In the opinion of European judges, no other interpretation is possible in such a case. The margin of appreciation can be accepted only in the manner the parent-child relationship must be recognized and this competence generally comes under the powers of Parliament.

The doctrine of margin of appreciation developed by the European Court of Human Rights allows it to take into account the fact that, given the divergent legal and cultural traditions of member States, the Convention may be interpreted differently. As the Strasbourg judges noted in the famous case *Handyside v. United Kingdom*, where they used for the first time this concept, «by reason of their direct and continuous contact with the vital forces of their countries, state authorities are in principle in a better position than the international judge to give an opinion on the exact content of those requirements [of morals] as well as on the “necessity” of a “restriction” or “penalty” intended to meet them...»³³

The Court clarified its position in the case *Schalk & Kopf v. Austria* saying that «the scope of the margin of appreciation will vary according to the circumstances, the subject matter and its background»³⁴. Progressively, the European judges distinguished the categories of cases when member states' margin of appreciation is narrow or wide. If a particularly important facet of an individual's identity or existence is at stake³⁵, as well as an intimate aspect of private life, especially if it concerns the best interests of the child, the national margin of appreciation is considered as narrow, in the same way as the protection of the authority of the judiciary³⁶ and racial or ethnic discrimination³⁷.

Viewed from this angle, the solution adopted by the Court in the first advisory opinion requested by French Court of Cassation is perfectly consistent with its case-law. Nevertheless, the question does not arise in the same way for the cases for which member states enjoy a wide margin of appreciation, as for example cases involving the protection of morals³⁸, legislative implementation of social and economic policies³⁹. It is particular in these areas that is still maintained a larger space for dialogue between the national judges and the European human rights judges insofar as it makes it possible to attenuate the constraint that the Court can exercise on national courts.

³³ECtHR. *Handyside v. United Kingdom*. 7 Dec. 1976.

³⁴ECtHR. *Schalk & Kopf v. Austria*. 24 June 2010.

³⁵ECtHR. *Evans v. United Kingdom*. 10 Apr. 2007.

³⁶ECtHR. *Sunday Times v. United Kingdom*. 26 Apr. 1979.

³⁷ECtHR. *D.H. v. the Czech Republic*. 13 Nov. 2007.

³⁸ECtHR. *Handyside v. United Kingdom*. 7 Dec. 1976.

³⁹ECtHR. *Hatton v. United Kingdom*. 8 July 2003.

The margin of appreciation is absolutely necessary for balancing the sovereignty of member states with their obligations under the Convention but Protocol No. 16 could have a negative effect on the maintain of this balance since national judges may indirectly be forced to adopt the chosen solution by the Grand Chamber in its advisory opinions in order to avoid further contentious cases. Such an approach to Protocol No. 16 certainly limits the risks of conflict between national and conventional protection of fundamental rights but harmonization would no longer be constructed between judges but imposed by Strasbourg. Consequently, national judges responsible for the application of the Convention may have limited possibilities to build a protection system taking into account the specificities of each legal order.

There is now a corpus of accumulated Strasbourg Court jurisprudence, a veritable legal system unto itself. This system is being continuously transposed into domestic legislation and jurisprudence in the member states of the Council of Europe. The signatories of the Convention, of course, have different ways of assimilating these minimum human-rights standards into their own legal systems. But this must be done in a progressive and constructive approach with taking into account national particularities. It cannot be imposed by Strasbourg without disregarding the principle of the margin of appreciation, as well as that of subsidiarity.

II. The possible emergence of a controlled subsidiarity. As defined by Herbert Petzold, «The principle of subsidiarity implies that in a community it falls, in the first place, on the smaller and lower social units to assume the responsibility for functions of the society. The larger and higher social units should only take over insofar as the smaller units are unable to do so»⁴⁰. In the European Convention on Human Rights, there is no express reference to the principle of subsidiarity. Its basis can be found in Art. 1 of the Convention, which provides that The High Contracting Parties shall secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in Section I of [the] Convention.

Consequently, within the Convention system, the principle of subsidiarity means that the task of ensuring respect for the rights enshrined in the Convention lies first and foremost with the authorities in the contracting states rather than with the European Court of Human Rights. The last can and should then intervene only where the domestic authorities fail in that task⁴¹, as it was stated in Belgian Linguistic case where Strasbourg judges firstly referred to the principle of subsidiarity: «...the Court cannot disregard those le-

gal and factual features which characterise the life of the society in the state which, as a contracting party, has to answer for the measure in dispute. In so doing it cannot assume the role of the competent national authorities, for it would thereby lose sight of the subsidiary nature of the international machinery of collective enforcement established by the Convention».

Protocol No. 16 announces from its preamble that «the extension of the Court's competence to give advisory opinions will further enhance the interaction between the Court and national authorities and thereby reinforce implementation of the Convention, in accordance with the principle of subsidiarity». Advisory opinion is clearly «a child of its time». The present so-called age of subsidiarity is typically considered to be characterized by a stronger reliance on the margin of appreciation doctrine and an increased use of advisory opinions by the Strasbourg Court. Nevertheless, the principle of subsidiarity suppose that member states, and especially national judges, decide first on the conditions of application and interpretation of the law stemming from the Convention. There must be an autonomous use of the Convention by the national judge and correlatively to this respect for the autonomy of the legal orders of the member states by the European Court. Without respect for this autonomy, the spirit of dialogue and cooperation highlighted by the Court in its *Guidelines*⁴² cannot be really envisaged.

Protocol No. 16 sets up a prior mechanism aimed to prevent further violations of the Convention. The advisory opinions given by the court would have the function of guiding or even directing the interpretation of the national judges of the rights and freedoms guaranteed by the Convention. But in concrete terms, where is the subsidiarity if the European Court anticipates and resolves in advance the problems of interpretation that the national judge may encounter through advisory opinions? Where is the subsidiarity if the national judge confines himself to applying and respecting, certainly within the framework of a proceeding of internal law, the advisory opinions used by the Court to harmonize the interpretation of rights and freedoms?

These questions have been asked by many representatives of the doctrine. For example, G. Lübbe-Wolff noted that: «to advertise it [Protocol No. 16] as reinforcing the principle of subsidiarity seems to me to turn the matter upside down. I would rather see it as opposed to the idea of subsidiarity in its procedural as well in its substantive sense»⁴³. In fact, if the application of Protocol No. 16 is sufficiently developed by the national highest courts or tribunal, the Stras-

⁴⁰Petzold H. The Convention and the Principle of Subsidiarity // The European System for the Protection of Human Rights / Macdonald R. St. J., Matscher F., Petzold H. (eds). Dordrecht : Martinus Nijhoff Publishers, 1993. P. 41–62.

⁴¹Ibid.

⁴²Guidelines on the implementation of the advisory-opinion procedure introduced by Protocol No. 16 to the European Convention on Human Rights, op. cit. P. 2.

⁴³Lübbe-Wolff G. How can the European Court of Human Rights reinforce the role of national courts in the convention system? // Human Rights Law Journ. 2012. No. 32. P. 13–14.

bourg judges could become a kind of «European super legislators» and thus reduce the preponderance of the European consensus which is a source of divergences leading to difficulties of interpretation, even national blockages in some cases. Such a position will probably allow the Court to drastically reduce its workload, but the principle of subsidiarity is distorted because national judges have not the same freedom to decide, first and in a discretionary manner, solutions specifically adapted to the peculiarities of internal law or social context. It is a means of establishing a kind of controlled subsidiarity which will irredeemably lead to a strengthening of the court's authority. Consequently, it must be admitted that the relationship between the Court and the national judges can not be based on the dialogue, which presupposes an exchange between interlocutors on an equal basis, but not on a relationship of authority.

In the opinion of G. Lütke-Wolff, the mechanism of the advisory opinions would certainly allow national judges to «make the imperative of human rights a matter of import rather than a matter of domestic production and genuine domestic belief»⁴⁴. In the same time, it is not absolutely sure that the instrument would be conducive to better integration into and assimilation of the Convention system. Moreover, a problematic relationship between constitutional judges with the European Court of Human Rights might be expected, in spite the optional nature of the request and its non-binding effects. For instance, when in practice a request would imply, more or less explicitly, a matter of compatibility of a national law with the Convention, the constitutional judges could choose to follow the opinion, thereby confirming a pure loss in terms of interpretative powers regarding the assessment of compliance of national legislation with the Convention. In the same way, they could disregard the opinion, thus further enhancing the – still prevailing – internal level

of protection, creating a situation of tension with the Strasbourg Court. This balance can be weakened not only in terms of the relations between constitutional judges and European judges, but also between constitutional judges and ordinary judges, in the case where the former decide to prevail the level protection guaranteed by the constitution. The proliferation of different judicial mechanisms may determine a decrease in the effectiveness of the protection of the rights, especially by extension of the delays of judicial proceedings.

Only the real working of the procedure could answer with certainty the doubts expressed in different scientific studies, as well as in the Final Report of the Committee for Human Rights⁴⁵, but the ambiguities shaping the innovation already seem identifiable. In his speech pronounced for the opening of the judicial year of the European Court of Human Rights on 31 January 2020, Professor Rick Lawson said: «The Convention's environment does not just offer opportunities for the Court to happily move on and enhance its standards. It also presents challenges. Indeed, today we experience a genuine "climate change" that cannot be ignored. Pluralism, tolerance and broadmindedness – to use the famous expression from Handyside – are in decline. The Secretary-General, the Parliamentary Assembly, the Commissioner for Human Rights, the Venice Commission: they have all stated, and deplored, time and again, that the rule of law is under pressure. So we face new "present-day conditions", that may have a direct impact on the very foundations of the Council of Europe: human rights, democracy and the rule of law»⁴⁶. It is absolutely sure that the Court must act when the independence of the judiciary, the position of civil society, human rights defenders, academic freedom are threatened. But the best and most effective solution is the Court do it while respecting the founding principles of the Convention and its jurisdiction: the principles of national margin of appreciation and subsidiarity.

Received by editorial board 28.02.2020.

⁴⁴Lütke-Wolff G. How can the European Court of Human Rights reinforce the role of national courts in the convention system? // Human Rights Law Journ. 2012. No. 32. P. 13–14.

⁴⁵For a summary of the critical and negative aspects potentially related to the new procedure see the Final Report cited above, in particular § 58–59: «The following general arguments have been advanced against the proposal to extend the Court's jurisdiction to give advisory opinions: a. The purpose of the proposal is unclear and may not be suitable to the current state of the Convention system, which is in several ways distinct from other judicial systems that allow for the possibility of requesting advisory opinions; b. It could increase, rather than decrease, the Court's case-load by creating a new group of cases that would otherwise not be presented; c. The Court is already over-loaded and could have difficulty in absorbing this new competence satisfactorily; d. The Court is already able to deal with many cases revealing potential systemic or structural problems and regularly does so; e. Implementing the proposal could also lead to additional work for national courts. f. It would introduce a delay into national proceedings whilst the national court awaited the Court's advisory opinion. This would be inevitable and would be taken into account by the national court when considering whether to make a request; g. The authority of the Court could be put in question if the national court did not follow the advisory opinion, if non-binding. h. Implementation of a new system may create a risk of conflict of competence between national constitutional courts and the European Court of Human Rights, depending on the characteristics of the model chosen».

⁴⁶Lawson R. A Living Instrument: The Evolutive Doctrine, 31 January 2020 [Electronic resource]. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Speech_20200131_Lawson_JY_ENG.pdf (date of access: 12.02.2020).

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС

CIVIL LAW AND CIVIL PROCEDURE

УДК 341.9

ПОНЯТИЕ И ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ТРАНСГРАНИЧНОГО СЛИЯНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОБЩЕСТВ

Р. И. ГОДЛЕВСКИЙ¹⁾

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

Рассматриваются термины «трансграничное слияние» и «трансграничные слияния и поглощения». Проведен анализ понятия «слияния и поглощения» в экономической и юридической литературе, правового регулирования трансграничных слияний и трансграничных слияний и поглощений в Республике Беларусь, а также сравнительный анализ регулирования трансграничных слияний правом Европейского союза, штата Делавэр (как представителя системы права США), Швейцарии, Индии. Целью статьи является комплексный анализ категории «трансграничное слияние». Научная новизна исследования заключается в формулировке понятий «трансграничное слияние» и «трансграничные слияния и поглощения», а также в определении правовой природы трансграничного слияния. Статья может быть полезна студентам и аспирантам, исследующим корпоративные отношения в международном частном праве.

Ключевые слова: международное частное право; трансграничные слияния и поглощения; слияния и поглощения; трансграничные слияния; прямые инвестиции.

Образец цитирования:

Годлевский РИ. Понятие и правовая природа трансграничного слияния хозяйственных обществ. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2020; 1:54–60.

For citation:

Godlewski RI. The concept and legal nature of cross-border merger of companies. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2020;1:54–60. Russian.

Автор:

Роберт Иосифович Годлевский – аспирант кафедры гражданского права юридического факультета. Научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент М. В. Мещанова.

Author:

Robert I. Godlewski, postgraduate student at the department of civil law, faculty of law.
robertgodlewski@mail.ru
<https://orcid.org/0000-0001-6591-9366>

THE CONCEPT AND LEGAL NATURE OF CROSS-BORDER MERGER OF COMPANIES

R. I. GODLEWSKI^a

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

The article deals with the terms «cross-border merger» and «cross-border mergers and acquisitions». The author analyses the term «mergers and acquisitions» in the economic and legal literature, the legal regulation of cross-border mergers and cross-border mergers and acquisitions in the Republic of Belarus, and makes a comparative analysis of cross-border mergers' legal regulation by the law of the European Union, Delaware (as a representative of the US law), Switzerland, India. The objective of the article is a comprehensive analysis of the category «cross-border merger». The scientific novelty of the article is the formulation of the definitions of «cross-border merger» and «cross-border mergers and acquisitions», as well as the determination of the cross-border mergers' legal nature. The article can be useful for students and postgraduates studying corporate relations in international private law.

Keywords: international private law; cross-border mergers and acquisitions; mergers and acquisitions; cross-border mergers; direct investments.

Введение

В зарубежном законодательстве и доктрине довольно распространен правовой институт трансграничного слияния, который регулирует процессы концентрации бизнеса, реализации свободы учреждения в региональных интеграционных объединениях и способствует инвестиционной привлекательности государства. В белорусском законодательстве, а также в актах Евразийского экономического союза отсутствует регламентация данных общественных отношений и определение трансграничного слияния как такового. В то же время в национальном законодательстве и актах международных организаций, членом которых является Республика Беларусь, можно обнаружить такой термин, как «трансграничные слияния и поглощения» (далее – ТСиП). При этом возникает логичный вопрос, как соотносятся вышеупомянутые термины и что же непосредственно понимается под словосочетанием «трансграничные слияния».

Значимость данной темы неоднократно была упомянута в стратегиях привлечения прямых иностранных инвестиций (далее – ПИИ) в Республику Беларусь. Так, в абз. 16 гл. 2 Стратегии привлечения прямых иностранных инвестиций в Республику Беларусь на период до 2015 года, утвержденной Постановлением Совета Министров Республики Беларусь и Национального банка Республики Беларусь от 18 января 2012 г. № 51/2, отмечено, что «операции в сфере трансграничных слияний и поглощений играют первостепенную роль в политике

мировых прямых иностранных инвестиций»¹. В абз. 8 гл. 4 проекта Стратегии привлечения прямых иностранных инвестиций в Республику Беларусь до 2035 года отмечено, что, несмотря на сокращение глобальных потоков ПИИ в 2018 г., объем ТСиП вырос на 19 % по сравнению с 2017 г. и достиг уровня 822 млрд долл. США².

Содержание термина «трансграничные слияния и поглощения» тесно связано с содержанием понятия «слияния и поглощения» (далее – СиП). Несмотря на то что последнее понятие широко используется в экономической и юридической науке, а также в деловом обороте развитых и развивающихся стран, при толковании данного термина возникает множество вопросов. Следует также отметить, что категория «трансграничное слияние» не исследовалась в русскоязычной литературе.

Целью статьи является комплексный анализ названной категории. Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- проанализировать термин «слияния и поглощения» в экономической и юридической науке;
- рассмотреть правовое регулирование ТСиП и трансграничных слияний в Республике Беларусь;
- рассмотреть правовое регулирование трансграничных слияний в зарубежных юрисдикциях.

Методологическую основу данной статьи составляют следующие методы познания: общенаучные (анализ, синтез, индукция, дедукция, сравнение) и специальные (формально-юридический, сравнительно-правовой).

¹Об утверждении стратегии привлечения прямых иностранных инвестиций в Республику Беларусь на период до 2015 года : Постановление Совета Министров Респ. Беларусь, Нац. банка Респ. Беларусь от 18 янв. 2012 г. № 51/2 : в ред. от 11 дек. 2013 г. [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

²Проект Стратегии привлечения прямых иностранных инвестиций в Республику Беларусь до 2035 года [Электронный ресурс]. URL: <http://forumpravo.by/forums/npa.aspx?forum=15&topic=12090> (дата обращения: 01.04.2019).

Анализ термина «слияния и поглощения» в экономической и юридической науках

Понятие «слияния и поглощения» было заимствовано из англоязычной деловой практики и науки, и в большинстве случаев оно используется в качестве единого, устойчивого словосочетания. В отечественной науке доминирует позиция о том, что слияния и поглощения – это собирательный термин, под которым понимаются способы установления контроля над компанией и ее активами [1, с. 11], а также отношения, «направленные на объединение корпоративного контроля в отношении двух компаний или нескольких компаний» [2, с. 18–19]. Однако категории «контроль» или «корпоративный контроль» используются без четкого описания того, что понимается под контролем. Указанное приводит к размыванию и расширению термина «слияния и поглощения».

При анализе терминов «слияние» и «поглощение» в качестве самостоятельных понятий, обладающих собственным содержанием, можно выделить следующие основные позиции зарубежных экономистов:

- поглощение рассматривается как разновидность слияния. Например, П. Гохан описывает слияние по формуле $A + B = A$ (компания B сливается с компанией A). В то же время поглощение рассматривается автором как термин, который может характеризовать слияние как дружественное или враждебное [3, с. 22];

- поглощение выступает в роли общего понятия, а слияние – как термин, описывающий определенную юридическую процедуру [4, с. 24]. Сторонники данной позиции рассматривают поглощение как процесс приобретения фактического контроля над компанией путем приобретения долей, акций, активов последней. Слияние же определяется как процесс объединения двух и более компаний в одну новую или в одну из уже существующих.

В литературе также выделяется такая категория, как «консолидация». Так, П. Гохан описывает консолидацию через следующее уравнение: компания A + компания B = C , где C – новая компания [3, с. 21]. С. Ф. Рид и А. Р. Лажу выделяют консолидацию в качестве формы слияния, при которой две компании

образуют одну новую, прекращая свое самостоятельное существование [4, с. 24]. Можно прийти к выводу, что консолидация сходна по содержанию с реорганизацией в форме слияния по белорусскому законодательству.

В русскоязычной доктрине термин «слияние» рассматривается в двух смыслах: в узком (в качестве одноименной формы реорганизации юридических лиц) и в широком (в качестве различных форм приобретения корпоративного контроля над юридическим лицом) [5, с. 3–4].

Следует также отметить, что в русскоязычной литературе существуют две основные трактовки понятия «поглощение»: часть ученых рассматривают поглощение как один из способов реорганизации юридического лица, наиболее близкий к слиянию или присоединению, другая часть исследователей понимает под поглощением способ установления контроля над хозяйственным обществом [5, с. 3–4].

Таким образом, в науке отсутствует единство понимания того, что включается в сферу ТСиП и СиП. Термин «слияния и поглощения» в экономической науке используется для описания процесса расширения одной компании путем осуществления контроля над другой. Однако описание СиП через термин «контроль» порождает неоднозначность понимания круга охватываемых данным понятием отношений. В то же время фактические действия по приобретению компании не всегда влекут их юридическое оформление в виде реорганизации юридического лица, так как для целей экономической науки это не имеет существенного значения. По общему правилу под слиянием в юридической науке понимается осуществление реорганизации в форме слияния и (или) присоединения, а под поглощением – одна или несколько сделок, направленных на приобретение контроля над поглощаемой компанией как совокупности важных для компании-поглотителя ресурсов, т. е. приобретение акций или долей компании, покупка предприятия как имущественного комплекса, приобретение прав на интеллектуальную собственность и т. д.

Правовое регулирование трансграничных слияний и ТСиП в Республике Беларусь

Несмотря на то что в белорусском праве отсутствует определение понятия «трансграничное слияние», в ст. 53 Гражданского кодекса Республики Беларусь (далее – ГК)³ термин «слияние» исполь-

зуется для обозначения одной из форм реорганизации юридического лица. Согласно абз. 1 ст. 16 Закона Республики Беларусь от 9 декабря 1992 г. № 2020-XII «О хозяйственных обществах» (далее –

³Гражданский кодекс Респ. Беларусь от 7 дек. 1998 г. № 218-3 : принят Палатой представителей 28 окт. 1998 г. : одобрен Советом Респ. 19 нояб. 1998 г. (с изм. и доп. : Закон Респ. Беларусь от 18 дек. 2018 г.) [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

Закон о хозяйственных обществах)⁴ слиянием признается создание нового хозяйственного общества или юридического лица иной организационно-правовой формы путем передачи создаваемому в результате слияния новому юридическому лицу всех прав и обязанностей участвующих в слиянии хозяйственных обществ, хозяйственных обществ и юридических лиц иных организационно-правовых форм с прекращением их деятельности в порядке, установленном Законом о хозяйственных обществах и иными законодательными актами.

В законодательстве Республики Беларусь также отсутствуют дефиниции ТСиП и СиП, хотя сами понятия все же периодически упоминаются. Нет определения ТСиП и СиП и в международных договорах Республики Беларусь и актах международных организаций, членом которых является Республика Беларусь. В то же время их упоминание существует в следующих законодательных документах:

- Решение Совета глав правительств Содружества Независимых Государств о Межгосударственной программе инновационного сотрудничества

государств – участников СНГ на период до 2020 года (принято в Санкт-Петербурге 18 октября 2011 г.)⁵;

- Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств № 25-7 «О модельных законодательных Положениях для государств – участников СНГ о защите прав инвесторов на рынке ценных бумаг» (принято в Санкт-Петербурге 14 апреля 2005 г.)⁶;

- Рекомендации Коллегии Евразийской экономической комиссии № 18 «О классификации институциональных секторов экономики» (принята в Москве 18 августа 2015 г.)⁷;

- Распоряжение Евразийского межправительственного совета № 2 «О сферах экономики, обладающих интеграционным потенциалом в Евразийском экономическом союзе, и мерах, направленных на его использование» (совершено в Бишкеке 7 марта 2017 г.)⁸, и др.

Таким образом, белорусское законодательство хотя и использует понятие ТСиП, но не определяет его каким-либо образом. Трансграничные слияния же не упоминаются в законодательстве вовсе.

Правовое регулирование трансграничных слияний в зарубежных юрисдикциях

Значительный вклад в гармонизацию и унификацию правового регулирования трансграничных слияний в государствах Европейского союза внесли такие правовые акты, как директивы Европейского парламента и Совета ЕС [6]. Основным актом, гармонизирующим законодательство стран ЕС в части трансграничных слияний, является кодифицированная Директива 2017/1132 от 14 июня 2017 г. «Об определенных аспектах корпоративного права» (далее – Директива)⁹, которая представляет собой кодификацию своих предшественниц в ЕС в данной сфере, объединенных в том числе с целью предотвратить возникновения коллизий между ними [7]. В данном акте закреплено понятие «трансграничные слияния». К ним относятся слияния компаний,

основанных на объединении капиталов, которые учреждены в соответствии с законодательством любого государства-члена и имеют свой юридический адрес, центральную администрацию или коммерческое предприятие внутри ЕС, если не менее двух из них подчиняются законодательству разных государств-членов (ст. 118 Директивы). Под слиянием в данном случае понимается следующее:

- а) слияние путем поглощения – операция, посредством которой одна или несколько компаний прекращают свою деятельность без ликвидации и передают другой компании (поглощающей) все свои активы и обязательства в обмен на наделение ценными бумагами или долями в поглощающей компании, также возможен денежный платеж, не

⁴О хозяйственных обществах : Закон Респ. Беларусь от 9 дек. 1992 г. № 2020-XII : в ред. Закона от 17 июля 2017 г. № 52-З [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

⁵Решение Совета глав правительств Содружества Независимых Государств о Межгосударственной программе инновационного сотрудничества государств – участников СНГ на период до 2020 года [Электронный ресурс]. URL: cis.minsk.by/page.php?id=19142&fw=true (дата обращения: 01.04.2019).

⁶О модельных законодательных Положениях для государств – участников СНГ о защите прав инвесторов на рынке ценных бумаг : Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 14 апр. 2005 г. № 25-7 [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Международные договоры / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

⁷О классификации институциональных секторов экономики : рекомендация Коллегии Евраз. эконом. комис. от 18 авг. 2015 г. № 18 [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Международные договоры / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

⁸О сферах экономики, обладающих интеграционным потенциалом в Евразийском экономическом союзе, и мерах, направленных на его использование : Распоряжение Евраз. межправительств. совета от 7 марта 2017 г. № 2 [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Международные договоры / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

⁹Directive (EU) 2017/1132 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2017 relating to certain aspects of company law [Electronic resource]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1553247566832&uri=CELEX:32017L1132> (date of access: 01.06.2019).

превышающий 10 % от номинальной стоимости ценных бумаг или, если они не имеют номинальной стоимости, их учетной стоимости (подп. 2 (а) ст. 119 Директивы);

б) слияние путем создания новой компании – операция, посредством которой две или более компании прекращают свою деятельность без ликвидации и передают вновь созданной все свои активы и обязательства в обмен на наделение ценными бумагами или долями в новой компании, также возможен денежный платеж, не превышающий 10 % от номинальной стоимости ценных бумаг и долей или, если они не имеют номинальной стоимости, их учетной стоимости (подп. 2 (b) ст. 119 Директивы);

в) слияние путем поглощения дочерней компании – операция, когда поглощаемая компания распускается без ликвидации и передает все свои активы и пассивы компании, являющейся держателем всех ценных бумаг или долей, представляющих ее капитал (подп. 2 (b) ст. 119 Директивы).

Трансграничные слияния, за исключением случаев, предусмотренных Директивой, должны отвечать двум условиям (ст. 121 Директивы):

а) они допускаются лишь между теми видами компаний, которые могут осуществлять слияния согласно национальному законодательству заинтересованных государств – членов ЕС;

б) компании, участвующие в трансграничном слиянии, должны соблюдать положения и формальности национального законодательства, которому они подчиняются.

Вышеуказанная норма отражает так называемую концепцию *Vereinigungstheorie*, разработанную Г. Бейцке и одобренную большинством ученых. Данная концепция нашла отражение в праве ЕС и многих европейских государств¹⁰. Такой гибкий подход при разрешении вопроса о применимом праве позволяет избежать четкой позиции по вопросу о том, регулируется ли компания законодательством страны, в которой находится ее зарегистрированный офис (теория инкорпорации), или страны, где располагается коммерческое предприятие (теория оседлости) и конфликта юрисдикций в целом.

Правовое регулирование трансграничных слияний в США существует на федеральном уровне (например, законодательство о ценных бумагах и об

антимонопольном регулировании) и на уровне штатов (например, корпоративное законодательство). Одним из наиболее известных и популярных корпоративных законодательств является законодательство штата Делавэр, в котором трансграничные слияния регулируются § 251 подгл. 9 гл. 1 раздела 8 Кодекса штата Делавэр¹¹. Так, любые одна или более корпорации штата Делавэр могут осуществить слияние либо консолидацию с одной или более иностранными корпорациями, если только законодательство юрисдикции (юрисдикций), в рамках которых такие иностранные корпорации (корпорация) организованы, не запрещает такое слияние или консолидацию. Под слиянием, по праву штата Делавэр, понимается объединение всех корпораций в одну из существующих, а под консолидацией – объединение всех корпораций во вновь созданную.

Правовому регулированию трансграничных слияний в Швейцарии посвящен раздел 6 гл. 10 Федерального закона Швейцарии о международном частном праве 1987 г. (далее – Закон о МЧП)¹². Так, Закон о МЧП выделяет два типа трансграничных слияний: слияния из-за рубежа в Швейцарию и слияния из Швейцарии за рубеж.

Первый тип предполагает возможность швейцарской компании поглотить иностранную (иммиграционное поглощение) или вместе с иностранной компанией присоединиться к новой швейцарской компании (иммиграционное слияние), если данные процедуры предусмотрены правом государства иностранной компании и его требования выполнены. В данной ситуации процесс слияния подчиняется швейцарскому праву (ст. 163а Закона о МЧП). Слияния из Швейцарии за рубеж, согласно ст. 163b, состоят в том, что иностранная компания может поглотить швейцарскую (эмиграционное поглощение) или вместе со швейцарской компанией присоединиться к новой иностранной компании (эмиграционное слияние). При этом если швейцарская компания доказывает, что слияние активов и пассивов перешло на иностранную компанию и права членов компаний и профсоюзов в иностранной компании адекватно защищены, то процесс слияния подчиняется праву иностранной компании (ст. 163b Закона о МЧП).

Отношения при трансграничных слияниях в Индии урегулированы Законом о компаниях 2013 г.

¹⁰European Cross-Border Mergers and Reorganisations [Electronic resource]. URL: <https://books.google.by/books?id=LSx1MX-D4QNYC&pg=PT288&lpg=PT288&dq=Vereinigungstheorie+mergers&source=bl&ots=BXLymMnC-n&sig=ACfU3U2vV6ofg9u3u-Jcj5MDza1i8T8vSLw&hl=en&sa=X&ved=2ahUKEwjdtPWWoMHjAhVCIIsKHS1FAFYQ6AEwCnoECAYQAQ#v=onepage&q&f=false> (date of access: 01.06.2019).

¹¹Delaware Code Online [Electronic resource]. URL: <http://delcode.delaware.gov/title8/c001/sc09/index.shtml> (дата обращения: 01.06.2019).

¹²Федеральный закон Швейцарии о международном частном праве 1987 г. (в ред. 2017г.) [Электронный ресурс]. URL: <https://pravo.hse.ru/data/2019/01/29/1200224435/%D0%A8%D0%B2%D0%B5%D0%B9%D1%86%D0%B0%D1%80%D0%B8%D1%8F%20%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%20%D0%BE%20%D0%9C%D0%A7%D0%9F.pdf> (дата обращения: 01.06.2019).

(далее – Закон)¹³. Так, по ст. 234 Закона предоставляется право на слияние как в форме поглощения, так и в форме создания новой компании между компаниями, зарегистрированными в Индии и иностранными компаниями, под которыми по Закону понимаются любые зарегистрированные за пределами Индии, независимо от того, имеет ли иностранная компания, участвующая в слиянии, коммерческое предприятие в Индии или нет.

Заключение

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о неоднозначности термина «слияние», который может соответствовать реорганизации в форме слияния и (или) присоединения по отечественному законодательству. Трансграничное слияние можно рассматривать в узком и широком значениях. В узком значении трансграничное слияние соответствует форме реорганизации, осложненной иностранным элементом в виде слияния по белорусскому законодательству, а в широком – таким формам реорганизации, как слияние и присоединение.

Под трансграничным слиянием (в широком смысле) понимается объединение двух и более хозяйственных обществ в одно из существующих либо в новое в случае подчинения двух из них праву разных государств при условии соблюдения требований, предусмотренных правом государства каждого участвующего в трансграничном слиянии хозяйственного общества.

Под трансграничными слияниями и поглощениями понимается приобретение одной или более коммерческой организацией, подчиняющейся праву одного государства, на законных основаниях от своего имени контроля над другой (одной или более) коммерческой организацией, подчиняющейся праву иного государства. Приобретение контроля может осуществляться путем реорганизации в форме слияния или присоединения, покупки акций или долей другой компании, покупки предприятия как имущественного комплекса или актива, который, по мнению первой компании,

Таким образом, слияние в праве ЕС, Швейцарии, Индии представлено в виде таких форм реорганизации в белорусском праве, как слияние и присоединение. Право США отличается тем, что слияние там по содержанию схоже с белорусской формой реорганизации в виде присоединения, в то время как слиянию по белорусскому законодательству соответствует такая форма реорганизации по праву США, как консолидация.

представляет основную ценность другой компании (например, приобретение недвижимого имущества или получение исключительной лицензии на объекты интеллектуальной собственности).

Если сравнивать понятия «трансграничное слияние» и «трансграничные слияния и поглощения», можно прийти к выводу, что первое понятие является юридической категорией, в то время как второе выработано экономической наукой и охватывает неограниченный круг отношений, регулируемых различными отраслями права. В то же время категория «трансграничное слияние» имеет тесную связь с ТСиП и выступает одним из способов их осуществления.

Как юридическая категория, трансграничное слияние представляет собой слияние, осложненное иностранным элементом. Поскольку слияние по национальному законодательству является одной из форм реорганизации хозяйственного общества, трансграничное слияние может по аналогии рассматриваться как форма трансграничной реорганизации хозяйственных обществ.

Одним из важнейших аспектов, влияющих на привлекательность осуществления прямых инвестиций, является наличие надлежащего правового регулирования, в том числе разнообразных правовых конструкций, способствующих удовлетворению интересов инвесторов. Урегулирование отношений трансграничных слияний в Республике Беларусь увеличило бы инвестиционную активность, что положительным образом отразилось бы на белорусской экономике.

Библиографические ссылки

1. Молотников АЕ. *Слияния и поглощения – российский опыт*. Москва: Вершина; 2006. 344 с.
2. Кокорин АС. Правовая сущность слияний и поглощений компаний. *Юрист*. 2014;6:14–19.
3. Гохан ПА. *Слияния, поглощения и реструктуризация компаний*. Москва: Альпина Паблишерз; 2010. 741 с.
4. Рид СФ, Лажу АР. *Искусство слияний и поглощений*. Москва: Альпина Бизнес Букс; 2004. 958 с.
5. Бегаева АА. *Корпоративные слияния и поглощения: проблемы и перспективы правового регулирования*. Москва: Инфотропик Медиа; 2010. 132 с.
6. Мещанова МВ. *Правовое регулирование внутреннего рынка Европейского союза*. Минск: Зорны верасок; 2010. 134 с.
7. Царева ЛВ. Инициативы Еврокомиссии по модернизации европейского корпоративного права. В: Лепешков ЮА, редактор. *Актуальные проблемы международного публичного и международного частного права*. Выпуск 6. Минск: БГУ; 2014. с. 236–246.

¹³The Companies Act, 2013 [Electronic resource]. URL: <http://www.mca.gov.in/Ministry/pdf/CompaniesAct2013.pdf> (date of access: 01.06.2019).

References

1. Molotnikov AE. *Sliyaniya i pogloshcheniya – rossiiskii opyt* [Mergers and acquisitions – Russian experience]. Moscow: Vershina; 2006. 344 p. Russian.
2. Kokorin AS. [Legal nature of companies' mergers and]. *Yurist*. 2014;6:14–19. Russian.
3. Gaughan PA. *Sliyaniya, pogloshcheniya i restrukturizatsiya kompanii* [Mergers, acquisitions and corporate restructurings]. Moscow: Alpina Publishers; 2010. 741 p. Russian.
4. Reed SF, Lajoux AR. *Iskusstvo sliyanii i pogloshchenii* [The art of mergers and acquisitions]. Moscow: Alpina Business Books; 2004. 958 p. Russian.
5. Begaeva AA. *Korporativnye sliyaniya i pogloshcheniya: problemy i perspektivy pravovogo regulirovaniya* [Corporate mergers and acquisitions: problems and perspectives of legal regulation]. Moscow: Infotropic Media; 2010. 132 p. Russian.
6. Miashchanava MM. *Pravovoe regulirovanie vnutrennego rynka Evropeiskogo soyuza* [Legal regulation of internal market of the European Union]. Minsk: Zorny verasok; 2010. 134 p. Russian.
7. Tsareva LV. [The Initiative of the European Commission on modernisation of European corporate law]. In: Lepeshkov YuA, editor. *Aktual'nye problemy mezhdunarodnogo publichnogo i mezhdunarodnogo chastnogo prava. Vypusk 6* [Actual problems of international public and international private law. Volume 6]. Minsk: Belarusian State University; 2014. p. 236–246. Russian.

Статья поступила в редколлегию 14.03.2019.
Received by editorial board 14.03.2019.

УГОЛОВНОЕ ПРАВО, УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС И КРИМИНАЛИСТИКА

CRIMINAL LAW, CRIMINAL PROCEDURE AND CRIMINALISTICS

УДК 343.4

СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ И ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ КРИМИНАЛИЗАЦИИ ВМЕШАТЕЛЬСТВА В ПЕРСОНАЛЬНЫЕ ДАННЫЕ

В. В. ВАБИЩЕВИЧ¹⁾

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

Проанализированы социально-правовые предпосылки введения уголовной ответственности за вмешательства в персональные данные, а также рассмотрен исторический аспект становления института персональных данных и его охраны. К основным предпосылкам можно отнести бессистемное и неполное правовое регулирование сферы оборота персональных данных, отсутствие конкретных мер ответственности за посягательства на них, опережающее развитие информационно-коммуникационных технологий по сравнению с реагированием законодательных и правоохранительных органов на совершение правонарушений в этой сфере, масштабность незаконного использования персональных данных и др. Отмечено, что введение уголовной ответственности за вмешательства в персональные данные станет важным элементом предупреждения совершения преступлений в этой сфере, а также будет способствовать эффективному исполнению законодательства о персональных данных. Конкретные меры ответственности, включая пределы криминализации, должны устанавливаться в зависимости от причиненного ущерба, в том числе морального вреда конкретному гражданину, субъекту хозяйствования, обществу, национальной безопасности.

Ключевые слова: персональные данные; защита информации; совершенствование законодательства; конституционные права; информационная безопасность; информационные технологии; посягательства на персональные данные.

Образец цитирования:

Вабищевич ВВ. Социально-правовые и исторические предпосылки криминализации вмешательства в персональные данные. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2020;1:61–71.

For citation:

Vabischevich VV. Socio-legal and historical background of the criminalization of illegal interference with personal data. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2020; 1:61–71. Russian.

Автор:

Виталий Владимирович Вабищевич – аспирант кафедры уголовного права юридического факультета. Научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент А. В. Шидловский.

Author:

Vitaly V. Vabischevich, postgraduate student at the department of criminal law, faculty of law.
r999m@mail.ru

SOCIO-LEGAL AND HISTORICAL BACKGROUND OF THE CRIMINALIZATION OF ILLEGAL INTERFERENCE WITH PERSONAL DATA

V. V. VABISCHEVICH^a

^a*Belarusian State University, 4 Niezaliežnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus*

The article analyzes the social and legal prerequisites for the introduction of criminal liability for interference in personal data, as well as the historical aspect of formation of the institute of personal data and its protection. The main prerequisites include unsystematic and incomplete legal regulation of the sphere of turnover of personal data, the lack of specific measures of responsibility for attacks on them, advanced the development of information and communication technologies in comparison with the response of legislative and law enforcement agencies to the commission of offenses in this area, the scale of illegal use of personal data and others. The introduction of criminal liability for interference with personal data is an important element in the prevention of crimes in this area, because it contributes to the effective implementation of legislation on personal data. Specific measures of liability, including the limits of their criminalization, should be established depending on the damage caused, including moral damage, to a particular citizen, business entity, society and national security.

Keywords: personal data; protection of information; improvement of legislation; constitutional rights; information security; information technologies; attacks on personal data.

Современность, характеризующаяся информационным укладом развития общества, ознаменовала переход к всеобщему использованию компьютерных технологий. На фундаментальном уровне данное явление, с одной стороны, преследует исключительно гуманистические цели, направленные на улучшение качества жизни человека, повышение его морального и материального благосостояния. С другой стороны, данная трансформация общественных отношений порождает значительное количество противоправных и вредительских вмешательств в личную жизнь человека. В связи с этим актуальной является выработка всевозможных механизмов, направленных на ограждение человека от негативных эффектов всеобщей информатизации. По нашему мнению, одним из существенных механизмов является установление правового режима в отношении персональных данных, а также конкретной юридической ответственности, в том числе гражданской, материальной, административной и уголовной, за нарушение такого режима.

На возникшую в связи с развитием коммуникационных технологий проблему защиты данных обратил внимание Президент Республики Беларусь, выступая 19 апреля 2019 г. с Посланием белорусскому народу и Национальному собранию. В частности, Глава государства отметил, что коммуникационные технологии развиваются активно, в 2018 г. по этому показателю наша страна заняла 38-е место в списке из почти 200 государств. Технологичность открывает новые возможности и для преступного вмешательства, несанкционированного получения и использования данных, в том числе личных. В 2018 г. количество выявленных киберпреступлений выросло в 1,5 раза, поэтому необходимо не только принимать оперативные

меры реагирования на информационные угрозы, но и действовать на их упреждение, опережение.

В научной литературе утверждается, что пробел в исследовании реализации норм права, обеспечивающих защиту персональных данных, может быть устранен путем введения эффективного правового регулирования отношений в сфере их оборота, поскольку нормативная правовая база и организация исследований проблем всех отраслей права, регулирующих отношения в области персональных данных, нуждаются в совершенствовании, корректировке многих имеющихся научных постулатов, локальных актов, а также разработке и введении новых. Проблемы могут быть решены в рамках серьезных научных исследований, на основе которых возможно создать отдельный закон, необходимость принятия которого продиктована срочным принятием мер, нацеленных на ужесточение законности по указанному направлению юриспруденции [1, с. 178].

Введение уголовной ответственности за непосредственное нарушение законодательства о персональных данных является важным элементом предупреждения совершения преступлений в этой сфере, оно также будет способствовать эффективному исполнению законодательства о персональных данных. Необходимы конкретные предложения, направленные на криминализацию путем введения в Уголовный кодекс Республики Беларусь статьи, непосредственным объектом защиты которой станет установленный законодательством порядок совершения определенных действий с персональными данными.

Можно выделить следующие предпосылки к установлению уголовной ответственности за противоправные вмешательства в персональные данные:

1. Стремительное развитие информационно-коммуникационных технологий, глобальность и трансграничность информационных систем, рост числа их пользователей привели к недостаточному и несвоевременному реагированию законодательных и правоохранительных органов на совершение преступлений в этой сфере, что сопровождается значительной латентностью, в том числе искусственной, а также сложным процессом изобличения и наказания виновных лиц.

2. Бессистемное и неполное правовое регулирование сферы оборота персональных данных, которое привело к отсутствию конкретных мер ответственности за посягательства на них, а также к возникновению противоречия и неопределенности в практической деятельности правоохранительных органов в части квалификации деяний, связанных с посягательством на персональные данные.

3. Масштабность незаконного использования персональных данных, которое причиняет вред гражданам, субъектам хозяйствования, национальной безопасности, а также может быть использовано при мошенничестве, недобросовестной конкуренции, киберпреследовании, иных формах хищения, а также при совершении преступлений и при необходимых действиях в рамках приготовления к совершению любого преступления, в том числе убийства. С учетом современных реалий ведение информационных войн основано и на несанкционированном доступе к персональным данным граждан в целях изучения их предпочтений, взглядов, настроений и иных социологических параметров.

4. Введение уголовной ответственности за преступные вмешательства в персональные данные соответствует зарубежной и международной правовой практике. Например, уголовная ответственность за сам факт хищения персональных данных предусмотрена в Европейском союзе, Канаде, Японии, Китае и других государствах.

Задачей настоящей статьи является анализ социально-правовых предпосылок введения уголовной ответственности за вмешательства в персональные данные, а также рассмотрение исторического аспекта в процессе становления института персональных данных и его охраны.

Некоторые авторы отмечают, что важнейшей современной тенденцией развития информационного общества является возрастание интереса к персонифицированной информации вообще и к персональным данным в частности. Основными предпосылками этого стали автоматизация обработки данных в информационных системах различного назначения, развитие рынка «интернет-вещей», создание различными компаниями центров обработки данных, формирующих так называемые большие данные в региональном и глобальном масштабе. Эти процессы протекают на

фоне конкурентной борьбы, связанной со стремлением оказать влияние на субъект персональных данных с целью получить преимущества в современном мире [2].

Социальные предпосылки. В соответствии с Программой социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 гг. в качестве приоритетных целей отмечаются развитие информационного общества и широкое внедрение информационно-коммуникационных технологий, что позволит повысить качество жизни населения. Одно из слагаемых социально-экономического роста – максимальное внедрение во все отрасли экономики технологий сбора и обработки массивных данных, в том числе персональных. Планируется изучить возможности использования новейших технологий передачи и хранения информации в банковской сфере, государственном управлении, нотариате, а также сформировать архив пациентов, систему электронного здравоохранения. Широкое применение получают электронные очереди, электронная запись на прием к врачу, персональный личный кабинет пациента на интернет-портале для доступа к собственной медицинской информации и осуществления обратной связи с поликлиникой.

Государственная программа развития цифровой экономики и информационного общества на 2016–2020 гг. своей целью ставит совершенствование условий, содействующих трансформации сфер человеческой деятельности под воздействием информационно-коммуникационной инфраструктуры, включая формирование цифровой экономики, развитие информационного общества и совершенствование электронного правительства. Основными задачами здесь являются развитие электронного здравоохранения, образования, занятости и социальной защиты населения, разработка и внедрение автоматизированной системы учета, обработки и анализа информации о финансовых операциях, автоматизация процессов подготовки, проведения и распространения итогов переписи населения. В комплекс мероприятий включено создание автоматизированной системы персональных данных пассажиров воздушных судов.

Внедрение вышеперечисленных технологий и их использование во вредительских целях может повлечь значительный ущерб как отдельно взятому человеку, так и обществу и государству в целом.

В последнее время теоретиками и практиками юриспруденции уделяется особое внимание охране персональных данных (с учетом новизны данного института), а также значимости защиты прав и свобод человека, подчеркивается необходимость в проведении исследований в этой области и надлежащем ее правовом регулировании.

С современным уровнем развития информационного общества достаточно легко идентифицировать личность конкретного человека, определив его

из множества по индивидуальным (персональным) признакам. Личные данные физического лица необходимо ограждать от третьих лиц вследствие увеличения роста краж персональной информации, поскольку, оказавшись в руках правонарушителя, такие данные превращаются в оружие против личности. Однако сами того не замечая, физические лица постоянно оставляют свои персональные данные, когда оплачивают покупки в интернет-магазине, оформляют кредиты, дисконтные карты, устраиваются на работу и т. д. [3, с. 89].

Отдельные авторы обращают внимание на то, что с приходом компьютерной эры неизмеримо возросло значение защиты права на неприкосновенность частной жизни в информационной сфере. С одной стороны, в условиях современного развития цивилизации и повсеместного внедрения информационных технологий упрощается процесс получения сведений, что способствует осуществлению права индивида свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию. С другой стороны, доступ физических лиц к базам данных усиливает риск вторжения в сферу частной жизни и нарушения права на ее неприкосновенность [4]. А. А. Парошин информацию и знания называет главными продуктами производства, учитывая глубину и размах технологических и социальных последствий компьютеризации и информатизации различных сфер общественной жизни и экономической деятельности [5]. Одним из новых направлений работы государства сегодня является обеспечение информационной безопасности, поскольку информация становится причиной и средством разжигания многих конфликтов, а степень допустимого публичного вмешательства в частную жизнь личности увеличивается, особую актуальность приобретает проблема обеспечения прав человека в данной сфере.

Л. А. Власова отмечает, что обеспечению информационной безопасности способствуют как общий прогресс информационных технологий, так и постоянное противоборство нападающих и защищающихся. Последнее возможно лишь при условии применения широкого спектра защитных средств, объединенных в продуманную архитектуру, а реальная безопасность нуждается в каждодневной работе всех заинтересованных сторон [6, с. 85]. Некоторые исследователи констатируют, что отсутствие должного интереса к персональной информации со стороны различных областей права привело к размыванию сущностного смысла персональной информации как юридической категории [7].

Принимая во внимание исходную направленность цифровизации, связанной с использованием информационной сферы для обеспечения устойчивого развития общества [8, с. 19], стоит согласиться с преимущественным мнением о том, что нанесе-

ние вреда информации, способности индивида ее воспринимать и осмысливать имеет следствием ущерб человеку как социальному и биологическому существу, снижая возможность его выживания в реальном мире. Исходя из этого тезиса, можно сделать вывод, что информационная безопасность человека, в том числе охрана его персональных данных, заключается в невозможности нанести вред ему как личности, социальная деятельность которой во многом базируется на осмыслении получаемой информации, информационных взаимодействиях с другими индивидами и часто имеет информацию в качестве предмета деятельности [9, с. 52–53].

Л. П. Березюк утверждает, что информационная безопасность личности характеризуется защищенностью психики и сознания от опасных информационных воздействий: манипулирования, дезинформирования, побуждения к самоубийству, оскорблений и т. п. Необходимо отметить, что информационные воздействия опасны (или полезны) не столько сами по себе, сколько тем, что «запускают» мощные вещественно-энергетические процессы, управляют ими [10, с. 4].

Анализ социологических исследований, проводимых заинтересованными организациями, показывает, что белорусские граждане самокритично оценивают собственный уровень грамотности в сфере защиты персональных данных, одновременно обозначая потребность в получении дополнительных знаний и компетенций по таким вопросам [11, с. 23].

Рассмотрим несколько примеров. Случаи использования персональных данных в различных целях, включая неправомерные, получают широкое распространение во всем мире, в том числе в Республике Беларусь. Повсеместно наблюдается использование информации, содержащей данные о конкретном лице, например, в оперативно-розыскной деятельности, в финансовой и налоговой сферах, в сфере пенсионного, социального, медицинского страхования, в трудовых отношениях и других областях общественной жизни. Столь широкое использование персональных данных может создавать угрозу нарушения прав человека [12].

Возрастает потенциальная уязвимость общественных процессов из-за информационного воздействия. Международный эксперт по вопросам информатики Д. Паркер считает, что на смену опасности ядерной катастрофы может прийти угроза развязывания войны, которая примет новые формы. Это будет борьба, направленная против стран, обладающих передовыми технологиями, создающая хаос в информационных структурах и порождающая экономическую катастрофу [10, с. 3].

Незаконно полученные персональные данные могут быть использованы в неправомерных целях,

таких как мошенничество, недобросовестная конкуренция, киберпреследование, различные формы хищения, а также как способы совершения преступлений и необходимые действия в рамках приготовления к совершению любого преступления, в том числе убийства. Эксперт по вопросам кибербезопасности и нормативно-правовой базы в сфере ИТ В. Дубров сообщил о трех убийствах граждан, персональные данные которых были похищены и представлены как неудобные потенциальным преступникам на известном украинском портале «Миротворец»¹.

Масштабность и вариативность использования персональных данных в различных целях подтверждается следующими примерами.

Недавно в сеть попала база данных из 773 млн почтовых адресов и более 21 млн уникальных паролей пользователей, в том числе из Беларуси². Номера телефонов, адреса и банковские данные более 400 немецких политиков, включая личные данные канцлера Германии А. Меркель, были опубликованы хакерами³. Юстиция США предъявила обвинения в совершении хакерских атак двум гражданам Китая. По версии американской стороны, китайские хакеры похитили данные о 100 тыс. военнослужащих, жертвами их атак стала национальная лаборатория, занимающаяся атомными исследованиями⁴. В качестве типичного примера можно привести ситуацию, когда у двух белорусов похитили значительную сумму из-за того, что они предоставили реквизиты своих карт якобы знакомым лицам⁵. Белорус выступал посредником в нелегальных сделках, связанных с кражей реквизитов банковских карт иностранцев. Также недавно было возбуждено уголовное дело в отношении кардера, получившего доступ к 152 аккаунтам одной из платежных систем и похитившего 630 тыс. долл.⁶

Утечку информации допускают даже крупные банковские учреждения⁷, которые имеют собственные службы безопасности, подразделения, отвеча-

ющие за принятие мер по защите персональных данных с использованием программных средств.

Например, после принятия в Российской Федерации так называемого закона о локализации баз персональных данных (Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка обработки персональных данных в информационно-телекоммуникационных сетях») правоохранные органы провели порядка 2,5 тыс. проверок и выявили 56 правонарушений, из-за которых под угрозой неправомерного использования находилась личная информация более чем 90 млн россиян.

Недавно группа лиц с участием белоруса украла 5 млн долл. США, похитив персональные данные у авиакомпаний, медицинских учреждений⁸.

Эксперты признают важность вопросов в сфере информационной безопасности, касающихся персональных данных, которые являются одним из самых ценных и желанных товаров в мире информационных технологий для разработчиков сервисов и приложений, для владельцев различных агентств и, конечно, для злоумышленников. При этом не все пользователи осознают необходимость сохранности личной информации⁹. В Европейском союзе штрафы за посягательства на персональные данные достигают 20 млн евро согласно недавно принятому Общему регламенту защиты персональных данных (EU General Data Protection Regulation)¹⁰.

Известный в мире информационных технологий деятель и предприниматель П. Тиль утверждает, что современные компании жаждут огромных объемов информации, ошибочно полагая, что чем больше данных, тем больше на них можно заработать [13, с. 147].

Специалисты обращают внимание на необходимость усиления систем безопасности при разработке и обслуживании программного обеспечения. В противном случае такое программное обеспече-

¹ «Закон работает, и это – факт»: Роскомнадзор защитил 90 млн человек от кражи персональных данных [Электронный ресурс]. URL: <http://infoactor.ru/98875-zakon-rabotaet-i-eto-fakt-roskomnadzor-zashchitil-90-mln-chelovek-ot-krazhi-personalnyh-dannyh> (дата обращения: 16.02.2019).

² Хакеры опубликовали базу данных с 773 миллионами почтовых адресов [Электронный ресурс]. URL: <https://42.tut.by/622967?crnd=61826> (дата обращения: 16.02.2019).

³ Хакеры выложили в сеть данные сотен немецких политиков [Электронный ресурс]. URL: https://www.rbc.ru/technology_and_media/04/01/2019/5c2f17469a794736a28c647f (дата обращения: 16.02.2019).

⁴ США и Великобритания обвинили Китай в совершении хакерских атак [Электронный ресурс]. URL: <https://news.tut.by/world/620046.html> (дата обращения: 16.02.2019).

⁵ Две гродненки лишились денег после того, как переслали данные своих банковских карт якобы знакомым [Электронный ресурс]. URL: <http://news.21.by/society/2018/12/25/1688102.html> (дата обращения: 16.02.2019).

⁶ У белорусского киберпреступника конфисковали биткойны на пять миллионов долларов [Электронный ресурс]. URL: <https://42.tut.by/617511> (дата обращения: 16.02.2019).

⁷ Представители «МТБанка» прокомментировали недавний инцидент [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kv.by/content/predstaviteli-mtbanka-prokommentirovali-nedavniy-intsident> (дата обращения: 16.02.2019).

⁸ Белорус и четверо россиян занимались в США кибермошенничеством, украли 5 млн долларов [Электронный ресурс]. URL: <https://news.tut.by/world/539333.html> (дата обращения: 16.02.2019).

⁹ Беларусь вошла в топ-10 стран по атакам фишеров [Электронный ресурс]. URL: <http://tvnews.by/comm/12881-belarus-voshla-v-top-10-stran-po-atakam-fisherov.html> (дата обращения: 16.02.2019).

¹⁰ С 25 мая – штрафы до 20 млн евро за пренебрежение к персональным данным пользователей [Электронный ресурс]. URL: <http://news.21.by/economics/2018/03/29/1441780.html> (дата обращения: 16.02.2019).

ние может быть подвержено хакерским атакам. Например, исследователь в области кибербезопасности из Индии Сахад Нк обнаружил уязвимые места, которые позволяли злоумышленникам взламывать любые учетные записи *Microsoft*¹¹. На вопрос о самом безопасном мессенджере эксперты некоммерческой организации «Фонд электронных рубежей», которые много лет собирают информацию о личной безопасности в цифровом мире, отвечают: «Ни одно приложение для обмена сообщениями не может удовлетворить всем требованиям безопасности»¹².

Учащаются случаи незаконного использования персональных данных в целях киберпреследования, а также давления на конкретных физических лиц.

Так, житель юга Франции подал в суд на компанию *Uber* после того, как из-за некорректной работы приложения его супруга узнала об измене. Мужчина вызвал такси с телефона жены, вышел из своего аккаунта на ее смартфоне, однако женщине продолжили приходить уведомления о поездках мужа. А в ноябре 2016 г. стало известно, что пользователь *Reddit* использовал радиоуправляемый квадрокоптер с видеокамерой, чтобы выяснить, куда ходит его жена, и уличить ее в измене¹³.

В Российской Федерации был осужден программист, похитивший личные данные шестнадцатилетней девушки, чтобы продемонстрировать их в социальной сети «ВКонтакте» в целях запугивания¹⁴. В Чечерске мужчине грозит срок за то, что он решил проконтролировать жизнь дочери в социальных сетях. В отношении отца возбудили уголовное дело за компьютерный саботаж¹⁵.

В Беларуси прокуратура заявила, что военкомат нарушил законодательство при публикации в газете личных данных лиц, уклоняющихся от прохождения срочной военной службы. По результатам проведенной проверки за допущенные нарушения требований законодательства главный редактор газеты «Дняпровец» и военный комиссар Речицкого и Лоевского районов предупреждены прокурором Речицкого района о недопустимости таких нарушений¹⁶.

Исторический аспект. Как было отмечено ранее, защита персональных данных в современных условиях становится актуальной задачей. История ее возникновения и исторические этапы решения

являются базой современного законодательства о персональных данных, развитие которого на фоне международных и исторических этапов вполне закономерно и логично [14, с. 93].

Некоторые исследователи отмечают, что институт персональных данных по правовым меркам достаточно молодой. Его становление тесно связано с развитием конституционных прав и свобод человека и гражданина и в первую очередь с правом на неприкосновенность частной жизни. С развитием информационных технологий внимание и интерес к проблеме неприкосновенности частной жизни начали существенно усиливаться. Появились новые технологии и средства для сбора, хранения и обработки данных, касающихся как личной жизни индивидов, так и их публичной деятельности. В праве остро встал вопрос о принятии особых правил регулирования сбора и обработки персональных данных как все более популярного объекта хозяйственного оборота [15].

Зарождение института персональных данных можно сравнить с формированием потребности и реализацией переписи населения. При этом одной из задач переписи был не только учет населения, но и исследование социально-гражданского состояния каждого человека, национальной, культурной и экономической составляющей общества.

Первые данные об учете населения на территории современной Беларуси относятся ко времени существования Киевской Руси (XI в.). Тогда они имели фискальный характер. Важной особенностью переписи является фиксация различных сословий в княжестве. Так, к примеру, проводились поименные переписи войска ВКЛ в 1528, 1565 и 1567 гг.

После вхождения Беларуси в состав Российской империи жители нашей страны стали постепенно включаться в общероссийскую систему учета населения. Жители белорусских губерний стали учитываться начиная с шестой ревизии в 1811 г. Наряду с ревизиями в России в 1830-е гг. был организован текущий административно-полицейский учет численности всего населения, который просуществовал вплоть до 1918 г.

Первая и единственная всеобщая перепись населения Российской империи прошла зимой 1897 г. Законодательной базой ее проведения послужило принятое в 1895 г. Положение о Первой всеобщей

¹¹Обнаружен способ взломать любую учетную запись Microsoft [Электронный ресурс]. URL: <https://www.sb.by/articles/obnaruzhen-sposob-vzломat-lyubuyu-uchetnyuyu-zapis-microsoft.html> (дата обращения: 16.02.2019).

¹²Какой мессенджер самый безопасный? Скорее всего, ответ вам не понравится [Электронный ресурс]. URL: <https://42.tut.by/617934> (дата обращения: 16.02.2019).

¹³Француз решил отсудить у Uber 48 миллионов долларов из-за распавшегося брака [Электронный ресурс]. URL: <https://lenta.ru/news/2017/02/13/uber/> (дата обращения: 16.02.2019).

¹⁴Осужден программист, демонстрировавший похищенные личные данные в соцсети «ВКонтакте» [Электронный ресурс]. URL: <https://pravo.ru/news/view/82556/> (дата обращения: 04.06.2019).

¹⁵В Чечерске мужчина влез в аккаунт дочери в соцсети — и теперь ему грозит пять лет [Электронный ресурс]. URL: <https://news.tut.by/society/638687.html> (дата обращения: 04.06.2019).

¹⁶Прокуратура: военкомат нарушил закон при публикации в газете личных данных «уклонистов» [Электронный ресурс]. URL: <https://news.tut.by/society/590846.html> (дата обращения: 04.06.2019).

переписи населения Российской империи. После 1917 г. перепись на территории прежней Российской империи прошла в 1920 г. Вопросы персональных данных регулировались Уставом почтовым 1857 г. и Уставом телеграфным 1876 г., которые закрепляли тайну корреспонденции. Уголовно-правовая охрана указанной тайны осуществлялась на основании норм Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. [16, с. 95].

В Уголовном уложении 1903 г. (ст. 162–170) устанавливался запрет на вмешательство должностных лиц при отправлении ими правосудия в личную и семейную жизнь человека.

В переписных листах Первой всеобщей переписи Российской империи и Первой всесоюзной переписи 1926 г. были вопросы о физических недостатках, тяжелых увечьях, а также наличии психических заболеваний.

В Конституции СССР 1936 г. впервые появилась глава о правах и обязанностях граждан, в которой закреплялся широкий перечень личных прав и свобод, в том числе право на неприкосновенность личности (ст. 127). Перепись 1937 г., по мнению советского руководства, должна была подтвердить серьезные успехи, достигнутые страной в демографической, социальной и экономической сферах. Первая послевоенная перепись состоялась в 1959 г. Перепись 1989 г. стала последней в СССР. В нее впервые были включены вопросы о жилищных условиях граждан.

В 1977 г. в связи с ратификацией Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. была принята новая Конституция СССР. Конституция СССР 1977 г. первой и единственной за весь советский период включала в отдельном разделе стандартный для развитых европейских стран комплекс гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав. Ст. 54–56 были гарантированы неприкосновенность личности, а также охрана законом личной жизни, тайны переписки [17, с. 235]. В ст. 57 Конституции СССР 1977 г. было оговорено, что уважение личности, охрана прав и свобод граждан – обязанность всех государственных органов, общественных организаций и должностных лиц [17, с. 236].

Перепись населения 1999 г. стала первой в истории независимой Беларуси и проводилась по предложению ООН.

Однако правовая база для проведения переписи как общенационального проекта и надлежащей статистической обработки ее результатов, требующей координации деятельности различных государственных органов, на тот момент в стране отсутствовала. Итогом стало принятие Закона Республики Беларусь от 13 июля 2006 г. № 144-З «О переписи населения». Данный законопроект послужил правовой базой для проведения переписи населения в Беларуси в 2009 г. [18]. В нашем госу-

дарстве также приняты Закон Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. № 455-З «Об информации, информатизации и защите информации» и Закон Республики Беларусь от 21 июля 2008 г. № 418-З «О регистре населения».

Как видно, практика сбора персональных данных действует не одно столетие, в то время как комплексная охрана таких сведений, имеющих непосредственное отношение к частной жизни человека и позволяющих его идентифицировать с целью причинить вред, начинает формироваться и входить в правовую практику недавно.

Правовая обусловленность. Правовая защита персональных данных закреплена в ст. 28 Конституции Республики Беларусь, согласно которой каждому гражданину гарантируется право на защиту от незаконного вмешательства в его личную жизнь, от посягательства на его честь и достоинство. В данном случае необходимо отходить от узкого понимания личной жизни. А. Л. Кононов справедливо указывает, что «само лицо вправе определять, какие именно сведения имеют отношение к его частной жизни», и называет среди них информацию о принадлежности к общественным объединениям, здоровье, имуществе, доходах, профессиональной деятельности [2, с. 233]. А. Лушников рассматривает две категории информации, пересекающиеся по своему содержанию, отмечая, что элементы частной жизни могут составлять персональные данные. Например, анкетные данные представляют собой персональную информацию, но не затрагивают частную жизнь [19; 20]. Г. А. Василевич использует термин «личная (частная) жизнь», в котором слова «частная» и «личная» рассматриваются в качестве синонимов, в то время как право на неприкосновенность частной жизни включает право на личную и семейную тайну, свободу общения, свободу располагать собой, включает недопустимость прослушивания и записи разговоров, просмотра корреспонденции, право на тайну голосования, право на защиту личности и др. [21, с. 117].

Кроме этого, М. И. Проскуракова связывает охрану персональных данных с такими конституционными правами человека, как право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, право на неприкосновенность жилища, а вышеперечисленные права образуют собой конституционно-правовые рамки защиты персональных данных [22, с. 15]. Некоторые авторы (Е. А. Михасева) обращают внимание, что активное внедрение цифровых технологий в судопроизводство, размещение в интернете данных о судебных процессах и судебных постановлениях поставили перед юридическим сообществом во всем мире важную и до настоящего времени нерешенную проблему – соотношение открытости правосудия и защиты персональных данных [23, с. 510].

Одним из важных элементов, побуждающих граждан к надлежащей реализации законодательных требований, является установление за их нарушение конкретной ответственности, тяжесть и вид которой зависят от характера неправомерных деяний. Принимая во внимание данное обстоятельство, а также учитывая конституционно-правовые рамки защиты персональных данных, возрастающее количество преступлений, связанных в том числе с незаконным оборотом персональных данных, международную практику, полагаем целесообразным рассматривать персональные данные как возможный самостоятельный предмет преступных посягательств.

Реализация данных предложений будет надежной гарантией обеспечения прав и свобод граждан Республики Беларусь [24, с. 19]. Кроме этого, некоторые белорусские исследователи отмечают, что в современных условиях необходимо во многом обновить процесс принятия решений, связанных с правовым регулированием персональных данных. Требуется теоретическое переосмысление новых реалий, детальный анализ и объективная оценка информационных правоотношений [25, с. 21].

Однако в Беларуси пока отсутствует единый специализированный нормативный правовой акт, регулирующий отношения, связанные со сбором, обработкой, распространением, предоставлением персональных данных. Республика Беларусь не ратифицировала Конвенцию о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера. Все государства – участники Евразийского экономического союза в своей системе законодательства имеют специальные правовые акты, предмет регулирования которых направлен непосредственно на защиту персональной информации. Регулирование оборота персональных данных осуществляется рядом нормативных правовых актов, которые не охватывают все значимые вопросы и имеют некоторые противоречия.

Как справедливо отмечается в юридической литературе, правоприменитель, не сталкиваясь ранее с данной правовой категорией и не имея пока конкретной инструкции по реализации законодательства через призму соблюдения прав и свобод человека и гражданина, не сможет обеспечить комплексную защиту персональных данных исходя только лишь из абстрактных определений [26].

Для понимания того, где та самая грань невмешательства в личную жизнь человека, необходимо правильно понимать содержание понятия «персо-

нальные данные», уметь определять, какие сведения о человеке подпадают под данную категорию, а какие нет [27]. Персональные данные очень важно разграничивать с другой информацией, поэтому определяющее их понятие должно быть четким настолько, чтобы не вызывать проблем с определением его границ.

Следует отметить, что белорусские депутаты уже приняли в первом чтении проект закона о персональных данных, который призван усилить их защиту¹⁷.

Предметом регулирования законопроекта являются отношения, связанные со сбором, обработкой, распространением, предоставлением персональных данных, осуществляемыми операторами с использованием средств автоматизации, а также без их использования, если при этом обеспечивается поиск персональных данных и (или) доступ к таким персональным данным по определенным критериям.

В ст. 20 проекта закона установлено, что «лица, виновные в нарушении требований настоящего Закона, несут ответственность, предусмотренную законодательными актами»¹⁸.

С 29 октября 2018 г. действует новая редакция ст. 22.13 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – КоАП), согласно которой наложение штрафа в размере от 4 до 20 базовых величин влечет умышленное разглашение коммерческой или иной охраняемой законом тайны без согласия ее владельца либо умышленное незаконное разглашение персональных данных лицом, которому коммерческая или иная охраняемая законом тайна либо персональные данные известны в связи с его профессиональной или служебной деятельностью, если в этих деяниях нет состава преступления.

Как видно, в КоАП уже есть статья, имеющая в качестве непосредственного объекта защиту от умышленного разглашения персональных данных лицом, которому известны эти данные в связи с его профессиональной или служебной деятельностью. Соответствующей корректировки после принятия Закона Республики Беларусь «О персональных данных» требует и уголовный закон.

Действующие редакции статей Уголовного кодекса Республики Беларусь (далее – УК), связанные с посягательством на персональные данные, не претерпели существенных изменений с 1999 г., т. е. с момента принятия уголовного закона. Закономерно, что ранее вопрос об информационной безопасности личности, общества и государства не

¹⁷ Депутаты приняли в первом чтении законопроект об усилении защиты персональных данных [Электронный ресурс]. URL: <https://belta.by/society/view/deputaty-prinjali-v-pervom-chtenii-zakonoproekt-ob-usilenii-zaschity-personalnyh-dannyh-350909-2019/> (дата обращения: 14.06.2019).

¹⁸ Правовой форум Беларусь [Электронный ресурс]. URL: forumpravo.by/forums/npa.aspx?forum=15&topic=10297 (дата обращения: 13.04.2018).

стоял так остро, а посягательства на персональные данные не рассматривались как серьезное общественно опасное деяние, поскольку отсутствовали в таком количестве информационные источники накопления персональных данных, а также технологии, позволяющие их похищать и использовать в преступных целях. В то же время законодатель регламентировал уголовно-правовую охрану некоторых видов информации, находящейся в ограниченном доступе, и обеспечил им надлежащую уголовно-правовую охрану. Среди таких видов информации можно назвать, например, разглашение тайны усыновления (удочерения) (ст. 177 УК), разглашение врачебной тайны (ст. 178 УК), разглашение коммерческой тайны (ст. 255 УК), нарушение тайны голосования (ст. 192 УК), нарушение тайны переписки, телефонных разговоров, телеграфных и иных сообщений (ст. 203 УК), коммерческий шпионаж (ст. 254 УК), умышленное разглашение государственной тайны (ст. 373 УК), умышленное разглашение служебной тайны (ст. 375 УК).

Можно отметить, что в Республике Беларусь наблюдается тенденция к правовому усилению охраны персональной информации. Так, Конституционный Суд Республики Беларусь по инициативе Белорусской республиканской коллегии адвокатов, Министерства внутренних дел Республики Беларусь рассмотрел вопрос о правовом регулировании использования и охраны изображения гражданина и принял решение о том, что в действующем законодательном регулировании имеется правовой дефект, обусловленный отсутствием в гражданском законодательстве надлежащего правового механизма обеспечения каждому охраны его изображения, вследствие чего в процессе правоприменения это может привести к нарушению конституционных прав, свобод и законных интересов граждан¹⁹.

Кроме этого, Конституционный Суд отметил, что указанное решение принято в целях обеспечения конституционного принципа верховенства права, защиты каждого гражданско-правовыми средствами от незаконного вмешательства в личную жизнь. К охраняемым нематериальным благам относится и внешний облик человека, принадлежащий ему от рождения, не отчуждаемый и не передаваемый иным способом, а также основанное на нем право на изображение гражданина. Как самостоятельное личное нематериальное благо, изображение гражданина представляет собой его внешний (индивидуальный) облик в объективной форме, например, в произведении изобразительного искусства, на фотографии или в видеозаписи в конкретный момент времени.

Подводя итог вышеизложенному, можно сделать следующие выводы:

1. Практика сбора персональных данных действует не одно столетие, в то время как комплексная охрана таких сведений, имеющих непосредственное отношение к частной жизни человека и позволяющих его идентифицировать с целью причинить вред, начинает формироваться и входить в правовую практику недавно. Исторические этапы решения данного вопроса являются базой современного законодательства о персональных данных, развитие которой на фоне международных и исторических этапов вполне закономерно и логично.

2. Зарождение института персональных данных можно сопоставить с формированием потребности и реализацией переписи населения. При этом одной из задач переписи был не только учет населения, но и исследование социально-гражданского состояния каждого человека, его национальной, культурной и экономической составляющей.

3. Принятие в Республике Беларусь закона о персональных данных соответствует международной практике, реалиям стремительно растущей информатизации общественных отношений, интересам граждан и субъектов хозяйствования и позволит усовершенствовать законодательство Республики Беларусь в части охраны персональных данных от посягательств, установить пределы их криминализации.

4. К предпосылкам установления уголовной ответственности за противоправные вмешательства в персональные данные можно отнести бессистемное и неполное правовое регулирование сферы оборота персональных данных, отсутствие конкретных мер ответственности за посягательства на них; опережающее развитие информационно-коммуникационных технологий по сравнению с реагированием законодательных и правоохранительных органов на совершение правонарушений в этой сфере; масштабность незаконного использования персональных данных и др.

5. Введение уголовной ответственности за непосредственное нарушение законодательства о персональных данных является важным элементом предупреждения совершения преступлений в этой сфере, а также способствует эффективному исполнению законодательства о персональных данных. Конкретные меры ответственности за вышеуказанные деяния, в том числе пределы их криминализации, должны устанавливаться в зависимости от причиненного ущерба, включая моральный вред, конкретному гражданину, субъекту хозяйствования, обществу, национальной безопасности.

¹⁹Конституционный суд принял решение «О правовом регулировании в гражданском законодательстве использования и охраны изображения гражданина» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.by/novosti/obshchestvenno-politicheskie-i-v-oblasti-prava/2018/october/31081/> (дата обращения: 04.06.2019).

Библиографические ссылки

1. Белгородцева НГ. Об особенностях правового регулирования в области защиты информации персонального характера. *Право и образование*. 2011;5:177–180.
2. Зорькин ВД, редактор. *Комментарий к Конституции Российской Федерации*. Москва: Норма; 2011. 1088 с.
3. Давыдова ОВ. Защита персональных данных. *Вестник науки и образования*. 2018;1(6):89–90.
4. Пискунова ЮВ. К вопросу о правовом регулировании общественных отношений при сборе и обработке информации о частной жизни гражданина. *Вестник Академии*. 2010;3:93–94.
5. Парошин АА. *Нормативно-правовые аспекты защиты информации*. Владивосток: Издательство Дальневосточного федерального университета; 2010. 116 с.
6. Власова ЛА, составитель. *Защита информации*. Хабаровск: РИЦ ХГАЭП; 2007. 84 с.
7. Колобанов ДВ. *Информация как объект гражданского права*. Москва: Институт государства и права РАН; 2009. 79 с.
8. Вайнштейн ЮВ, Демин СЛ, Кирко ИН, Кучеров ММ, Сомова МВ. *Основы информационной безопасности*. Красноярск: СФУ; 2007. 303 с.
9. Стрельцов АА. *Обеспечение информационной безопасности России. Теоретические и методологические основы*. Москва: МЦНМО; 2002. 296 с.
10. Березюк ЛП. *Организационное обеспечение информационной безопасности*. Хабаровск: Издательство ДвГУПС; 2008. 188 с.
11. Боголейко АМ. Содержание конституционного права на тайну частной жизни и некоторые аспекты защиты персональных данных. В: Василевич ГА, Шавцова АВ, редакторы. *О конституционном праве граждан Республики Беларусь на обращение в международные организации: материалы круглого стола, посвященного 70-летию принятия Всеобщей Декларации прав человека ООН; 15 декабря 2018 г.; Минск, Беларусь*. Минск: БГУ; 2019. С. 16–24.
12. Садикова ИС. Конституционно-правовые основы защиты персональных данных. *Закон и право*. 2009;12:50–51.
13. Тиль П, Мастерс Б. *От нуля к единице. Как создать стартап, который изменит будущее*. Москва: Альпина Паблишер; 2018. 192 с.
14. Гуде СВ, Арбузов ПВ, Карпика АГ. Защита персональных данных в Российской Федерации: исторический аспект и современное состояние. *ЮристЪ-ПравоведЪ*. 2015;2:93–97.
15. Важорова МА. История возникновения и становления института персональных данных. В: Шульга ОА, редактор. *Государство и право: теория и практика: материалы Международной научной конференции; апрель 2011 г.; Челябинск, Россия*. Челябинск: Два комсомольца; 2011. с. 33–38.
16. Балашкина ИВ. Особенности конституционного регулирования права на неприкосновенность частной жизни в Российской Федерации. *Право и политика*. 2007;7:92–105.
17. Глушкова СИ. *Права человека в России: теория, история, практика*. Екатеринбург: Права человека; 2002. 748 с.
18. Старикова С. История учета населения и переписных мероприятий на территории Беларуси [Интернет; процитировано 11 июня 2019 г.]. Доступно по: <https://minsk-old-new.com/life/fakty-i-istorii/istoriya-ucheta-naseleniya-i-perepisnyh-meropriyatij-na-territorii-belarusi>.
19. Лушников А. Защита персональных данных работника: сравнительно-правовой комментарий гл. 14 Трудового кодекса РФ. *Трудовое право*. 2009;9:93–101.
20. Лушников А. Защита персональных данных работника: сравнительно-правовой комментарий гл. 14 Трудового кодекса РФ. *Трудовое право*. 2009;10:77–82.
21. Василевич ГА. *Конституция Республики Беларусь: научно-практический комментарий*. Минск: ГИУСТ БГУ; 2005. 487 с.
22. Проскурякова МИ. Конституционно-правовые рамки защиты персональных данных в России. *Вестник СПбГУ. Серия 14. Право*. 2016;2:12–27. DOI: 10.21638/11701/8rbu14.2016.2202.
23. Михасева ЕА. Транспарентность правосудия и защита персональных данных. 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. 510–513.
24. Абламейко МС. Правовое регулирование персональных данных с учетом введения ID-карт и биометрических паспортов. *Журнал Белорусского государственного университета. Право*. 2018;1:14–20.
25. Валюшка-Орса НВ. Сущностно-содержательные аспекты персональных данных в Республике Беларусь. *Журнал Белорусского государственного университета. Право*. 2017;2:17–23.
26. Малюк АА. *Замечания и предложения по законопроектам «Об информации персонального характера»*. Москва: [б. и.]; 2000.
27. Симонова ЕВ. Определение понятия персональных данных в Российской Федерации. *Молодой ученый*. 2017;10:323–326.

References

1. Belgorodtseva NG. [On the peculiarities of legal regulation in the field of personal information protection]. *Pravo i obrazovanie*. 2011;5:177–180. Russian.
2. Zor'kin VD, editor. *Kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii* [Commentary on the Constitution of the Russian Federation]. Moscow: Norma; 2011. 1088 p. Russian.
3. Davydova OV. [Protection of personal data]. *Vestnik nauki i obrazovaniya*. 2018;1(6):89–90. Russian.
4. Piskunova YuV. [On the issue of legal regulation of public relations in the collection and processing of information about the private life of a citizen]. *Vestnik Akademii*. 2010;3:93–94. Russian.
5. Paroshin AA. *Normativno-pravovye aspekty zashchity informatsii* [Regulatory and legal aspects of information protection]. Vladivostok: Izdatel'stvo Dal'nevostochnogo federal'nogo universiteta; 2010. 116 p. Russian.

6. Vlasova LA, compiler. *Zashchita informatsii* [Information protection]. Khabarovsk: Khabarovsk State Academy of Economic and Law; 2007. 84 p. Russian.
7. Kolobanov DV. *Informatsiya kak ob'ekt grazhdanskogo prava* [Information as an object of civil law]. Moscow: Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences; 2009. 79 p. Russian.
8. Weinstein YuV, Demin SL, Kirko IN, Kucherov MM, Somova MV. *Osnovy informatsionnoi bezopasnosti* [Fundamentals of information security]. Krasnoyarsk: Siberian Federal University; 2007. 303 p. Russian.
9. Streltsov AA. *Obespechenie informatsionnoi bezopasnosti Rossii. Teoreticheskie i metodologicheskie osnovy* [Ensuring information security in Russia. Theoretical and methodological foundations]. Moscow: Moscow Center for Continuous Mathematical Education; 2002. 296 p. Russian.
10. Berezyuk LP. *Organizatsionnoe obespechenie informatsionnoi bezopasnosti* [Organizational support of information security]. Khabarovsk: Far Eastern State Transport University; 2008. 188 p. Russian.
11. Bogoleiko AM. [Content of the constitutional right to privacy and some aspects of personal data protection]. In: Vasilevich GA, Shavtsova AV, editors. *O konstitutsionnom prave grazhdan Respubliki Belarus' na obrashchenie v mezhdunarodnye organizatsii: materialy kruglogo stola, posvyashchennogo 70-letiyu prinyatiya Vseobshchei Deklaratsii prav cheloveka OON; 15 dekabrya 2018 g.; Minsk, Belarus'* [On the constitutional right of citizens of the Republic of Belarus to appeal to international organizations: materials of the round table dedicated to the 70th anniversary of the adoption of the UN Universal Declaration of Human Rights; 2018 December 15; Minsk, Belarus]. Minsk: Belarusian State University; 2019. p. 16–24. Russian.
12. Sadikova IS. The constitutional and legal bases of defence of personal data. *Zakon i pravo*. 2009;12:50–51.
13. Thiel P, Masters B. *Ot nulya k edinitse. Kak sozdat' startup, kotoryi izmenit budushchee* [From zero to one: How to create a startup that will change the future]. Moscow: Alpina Publisher; 2018. 192 p. Russian.
14. Gude SV, Arbuzov PV, Karpika AG. Personal data protection in the Russian Federation: historical aspects and current condition. *Yurist-Pravoved*. 2015;2:93–97. Russian.
15. Vazhorova MA. [History of the emergence and formation of the institute of personal data]. In: Shul'ga OA, editor. *Gosudarstvo i pravo: teoriya i praktika: materialy Mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii; aprel' 2011 g.; Chelyabinsk, Rossiya* [State and law: theory and practice: materials of the International scientific Conference; April 2011; Chelyabinsk, Russia]. Chelyabinsk: Dva Komsomol'tsa; 2011. p. 33–38. Russian.
16. Balashkina IV. [Features of constitutional regulation of the right to privacy in the Russian Federation]. *Pravo i politika*. 2007;7:92–105. Russian.
17. Glushkova SI. *Prava cheloveka v Rossii: teoriya, istoriya, praktika* [Human rights in Russia: theory, history, practice]. Yekaterinburg: Prava cheloveka; 2002. 748 p. Russian.
18. Starikova S. History of population registration and census activities on the territory of Belarus [Internet; cited 2019 June 11]. Available from: <https://minsk-old-new.com/life/fakty-i-istorii/istoriya-ucheta-naseleniya-i-perepisnyh-meropriyatij-na-territorii-belarusi>. Russian.
19. Lushnikov A. [Protection of employee's personal data: comparative legal commentary of Chapter 14 of the Labor Code of the Russian Federation]. *Trudovoe pravo*. 2009;9:93–101. Russian.
20. Lushnikov A. [Protection of employee's personal data: comparative legal commentary of Chapter 14 of the Labor Code of the Russian Federation]. *Trudovoe pravo*. 2009;9:93–101. Russian.
21. Vasilevich GA. *Konstitutsiya Respubliki Belarus': nauchno-prakticheskii kommentarii* [Constitution of the Republic of Belarus: scientific practice commentary]. Minsk: State Institute of Management of Social Technologies of the Belarusian State University; 2005. 487 p. Russian.
22. Proskuryakova MI. Constitutional framework for the protection of personal data in Russia. *Vestnik SPbGU. Seriya 14. Pravo*. 2016;2:12–27. Russian.
23. Mikhaseva EA. [Transparency of justice and protection of personal data]. In: Zdrok ON, editor. *Teoretiko-prikladnye problemy realizatsii i zashchity sub'ektivnykh prav v kontekste innovatsionnogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya obshchestva: tezisy dokladov mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, posvyashchennoi pamyati N. G. Yurkevicha; 20–21 aprelya 2018 g.; Minsk, Belarus'* [Theoretical and applied problems of realization and protection of subjective rights in the context of innovative socio-economic development of society: papers of International scientific-practice conference in memory of N. G. Yurkevich; 2018 April 20–21; Minsk, Belarus]. Minsk: Belarusian State University; 2018. p. 510–513. Russian.
24. Ablameyko MS. Legal regulation of personal data taking into account the introduction of ID cards and biometric passports. *Journal of the Belarusian State University. Law*. 2018;1:14–20. Russian.
25. Valyushka-Orsa NV. Essential content aspects of personal data in the Republic of Belarus. *Journal of the Belarusian State University. Law*. 2017;2:17–23. Russian.
26. Malyuk AA. *Zamechaniya i predlozheniya po zakonoproektam «Ob informatsii personal'nogo kharaktera»* [Comments and suggestions on draft laws «On personal information»]. Moscow: [s. n.]; 2000.
27. Simonova EV. [Definition of personal data in the Russian Federation]. *Molodoi uchenyi*. 2017;10:323–326. Russian.

Статья поступила в редколлегию 15.05.2019.
Received by editorial board 15.05.2019.

СПЕЦИАЛЬНЫЙ СУБЪЕКТ СОЗДАНИЯ ПРЕСТУПНОГО СООБЩЕСТВА (ПРЕСТУПНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ): ВОПРОСЫ УНИФИКАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА БЕЛАРУСИ И РОССИИ

А. Я. ГРИШКО¹⁾

¹⁾Нижегородская академия МВД России,
Анкудиновское шоссе, 3, БОКС – 268, 603950, г. Нижний Новгород, Россия

Затронуты правоприменительные проблемы реализации уголовной ответственности лидеров преступного мира в Российской Федерации и Республике Беларусь. Обращается внимание на то, что в указанных странах на легитимном уровне отсутствует правовая регламентация понятийного аппарата, относящегося к теме воров в законе, что существенно образом отражается на работе правоохранительных и судебных органов по противодействию созданию преступных сообществ (преступных организаций). В связи с этим предложено по аналогии с Законом Республики Грузия от 20 декабря 2005 г. № 2354-вс «Об организованной преступности и рэкете» разработать унифицированные нормы по усилению межгосударственного воздействия на организованную преступность с последующей их взаимной имплементацией.

Ключевые слова: преступное сообщество; противодействие организованной преступности; лидеры преступного мира; воров в законе; воровской мир; криминализация общества.

SPECIAL SUBJECT OF CREATION CRIMINAL COMMUNITY (CRIMINAL ORGANIZATION): ISSUES OF LEGISLATION UNIFICATION OF BELARUS AND RUSSIA

A. Ya. GRISHKO^a

^aNizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation,
3 Ankudinovskoe Highway, BOX – 268, Nizhny Novgorod 603950, Russia

This article addresses the enforcement problems of criminal responsibility of the leaders of the criminal world in the Russian Federation and the Republic of Belarus. The author draws attention to the fact that in these countries there is no legitimate legal regulation of the conceptual apparatus related to the topic of thieves in law, which significantly affects the work of law enforcement and judicial bodies in counteracting the creation of criminal communities (criminal organizations) in connection with which it is proposed, by analogy with the Law of the Republic of Georgia of 12 December 2005 No. 23-54-вс «On organized crime and racket», to develop unified standards to enhance interstate influence on the organized crime, with subsequent reciprocal implementation.

Keywords: criminal community; the fight against organized crime; the leaders of the criminal world; thieves in law; thieves' world; the criminalization of society.

Образец цитирования:

Гришко АЯ. Специальный субъект создания преступного сообщества (преступной организации): вопросы унификации законодательства Беларуси и России. Журнал Белорусского государственного университета. Право. 2020;1:72–78.

For citation:

Grishko AY. Special subject of creation criminal community (criminal organization): issues of legislation unification of Belarus and Russia. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2020;1:72–78. Russian.

Автор:

Александр Яковлевич Гришко – доктор юридических наук, профессор; профессор кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права.

Author:

Alexander Ya. Grishko, doctor of science (law), full professor; professor at the department of criminal and criminal-executive law.
grishkoaleksandr@yandex.ru

Введение

Не вызывает сомнения тот факт, что организованная преступность – одна из самых острых и сложных проблем, стоящих перед обществом. Количество преступлений, совершенных организованными группами или преступными сообществами в России, неуклонно растет. В 2016, 2017, 2018 гг. этот показатель

составил 12,6, 13,2, 15,6 тыс. преступлений соответственно. Стремительное развитие организованной преступности на территории государств, образовавшихся после распада СССР, в том числе в России и Беларуси, требует повышения эффективности мер, направленных на борьбу с этим явлением.

Основная часть

Одной из характерных особенностей современной организованной преступности является ее транснациональный характер и нередко интернациональный состав преступных сообществ (преступных организаций), в которых могут самостоятельно действовать на территории различных государств несколько групп, возглавляемых единым центром.

Статистические данные свидетельствуют о росте активности организованных преступных групп и сообществ (организаций) в России и Беларуси. Высока степень латентности преступлений, совершаемых указанными преступными формированиями.

Организованный характер является одной из отличительных черт преступности и в Беларуси. Оценка действующего законодательства, регламентирующего борьбу с деятельностью преступных сообществ (организаций), позволяет сделать вывод, что правовая база противодействия этому криминальному явлению недостаточно разработана. Это, на наш взгляд, является одной из причин низких показателей борьбы с организованными преступными формированиями. Унификация законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь (в первую очередь уголовного) должна иметь своей целью выработку таких правовых норм борьбы с организованными преступными формированиями, которые явились бы эффективным средством, не позволяющим их организаторам и участникам избежать ответственности. Они должны быть достаточно единообразными в правовых системах этих государств. Установление, в частности, унифицированных уголовно-правовых норм в указанной сфере борьбы с преступностью будет способствовать формированию единой судебной практики, касающейся квалификации деяний, связанных с созданием преступного сообщества (преступной организации).

Одним из значимых аспектов решения данной проблемы является тема унифицированного порядка привлечения к уголовной ответственности лидеров преступного мира. Данная проблема в зна-

чительной степени актуализируется различным подходом законодателей России и Беларуси к ее решению. Дело в том, что российский законодатель осуществил дифференциацию оснований уголовной ответственности указанных лиц. В качестве специального субъекта преступлений, предусмотренных ст. 210 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), он выделил лиц, занимающих ведущее место в преступной иерархии (ч. 4). Кроме того, 1 апреля 2019 г. УК РФ был дополнен ст. 210¹, предусматривающей ответственность за сам факт занятия лицом высшего положения в преступной иерархии. Уголовное законодательство Республики Беларусь аналогичных норм не имеет.

Введение данных новелл в российское законодательство обусловлено складывающейся обстановкой в обществе, влиянием воровского движения на криминализацию общества.

Ярким примером влияния воровского движения на общество, особенно молодых людей (школьников), явилась информация ответственного секретаря Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (Совет по правам человека) Я. Лантратовой, изложенная в докладе на заседании Совета по правам человека с участием Президента Российской Федерации 8 декабря 2016 г., о негативном влиянии на детей и подростков криминальной субкультуры АУЕ (арестантско-уркаганское единство, или арестантский уклад един). Она в деталях описала многие острые проблемы, с которыми сталкиваются дети в школах и интернатах: «В тюрьме сидит человек, у него есть *смотрящие* на воле, они связываются с детьми в социальных учреждениях, устанавливают свои порядки. И подростков заставляют сдавать деньги на *общак* для зоны, а если ребенок не может их сдать или украсть и совершить преступление, то он переходит в разряд *опущенных*: у него отдельная парта, отдельная посуда, над ним можно издеваться и его можно насилловать». При этом, как отметила Я. Лантратова, самое страшное, что, когда они выйдут из этих спецшкол, их будет целая армия. Это проблема национальной безопасности^{1*}.

^{1*}Заседание Совета по развитию гражданского общества и правам человека, 8 декабря 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: kremlin.ru/events/president/news/53440 (дата обращения: 15.01.2020) ; Встреча Президента с Советом по развитию гражданского общества и правам человека : стенограмма [Электронный ресурс]. URL: president-sovet.ru/events/meetings/read/13/ (дата обращения: 15.01.2020).

Через главу следственного комитета А. Бастрыкина секретарь Совета по правам человека устроила проверку. И когда дети стали давать показания, то в детдом явились двое взрослых *смотрящих*. Они объяснили *малолеткам*, что *стучать* – это не по понятиям, а всякий, кто сотрудничает с *ментами*, сам становится *красным*, т. е. *козлом*. Таков АУЕ. *Смотрящих* к уголовной ответственности не привлекали, привлекли воспитательницу.

АУЕ охватило целые регионы, в частности Забайкальский край, Республику Бурятия, Иркутскую область. Неформальное движение в Бурятии и Забайкальском крае буквально поглощает местную молодежь, а заправляет *блатным миром* один человек – авторитет Г. Углава по прозвищу Тахи^{2*}.

По данному факту в издании «Новая газета» появилась статья об АУЕ под названием «Страна из трех букв». По мнению автора материала А. Тарасова, аббревиатура АУЕ стала настоящей идеологией и объектом поклонения среди подростков, склонных к криминалу. Ее используют в качестве возгласа-приветствия, для идентификации *свой – чужой* и при нападениях на граждан. Издание называет АУЕ «новой пионерией» и отмечает, что без досконального изучения движения, пропагандирующего тюремную романтику, невозможно понять криминализацию современных подростков, которая сегодня «достигла пугающих масштабов»^{3*}. Указом Президента Российской Федерации от 17 февраля 2016 г. принята отставка губернатора Забайкальского края К. Ильковского по собственному желанию: формально за срыв переселения из аварийного жилья, но, по мнению многих забайкальцев, в связи с неугасающим криминальным скандалом.

В январе 2017 г. по итогам заседания Совета по правам человека Президент Российской Федерации утвердил перечень поручений. Одно из них предусматривает создание межведомственной рабочей группы с участием членов упомянутого совета по предотвращению криминализации подростковой среды.

Уже приведенные и другие примеры свидетельствуют об особой опасности лиц, которые являются лидерами преступного мира. Уголовный закон России предусматривает для них конкретные меры.

Федеральным законом от 3 ноября 2009 г. № 245-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 100 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» была установлена уголовная ответственность для лиц, занимающих высшее положение в преступной иерархии, которые создали преступное сообщество (преступную организацию)

в целях совместного совершения одного или нескольких тяжких или особо тяжких преступлений либо руководили таким сообществом (организацией) или входящими в него (нее) структурными подразделениями, а равно координировали действия организованных групп, создавали устойчивые связи между ними, разрабатывали планы и создавали условия для совершения преступлений организованными группами или проводили раздел сфер преступного влияния и (или) преступных доходов между такими группами, участвовали в собрании организаторов, руководителей (лидеров) или иных представителей преступных сообществ (преступных организаций) и (или) организованных групп в целях совершения хотя бы одного из указанных преступлений (ч. 4 ст. 210 УК РФ).

Федеральным законом от 1 апреля 2019 г. № 46-ФЗ в УК РФ была введена статья, предусматривающая ответственность за сам факт занятия высшего положения в преступной иерархии (ст. 210¹ УК РФ).

В теории и на практике обе вышеупомянутые нормы вызвали неоднозначную оценку. Так, ч. 4 ст. 210 УК РФ за прошедшие с момента ее принятия 10 лет имеет лишь единичные случаи применения. Во многом это объясняется наличием оценочного понятия «лицо, занимающее высшее положение в преступной иерархии». По этой же причине у некоторых авторов вызывает сомнения активность применения ст. 210¹ УК РФ. В научной литературе также имеется взгляд о несостоятельности данной нормы с точки зрения теории уголовного права, поскольку она предусматривает привлечение к уголовной ответственности не за деяние, а за характеристику личности, за определенное состояние, а не за акт человеческого поведения [1, с. 160].

Как видим, имеются мнения о несостоятельности данных норм [2, с. 105], с которыми нельзя согласиться.

Полагаем, что слабая судебная практика не является поводом для отмены ч. 4 ст. 210 УК РФ. Криминальная ситуация в стране, рост организованной преступности, преступлений, предусмотренных указанной статьей, преобладают при решении вопроса о необходимости данной нормы. Следует подумать, как ее заставить работать, о механизме ее реализации.

Такой опыт имел место при реализации других норм данной статьи. В 1997 г., в первый год существования УК РФ, в стране был единственный случай осуждения лиц по ст. 210 УК РФ. Тогда тоже поднимался вопрос о ее необходимости. Однако принятие постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации о судебной практике рас-

^{2*}Иванов А. «Бандиты и беспризорники оказались предоставлены друг другу»: АУЕ продолжает наступление на Бурятию и Забайкалье [Электронный ресурс]. URL: <https://www.infpol.ru/105711-bandity-i-besprizorniki-okazalis-predostavleny-drug-drugu-aue-prodolzhaet-nastuplenie-na-buryatiyu-i/> (дата обращения: 15.01.2020).

^{3*}Страна из трех букв [Электронный ресурс]. URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2017/06/16/72816-strana-iz-treh-bukv> (дата обращения: 12.10.2019).

смотрения уголовных дел об организации преступного сообщества (преступной организации) или участия в нем (ней) в июле 2008 г. и июне 2010 г., проведение ряда организационно-управленческих мероприятий по линии прокуратуры и других правоохранительных органов, разработка различного рода обзоров, методических рекомендаций позволили создать механизм реализации ст. 210 УК РФ, что тут же сказалось на активности правоприменительной практики. Сегодня количество регистрируемых преступлений, предусмотренных данной статьей, составляет более 200 ежегодно [3, с. 83].

При оценке эффективности указанных норм следует учитывать не только количество возбужденных дел, но и их общее превентивное заключение. В данном контексте уместно будет привести «грузинский пример». После введения в Уголовный кодекс Грузии ответственности за членство в воровском сообществе для вора в законе (ст. 223¹) в республике исчезла проблема воровского движения [4, с. 535–542].

Зато в России среди так называемых воров в законе, отбывающих наказание в виде лишения свободы, по национальному признаку преобладают грузины (33 %); второе место занимают русские (32 %), третье – армяне (8 %), четвертое – азербайджанцы (5 %) [5, с. 544].

Представляется, что такая ситуация может ожидать и Республику Беларусь в связи с введением в Российской Федерации уголовной ответственности за занятие лицом высшего положения в преступной иерархии (при отсутствии таковой в Беларуси). Учитывая особенности межгосударственного образования – Союзного государства, правового статуса граждан Беларуси и России, очевидным становится, что возможностей ухода от указанной ответственности у преступного мира гораздо больше, чем в Грузии. К тому же санкции по УК РФ для лиц, занимающих высшее положение в преступной иерархии, гораздо жестче, чем в Уголовном кодексе Грузии^{4*}.

Кроме того, жесткость санкции за данное преступление усиливается тем, что лица, осужденные за его совершение, направляются для отбывания наказания в соответствующее исправительное учреждение, расположенное в местах, определяемых федеральным органом уголовно-исполнительной системы (ч. 4 ст. 73 Уголовно-процессуального ко-

декса Российской Федерации, далее – УИК РФ), место отбывания наказания для них не определяется общим правилом (в пределах территории субъекта Российской Федерации, в котором осужденный проживал или был осужден (ч. 1 ст. 73 УИК РФ)).

Заслуживает внимания опыт Грузии в законодательном закреплении основных понятий, относящихся к теме воров в законе. Так, Закон Республики Грузия от 20 декабря 2005 г. № 2354-вс «Об организованной преступности и рэжете» в ст. 3 закрепляет следующие дефиниции: воровское сообщество, член воровского сообщества, воровская разборка, вор в законе^{5*}.

Существенным с точки зрения реализации указанных уголовно-правовых норм, является установление в приведенном законе доказательных стандартов, свидетельствующих о принадлежности лица к воровскому миру, которое подразумевает:

а) признание воровского мира, разделение его целей, публично выраженная поддержка воровского мира и понятий. Первостепенным источником для приобретения вышеизложенных доказательств являются показания свидетелей и пострадавших, а также показания самого обвиняемого (подозреваемого). Нахождение доказательств, подтверждающих причастность лица к воровскому миру, также возможно в различных инстанциях судебных решений, как в мотивационной, так и в резолюционной частях, а также в личном деле осужденного;

б) совершение лицом определенных действий для осуществления воровских целей. Вышеозначенное может выражаться в выполнении любого поручения вора в законе, которое может включать в себя как совершение преступления, так и осуществление других неправомерных и правомерных действий (например, если лицо добровольно передает деньги воровскому миру, но принуждением, утратившим или угрозой вышеозначенное действие не приносит соответственного состава);

в) наличие судимости, образ жизни и другие обстоятельства, которые могут подтвердить его связь с воровским миром.

Вор в законе – авторитетное лицо в воровском мире, заданиям которого подчиняется круг определенных лиц. Авторитет лица в воровском мире могут подтверждать решения суда на различных инстанциях, как мотивационные, так резолюционные части, а также личное дело осужденного. Вора

^{4*}Если по Уголовному кодексу Грузии максимальный срок лишения свободы составляет 8 лет, то по УК РФ – 15 лет. Минимальный срок данного наказания в Грузии – 7 лет, в России – 8 лет.

^{5*}Воровское сообщество – любая общность лиц, действующая в соответствии со специальными правилами, установленными (признаваемыми) этими лицами, целью которой является извлечение выгоды для ее членов или других лиц путем утративания, угроз, принуждения, принуждения при условии хранить молчание, воровских разборок, вовлечения малолетних в преступные деяния, совершения преступления либо подстрекательства к совершению преступления. Член воровского сообщества – любое лицо, признающее воровское сообщество и активно действующее для достижения целей воровского сообщества. Воровская разборка – разрешение членом воровского сообщества спора между двумя или более лицами, сопровождающееся угрозами, принуждением, утративанием или иными незаконными деяниями. Вор в законе – член воровского сообщества, который в соответствии со специальными правилами в любой форме управляет и (или) организует воровское сообщество или определенную группу лиц.

в законе отличает дача поручения любому лицу или группе лиц, которое в случае его осуществления будет служить достижению целей воровского мира. Задание может предусматривать как совершение неправомерных (например, совершение преступления, неподчинение), так и правомерных действий (как активным действием, так и уклонением от действий – бездействием). Основным источником установления факта дачи задания являются показания свидетелей и потерпевших, а также показания членов воровского мира (обвиняемых в участии), которые либо непосредственно, либо как-то иначе выполняли задание.

Воровской разбор, а равно организация разбора или участие в собрании (сходке) воров в законе подтверждается показаниями свидетелей, пострадавших, подозреваемых или обвиняемых, а также различными аудио- или видеозаписями.

Для установления вышеозначенных преступлений могут также активно использоваться другие доказательства, найденные в результате следственных действий, а также информация, полученная посредством скрытого прослушивания и слежки, а также конфиденциальных показаний.

Учитывая, что в России закона, аналогичного грузинскому, нет, а также исходя из того, что единственным уголовным законодательным актом является УК РФ, представляется, что основные понятия в рассматриваемой сфере (лицо, занимающее высшее положение в преступной иерархии, преступная иерархия) целесообразно закрепить в примечании к ст. 210 УК РФ.

В деле активизации нормы ст. 210¹ УК РФ значимым является уяснение такого субъективного признака, как вина. Так, А. В. Иванчин считает, что в данном случае происходит подмена данного понятия «опасным состоянием личности» [1, с. 161]. Говоря об отсутствии вины, автор этой гипотезы игнорирует то, что так называемый вор в законе в силу его преступного опыта не может не осознавать степень собственного влияния на окружающих даже самым фактом своего присутствия. «Именно создание реальной возможности причинения большего вреда, обусловленное повышенной опасностью лидера преступного сообщества, является основанием для уголовной ответственности за занятие такого положения», – пишет В. Н. Бурлаков [6, с. 83]. В принципе, такое понимание основания уголовной ответственности по ч. 4 ст. 210¹ УК РФ справедливо, однако следует дополнить, что речь должна идти не только о создании возможностей для причинения вреда, но и об осознании его реальности.

Наиболее ярко это проявляется в местах лишения свободы. При отбывании наказания воры в законе используют различные возможности для укрепления своего авторитета и влияния на бли-

жайшее окружение и основную массу осужденных, активно внедряют уголовные обычаи и традиции, противодействуют администрации исправительного учреждения [5, с. 544].

Воры в законе «являются своеобразными суперлидерами антисоциальных неформальных общностей и представляют собой модель или эталон криминализированной личности, в которой фокусируются основные ценности субкультуры преступника, а также социально-политические и нравственные черты, детерминирующие отчужденность человека от интересов общества и положительно ориентированных социальных групп», – пишет Ю. М. Антонян [7, с. 67]. Их отличает бескомпромиссность, изобретательность, изощренность, общительность, решительность, способность подчинить своей воле как лиц с криминальной установкой, так и представителей государственных структур [8, с. 86]. И потом, если такое лицо не желает оказывать влияние на других, не хочет быть привлеченным к уголовной ответственности, что мешает ему принять меры к развенчанию своего воровского статуса?

При указанном понимании опасного состояния можно поставить под сомнение правомерность институтов судимости, превентивного заключения (Германия, Швейцария и др.), административного надзора (Россия), профилактического наблюдения и превентивного надзора (Беларусь) и др. Ведь основанием применения указанных институтов является не что иное, как степень опасности лица, которая определяется по соответствующим признакам. Личность лидеров преступного мира характеризуется крайне отрицательно: степень и уровень их криминализации, роль в криминальном влиянии на окружающих превосходит все другие категории преступного мира.

О теоретической и законодательной состоятельности нормы ст. 210¹ УК РФ свидетельствует Постановление Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ) от 15 июля 2014 г. № 5554/08. В жалобе заявитель указывал, что норма ч. 1 ст. 223¹ Уголовного кодекса Грузии (принадлежность к воровскому миру) не была достаточно точной, чтобы он мог определить для себя, какие именно действия обнаруживают состав преступления.

В своем постановлении ЕСПЧ отметил, что «влияние, оказываемое на грузинское общество “воровским миром”, не ограничено тюремным сектором, оно распространяется на широкие слои населения и, в частности, на уязвимых членов общества, таких как молодежь. Логическое обоснование решения принять конкретные законы, касающиеся преступного мира, состояло в том, чтобы помочь государству эффективнее бороться с этими опасными преступными синдикатами, которые касаются не только криминального подполья, но и за-

разили многие аспекты обычной жизни общества» [9, с. 81–85].

В постановлении Европейского суда отмечается, что «ч. 1 ст. 223¹ УК была частью более широкого законодательного пакета, принятого в тот же день и включавшего Закон “О борьбе с организованной преступностью и рэкетом”. Раздел 3 этого закона всеобъемлюще разъяснил определения терминов, таких как “воровской мир” и “вор в законе”. Взятая во взаимосвязи с этим законом, ч. 1 ст. 223¹ УК сообщает обычному человеку все необходимые со-

ставляющие элементы двух преступлений, относящихся к функционированию “воровского мира”. Соответственно, если не через общее значение, то со ссылкой на раздел 3 Закона “О борьбе с организованной преступностью и рэкетом” и при необходимости с помощью адвоката заявитель мог бы легко предвидеть, что его действия будут влечь за собой уголовную ответственность по части первой ст. 223¹ УК» [9, с. 81–85]. ЕСПЧ пришел к выводу, что по данному делу не было допущено нарушений Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Заключение

Сопоставление норм уголовного законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации в сфере противодействия созданию преступных сообществ (преступных организаций) позволяет сделать вывод, что, несмотря на имеющуюся идентичность, они имеют свои особые характеристики.

Так, белорусское законодательство, в отличие от российского, предусматривает ответственность за принуждение лица к совершению преступления либо к участию в преступной организации (ст. 288 Уголовного кодекса Республики Беларусь). Заслуживает всяческого одобрения установление Уголовным законом Беларуси освобождения от уголовной ответственности лица, которое, выполняя специальное задание по предупреждению, выявлению и пресечению преступления и действуя с другими его участниками, вынужденно совершает преступление (ст. 38).

Обратим внимание на содержание норм УК РФ об ответственности лиц, занимающих высшее положение в преступной иерархии (ч. 4 ст. 210,

ст. 210¹). Необходимость установления таких норм обусловливается значительным количеством данных лиц и их влиянием на криминальную ситуацию в обществе. В 2018 г. на учете ОВД состояло 217 так называемых воров в законе. Однако только 18 из них были привлечены к уголовной ответственности, в отношении 16 принято решение о нежелательности пребывания на территории Российской Федерации.

Как видно, значительная доля таких лиц остается без какого-либо правового, в том числе и уголовно-правового, воздействия. В условиях введения уголовной ответственности за сам факт принадлежности лица к лидерам преступной иерархии возникает угроза их эмиграции в страны, где такой ответственности нет. В данной ситуации Беларусь вызывает наибольший интерес. Определенно, с точки зрения усиления межгосударственного воздействия на организованную преступность указанные нормы подлежат взаимному имплементированию.

Библиографические ссылки

1. Иванчин АВ. Занятие высшего положения в преступной иерархии (ст. 210¹ УК РФ) – пример необоснованной криминализации. В: Лопашенко НА, редактор. *IV Саратовские уголовно-правовые чтения: уголовно-правовое воздействие и его роль в предупреждении преступности: сборник статей по материалам IV Всероссийской научно-практической конференции; 30 сентября – 1 октября 2019 г.; Саратов, Россия*. Саратов: Издательство Саратовской государственной юридической академии; 2019. с. 159–161.
2. Быков ВМ. Проблемы применения ст. 210 УК РФ в новой редакции Федерального закона РФ от 3 ноября 2009 г. № 245-ФЗ. *Право и политика*. 2011;1:99–105.
3. Гришко АЯ. Особо квалифицирующий признак создания преступного сообщества (преступной организации). *Вестник Нижегородской академии МВД России*. 2017;2:82–85.
4. Сухаренко А. Разборки в ЕСПЧ. *Эж-Юрист*. 2014;5:535–542.
5. Горяинов КК, Овчинский ВС, редакторы. *Теория оперативно-розыскной деятельности*. Москва: ИНФРА-М; 2018. 762 с.
6. Бурлаков ВН. Высшее положение в преступной иерархии как основание уголовной ответственности. В: Лопашенко НА, редактор. *IV Саратовские уголовно-правовые чтения: уголовно-правовое воздействие и его роль в предупреждении преступности: сборник статей по материалам IV Всероссийской научно-практической конференции; 30 сентября – 1 октября 2019 г.; Саратов, Россия*. Саратов: Издательство Саратовской государственной юридической академии; 2019. с. 81–85.
7. Антонян ЮМ, редактор. *Множественный рецидив преступлений*. Рязань: Академия ФСИН России; 2019. 316 с.
8. Гришко АЯ. Криминологическая характеристика лица, занимающего высшее положение в преступной иерархии (часть 4 статьи 210 Уголовного кодекса Российской Федерации). *Человек: преступление и наказание*. 2016;3:84–88.

9. Постановление Европейского суда по правам человека от 15 июля 2014 года. Дело «Ашларба против Грузии». *Бюллетень Европейского суда по правам человека*. 2014;11:81–85.

References

1. Ivanchin AV. [The occupation of a higher position in the criminal hierarchy (Article 2101 of the Criminal Code of the Russian Federation) is an example of unjustified criminalization]. In: Lopashenko NA, editor. *IV Saratovskie ugovovno-pravovye chteniya: ugovovno-pravovoe vozdeistvie i ego rol' v preduprezhdenii prestupnosti: sbornik statei po materialam IV Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 30 sentyabrya – 1 oktyabrya 2019 g.; Saratov, Rossiya* [Criminal law impact and its role in crime prevention: 4th Saratov criminal law readings: a collection of articles based on the materials of the 4th All-Russian scientific and practical conference; 2019 September 30 – October 1; Saratov, Russia]. Saratov: Izdatel'stvo Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii; 2019. p. 159–161. Russian.
2. Bykov VM. [Problems applying Article 210 of the Criminal Code of the Russian Federation as amended by the Federal Law of the Russian Federation of 3 November 2009 No. 245-ФЗ]. *Pravo i politika*. 2011;1:99–105. Russian.
3. Grishko AY. [A particularly qualifying sign of the creation of a criminal community (criminal organization)]. *Vestnik Nizhegorodskoi akademii MVD Rossii*. 2017;2:82–85. Russian.
4. Sukharevskiy A. [Disassembly at the ECHR]. *Ezh-Yurist*. 2014;5:535–542. Russian.
5. Goryainov KK, Ovchinsky VS, editors. *Teoriya operativno-rozysknoi deyatel'nosti* [The theory of operational investigative activity]. Moscow: INFRA-M; 2018. 762 p. Russian.
6. Burlakov VN. [The highest position in the criminal hierarchy as the basis of criminal liability]. In: Lopashenko NA, editor. *IV Saratovskie ugovovno-pravovye chteniya: ugovovno-pravovoe vozdeistvie i ego rol' v preduprezhdenii prestupnosti: sbornik statei po materialam IV Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 30 sentyabrya – 1 oktyabrya 2019 g.; Saratov, Rossiya* [4th Saratov criminal law readings: Criminal law impact and its role in crime prevention: a collection of articles based on the materials of the 4th All-Russian scientific and practical conference; 2019 September 30 – October 1; Saratov, Russia]. Saratov: Izdatel'stvo Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii; 2019. p. 81–85. Russian.
7. Antonyan YuM, editor. *Mnogokratnyi retsidiv prestuplenii* [Multiple relapse of crime]. Ryazan': Akademiya FSIN Rossii; 2019. 316 p. Russian.
8. Grishko AY. Criminological characteristics of the person holding the highest position in the criminality (Part 4 of Article 210 of the Criminal Code of the Russian Federation). *Chelovek: prestuplenie i nakazanie*. 2016;3:84–87. Russian.
9. [The judgment of the European Court of Human Rights of 15 July 2014. Ashlarba v. Georgia]. *Byulleten' Evropeiskogo suda po pravam cheloveka*. 2014;11:81–85. Russian.

Статья поступила в редколлегию 24.02.2020.
Received by editorial board 24.02.2020.

УДК 343.9

ЗНАЧЕНИЕ УСЛОВИЙ В ПРЕСТУПНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (НА ПРИМЕРЕ КОРРУПЦИОННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ)

В. Б. ШАБАНОВ¹⁾, В. С. КРАСИКОВ¹⁾

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

С точки зрения криминалистики, уголовного процесса и оперативно-розыскной деятельности исследуются теоретические и практические аспекты предупреждения коррупционной преступной деятельности в части выявления и нейтрализации ее условий. Обосновывается вывод о том, что условия коррупционного преступления охватываются понятием преступной деятельности, что подлежит доказыванию в рамках уголовного процесса. Проведено разграничение предметов изучения криминалистики и криминологии в части предупреждения и профилактики преступлений.

Ключевые слова: криминалистика; оперативно-розыскная деятельность; расследование коррупционных преступлений; предупреждение и профилактика преступлений; причины и условия коррупционных преступлений; юридическая ответственность; преступная коррупционная деятельность.

SIGNIFICANCE OF THE CONDITIONS IN CRIMINAL ACTIVITY (ON THE EXAMPLE OF CORRUPTION CRIMES)

V. B. SHABANOV^a, V. S. KRASIKAU^a

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

Corresponding author: V. S. Krasikau (krasikau@mail.ru)

In the article from the point of view of forensic science, criminal procedure and operational-search activity, the theoretical and practical aspects of the prevention of corruption-related criminal activity are investigated in terms of identifying and neutralizing its conditions. The conclusion is substantiated that the conditions of a corruption crime are covered by the concept of criminal activity, which is subject to proof in the framework of the criminal process. A distinction is made between the subjects of the study of criminalistics and criminology in terms of the prevention of crime.

Keywords: criminalistics; operational-search activity; investigation of corruption crimes; crime prevention; causes and conditions of corruption crimes; legal liability; criminal corruption activity.

Образец цитирования:

Шабанов ВБ, Краси́ков ВС. Значение условий в преступной деятельности (на примере коррупционных преступлений). Журнал Белорусского государственного университета. Право. 2020;1:79–86.

For citation:

Shabanov VB, Krasikau VS. Significance of the conditions in criminal activity (on the example of corruption crimes). *Journal of the Belarusian State University. Law*. 2020;1: 79–86. Russian.

Авторы:

Вячеслав Борисович Шабанов – доктор юридических наук, профессор; заведующий кафедрой криминалистики юридического факультета.

Владимир Сергеевич Краси́ков – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры криминалистики юридического факультета.

Authors:

Vyacheslav B. Shabanov, doctor science (law), full professor; head of the department of criminalistics, faculty of law.

lawcrim@bsu.by

Vladimir S. Krasikau, PhD (law), docent; associate professor at the department of criminalistics, faculty of law.

krasikau@mail.ru

Введение

Криминалистика, уголовный процесс и оперативно-розыскная деятельность (ОРД), являясь прикладными юридическими науками, располагают достаточным научным потенциалом для выявления закономерностей, причин и условий преступлений, что подлежат установлению в процессе расследования по уголовному делу с целью предупредить противоправные действия. Предупреждение преступлений мы рассматриваем как установленный режим функционирования государственных правоохранительных органов и судов, предусматривающий реализацию в рамках своей компетенции мероприятий, направленных на выявление и нейтрализацию условий, которые позволяют субъекту осуществлять противоправную деятельность определенным способом. В связи с этим, по нашему мнению, диалектический подход к изучению сложной проблемы – конкретной преступной деятельности – предполагает следующий вывод: «...если существуют условия для преступления – оно не замедлит проявиться, так как для этого необходима всего лишь причина. В свою очередь, причина преступления обуславливается отношением субъекта к окружающей неблагоприятной для него обстановке в конкретной ситуации» [1, с. 362]. Условия преступления имеют собственное содержание в криминалистическом контексте и, по мнению авторов статьи, это перечисленные ниже обстоятельства:

1) непосредственно включенные в систему (механизм) конкретного преступления, что про-

является в способе совершения и устанавливается в процессе доказывания (ст. 89 Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь (далее – УПК)) по уголовному делу (на основе изучения причинно-следственных связей, повлекших преступный результат);

2) не включенные в систему доказывания, но подлежащие установлению в процессе уголовного преследования и судебного следствия (ст. 90 УПК). Поэтому данные обстоятельства являются элементами системы конкретного преступления;

3) характеризующие обстановку, в которой проявляются закономерности способа совершения преступлений определенного вида, что должно учитываться при разработке методик их расследования, выявления лиц, от которых можно ожидать криминальной активности, в том числе и по созданию условий для совершения этих преступлений. Эта проблема исследуется в сфере предупреждения преступлений науками уголовно-правового цикла: криминалистикой, уголовным и уголовно-процессуальным правом и оперативно-розыскной деятельностью;

4) характерные для преступной деятельности в целом (что в определенной степени согласуется с криминологическим подходом к профилактике преступности), но имеющие свои особенности в уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельности, связанные с реализацией уголовной ответственности.

Основная часть

Рассматривая проблемы предупреждения преступлений в криминалистическом, уголовно-процессуальном и оперативно-розыском аспектах, мы полагаем, что деятельность по предупреждению преступлений всегда направлена на конкретные субъекты, от которых можно ожидать противоправной активности. Однако следует признать, что своевременно обнаружить и нейтрализовать эту активность проблематично, особенно если речь идет об организованной или коррупционной преступной деятельности, поэтому необходимо воздействовать на конкретные условия, которые провоцируют действие субъекта [1]. Таким образом, исследование условий совершения преступлений – перспективное направление в сфере криминалистики, уголовного процесса и оперативно-розыскной деятельности.

Следует отметить, что наиболее обстоятельно проблему влияния условий на причину совершения преступлений изучил Г. Г. Зуйков, который отметил: «В целом объективная обстановка, в которой предполагается совершение преступления, суще-

ствует более или менее постоянно и может быть известна преступнику. С учетом ее особенностей он обычно заранее определяет цели преступления и разрабатывает способ совершения преступления» [2, с. 28]. Проведя большую работу по выяснению влияния обстановки на способ совершения преступления, Г. Г. Зуйков пришел к выводу, что она включает в себя следующие элементы: «...факторы, характеризующие место и время совершения действий, понимаемые не только в географическом, топографическом и астрономическом смысле, а главным образом с позиций социального, бытового, производственного, коммуникационного и иного характера; качества и свойства материальных объектов на месте совершения преступления и связанных с ним местах; метеорологические условия места и времени совершения преступления; характер предприятия, учреждения, организации и тому подобных объектов, являющихся местом совершения преступления; порядок их деятельности, существующие в них особенности функционирования различных систем, имеющие отношение к со-

вершению преступления; условия и образ жизни лиц, имеющих отношение к месту совершения преступления» [2, с. 29].

Итак, ключевым аспектом для понимания сущности предупреждения преступлений является обстановка, в которой оно совершается, однако ряд перечисляемых элементов этой системы слабо соотносится с предметом изучения правовых наук. Так, О. А. Кудряшова справедливо отмечает, что дальнейшие исследования в области криминалистического определения обстановки сводятся к следующим дефинициям: «Н. П. Яблоков указывает, что под “обстановкой совершения преступления следует понимать систему различного рода взаимодействующих между собой объектов, явлений, процессов, характеризующих условия места, время, вещественные, физико-химические, метеорологические условия, производственные факторы, особенности поведения участников события и другие обстоятельства объективной реальности, сложившиеся в ходе преступления и влияющие на способ совершения и механизм. В. А. Образцов рассматривает обстановку совершения преступления как территориальную, климатическую, демографическую и иную специфику региона, в которой совершено преступление, а также обстоятельства, характеризующие непосредственно место, время, условия и другие особенности совершения преступления”»¹.

Таким образом, условия преступной деятельности с точки зрения криминалистики, уголовного процесса и ОРД целесообразно и устанавливать, и доказывать. В связи с этим исследовательская работа в сфере предупреждения преступлений, разработки методик их расследования, а также установления факторов влияния условий на достижение преступного результата должна нацеливаться на научную разработку мер и мероприятий технического (технологического), управленческого характера по защите объектов преступного посягательства; выявление в процессе расследования тех обстоятельств (условий), которые способствовали достижению преступного результата, и их оценки в плане юридической ответственности конкретных субъектов; превентивное вторжение оперативно-розыскными способами (методами) в ту среду, которая воспроизводит либо способна воспроизводить преступления в целях их своевременного пресечения и выявления лиц, подготавливающих, совершающих и совершивших преступления.

Полагаем необходимым отметить следующее:

1) условия преступлений могут включать в себя природные, техногенные, социальные и иные объек-

тивные факторы, которые способствуют реализации основной причины преступления. Если они влияют на способ совершения конкретного криминального деяния, то подлежат и установлению, и доказыванию;

2) в процессе доказывания по уголовному делу исследуются все причинно-следственные связи, на основании их отображений в материальных и идеальных следах преступления, поэтому условия, подлежащие установлению в процессе расследования, следует рассматривать с точки зрения ответственности конкретных лиц, в том числе уголовной. Иначе как можно понимать, что условия преступности – такие явления, которые сами не порождают преступность, «но служат обстоятельствами, способствующими ее возникновению и существованию»²;

3) юридическая ответственность – это состояние правовых отношений, порождаемое фактом криминального события, которое обязывает правоохранительные органы действовать в пределах их компетенции: для оперативных подразделений соответствующих государственных органов, в том числе и до возбуждения уголовного дела, для органов дознания, следствия и прокуратуры в рамках решения задач уголовного права и процесса.

В уголовно-процессуальном понимании причины и условия преступления устанавливаются в связи с расследованием конкретного уголовного дела. Так, на основании положений ст. 89 УПК в обстоятельства, подлежащие доказыванию по уголовному делу, включаются, например, место, время, способ и другие обстоятельства совершения преступления. В соответствии с положениями ст. 199 УПК, установив при производстве по материалам проверки или уголовному делу нарушения закона, причины и условия, способствовавшие совершению преступления, орган уголовного преследования вправе внести в соответствующие организации или должностному лицу представление о принятии мер по устранению нарушений закона, причин и условий, способствовавших совершению преступления, которое подлежит рассмотрению с обязательным уведомлением о принятых мерах в месячный срок со дня получения представления. Таким образом, под обстоятельствами понимается то, что находится в причинно-следственной связи с событием преступления и подлежит доказыванию, а причины и условия понимаются в криминологическом контексте, что, по нашему мнению, дискуссионно. Полагаем, что отсутствие в уголовно-процессуальном и оперативно-розыском законодательствах дифференциации причин и условий, способствующих

¹Кудряшова О. А. Криминалистическое значение обстановки совершения преступления [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kriminalisticheskoe-znachenie-obstanovki-sovsheniya-prestupleniya> (дата обращения: 15.01.2020).

²Дворецкий М. Ю., Авдеев Р. В. Причины и условия преступности [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/prichiny-i-usloviya-prestupnosti> (дата обращения: 15.01.2020).

щих совершению преступлений, может проявляться в формализме предупредительной деятельности правоохранительных органов.

Для изучения этой проблемы мы провели небольшое исследование материалов проверок правоохранительных органов и представлений об устранении причин и условий конкретной преступной (противоправной) деятельности. Так, органами прокуратуры используются следующие формулировки: бессистемность в работе по предупреждению, безответственность работников, отсутствие системности в предупреждении коррупции, недостаточность контроля, ненадлежащее исполнение служебных обязанностей, нарушение законодательства при ведении административного процесса со стороны руководства и формализм.

Подразделениями следственных органов при расследовании конкретных уголовных дел в представлениях указываются следующие причины и условия преступлений: по ст. 424 Уголовного кодекса Республики Беларусь (далее – УК) установлено, что председателем кооператива не проводились в установленные периоды общие собрания членов кооператива, на собраниях уполномоченных не велись протоколы, не избиралась для осуществления контроля за финансово-хозяйственной деятельностью кооператива ревизионная комиссия; не нашли подтверждения в учреждении образования факты проведения мероприятий по информированию работников и студентов, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции; при расследовании уголовного дела, возбужденного по ст. 424 УК (злоупотребление властью или служебными полномочиями) в отношении работника медицинского учреждения, установлено, что работа комиссии по предупреждению коррупции организована не на должном уровне и проводится формально, результатом чего является низкий уровень правового сознания и правовой культуры работников.

Официальная информация, исходя из анализа коррупционных преступлений в Гродненской области через призму следственной практики, показывает следующее: «Результаты расследования свидетельствуют, что осуществление преступной деятельности оказывается возможным вследствие непринятия со стороны руководителей ведомств должных мер по предупреждению, выявлению и пресечению коррупции; отсутствия системного подхода к проведению антикоррупционной работы; упущений при подборе кадров; недооценки роли ведомственного контроля в противодействии коррупции; ненадлежащего исполнения служеб-

ных обязанностей работниками контрольно-ревизионных и кадровых служб; непосредственно низких морально-деловых качеств должностных лиц»³.

Таким образом, приведенные примеры из открытых источников свидетельствуют о следующем: 1) смешение понятий «причины» и «условия» в сфере криминалистики, уголовно-процессуальной деятельности и ОРД приводит к формальному подходу не только в теории, но и на практике; 2) условия совершения преступлений – ключевой аспект предупредительной работы, основанной на воздействии на конкретные субъекты в рамках их юридической ответственности; 3) условия, способствующие совершению преступлений вне деятельности по доказыванию, представляют криминалогические характеристики или организационно-управленческие отношения, не позволяющие определить вид юридической ответственности конкретных субъектов в рамках уголовного законодательства; 4) юридическая ответственность – это правоотношение, которое возникает, когда компетентным государственным органом решается задача по установлению вины конкретного субъекта (субъектов) в совершенном преступлении.

Однако до настоящего времени у ученых-процессуалистов и криминалистов, а также практических работников правоохранительных органов нет единого мнения о форме исследования условий преступления в конкретной процессуальной деятельности. Одни (М. С. Строгович, А. М. Ларин, В. Д. Арсеньев, А. П. Рыжаков, В. Г. Глебов, Е. А. Зайцева и др.) считают, что обстоятельства (условия) совершения преступления входят в предмет доказывания, другие (М. П. Шаламов, Б. А. Галкин, В. Г. Баяхчев) так не считают⁴. А. С. Рубис относительно сферы криминалистического доказывания указывает, что закономерностью является «получение “выводных” знаний (объясняющих, прогнозирующих), основанных на выявленных, исследуемых, сопоставляемых фактах... Выводные знания должны строиться исходя из общих представлений субъектов доказывания... других подлежащих установлению обстоятельств, которые прямо не наблюдаются» [3, с. 129–130].

На основании анализа этих точек зрения мы полагаем, что проблема заключается в полноте расследования и компетенции правоохранительных органов и судов при оценке обстоятельств преступления и преступной деятельности. С одной стороны (это касается состава преступления), суд рассматривает не отдаленную, а ближайшую причину в системе причинно-следственных связей. С другой – необходимость установления и юридической

³Коррупционные преступления в Гродненской области [Электронный ресурс]. URL: <https://sk.gov.by/ru/protivodeistvie-korrupcii-ru/view/korrupsionnye-prestuplenija-v-grodnenskoj-oblasti-cherez-prizmu-sledstvennoj-praktiki-analiticheskij-obzor-6109/> (дата обращения: 15.01.2020).

⁴Криминалистическое понятие причин и условий [Электронный ресурс]. URL: https://studbooks.net/1004864/pravo/kriminalisticheskoe_ponyatie_prichin_usloviy (дата обращения: 15.01.2020).

оценки условий преступления являются компетенцией органа предварительного расследования, причем они важны так же, как и установление причины.

И в этом отношении полагаем необходимым отметить подход, характерный для советской криминалистики 1930-х гг. В этот период понятий об условиях, способствующих совершению преступлений, не существовало. Однако изучение методики расследования отдельных видов преступлений помогает понять логику мышления и действий должностных лиц органов предварительного расследования. Например, в ходе установления обстановки и условий работы организации, которой касается расследуемое дело, «следователь должен ознакомиться с положением об этой организации, с ее внутренней структурой, с распределением функций между отдельными частями этой организации, с правами и обязанностями должностных лиц, с правилами выполнения производственных, торговых, административных и иных операций, составляющих предмет деятельности данной организации... Следователь включает в план расследования следственные действия, необходимые для выяснения круга деятельности и пределов ответственности каждого из тех должностных лиц, которых касается проводимое расследование» [4, с. 186–187]. Иными словами, в рамках расследования следователь должен выявлять как непосредственно обвиняемых (подозреваемых) в совершении преступления, так и тех, кто в силу своих должностных обязанностей также несет ответственность (например, за бездействие должностного лица (ст. 425 УК), что полностью соответствует пониманию полноты расследования.

Таким образом, установление в процессе расследования особенностей взаимодействия обвиняемого с другими людьми в конкретной обстановке помогает выявить причинно-следственные связи и условия, в которых они произошли. Кроме того, установление условий, способствовавших совершению преступления, позволяют не только дать юридическую оценку в соответствии с действующим законодательством, но и понять закономерности совершения конкретного преступления, и на этой основе предложить меры по его профилактике, а также осуществить мероприятия по предупреждению противоправных действий. Для этого выводы органа предварительного расследования должны быть конкретными и основанными на знании обстановки совершения преступлений. Полагаем, что исследование условий совершения противоправных действий должно быть предметом рассмотрения в суде; указываться в вопросах, разрешаемых судом при постановлении приговора (ст. 352 УПК), а также в резолютивной части обвинительного приговора (ст. 361 УПК); поддерживаться угрозой наказания по ст. 423 УК в случае,

если судебное решение компетентным должностным лицом не будет исполнено.

Ключевым в данном исследовании является понимание преступления как системы, которая, по утверждению А. В. Дулова, характеризуется тем, «что она образуется за счет дефектов в управленческих, социальных системах или паразитирует на их материальных ресурсах. Такая система может быть создана и как средство (специально организованное) разрешения противозаконным путем возникших противоречий внутри системы, между системами. Одна из характерных особенностей такой системы, как преступление, заключается в том, что в ней сочетаются элементы социальной, технологической, психологической сфер жизни человека. Это комплексная система, своеобразно сочетающая в себе все недостатки, противоречия, которые существуют в социальной сфере, в процессах производства, распределения, обслуживания, в условиях жизни, психических, моральных качествах людей. Таким образом, система “преступление” включает в себя субъект, совершающий уголовно наказуемые действия, элементы других систем и средства, специально создаваемые для совершения преступления» [5, с. 75].

Остается только добавить, что в элементах других систем также присутствуют субъекты. Взаимодействие людей и элементов системы преступления охватывается понятием «преступная деятельность», которое включает в себя субъектов, действующих в определенной обстановке и использующих ресурсы этих систем. Именно преступная деятельность – объект предупреждения преступлений, она и является предметом изучения криминалистики, уголовного процесса и ОРД применительно к видам преступных деяний.

Каким же образом люди используют ресурсы систем? Несомненно, криминалистику в первую очередь интересуют элементы, оставляющие материальные и идеальные следы, которые используются в процессе доказывания по уголовному делу. Элементы этой системы могут быть представлены в виде следующей цепочки: объекты и предметы преступного посягательства – орудия (способ) преступления – предметы преступления – субъект преступления, который, исходя из конкретной обстановки (место, время, особенности правовой, социальной, технологической и психологической сфер деятельности и др.), избирает способ достижения преступной цели. В связи с этим, чтобы понять, как влияет обстановка на выбор субъектом криминального способа, необходимо в каждом расследовании устанавливать определенные закономерности, которые можно назвать дефектами управляемых систем (объект для профилактики), а также закономерности использования субъектами этих дефектов (объект для предупреждения).

Например, интернет-источник указывает следующее: «В стране работает эффективный антикоррупционный механизм, однако на практике нашим службам наверняка приходилось сталкиваться с правовыми коллизиями? Это так... Начальнику отдела крупного бюджетообразующего госпредприятия поручают собрать информацию и решить ряд вопросов по закупке материальных ценностей. Этот сотрудник работу выполняет, при этом лоббирует интересы конкретного поставщика и получает взятку. По коррупционной статье не осуждается, так как не является должностным лицом и договор с фирмой не заключал. Есть категория работников, которым специальными полномочиями предоставлены определенные права, и выполняемая ими работа приводит к совершению юридически значимых действий, и осуждаться они должны как должностные лица. Кроме того, контролировать эти моменты – кто на предприятиях за что отвечает и как действует, мы призываем антикоррупционные комиссии. К сожалению, вопросы остаются»⁵.

Имеют ли отношение все указанные обстоятельства к криминалистике, уголовному процессу и ОРД? На первый взгляд – нет. Влияет ли это на виновность лица в уголовно-правовых отношениях? Как видим, нет. Обуславливают ли эти обстоятельства закономерности преступлений? Да, поскольку обстоятельства государственных закупок и организационно-управленческой деятельности чиновников являются объектами оперативного обслуживания (мониторинга). Именно эти элементы системы преступления должны изучаться в процессе уголовного преследования и ОРД, так как там действуют субъекты, создающие условия либо приспосабливающиеся к существующим условиям. Эти обстоятельства должны выявляться, вскрываться в конкретной практической деятельности в отношении конкретных субъектов. И в этом случае ответственность – это право и обязанность государственного органа действовать в сфере выявления, пресечения и предупреждения преступлений.

Таким образом, по нашему мнению, в криминалистике и ОРД под условиями коррупционного преступления следует понимать деятельность субъектов, влияющую непосредственно на достижение преступного результата, в том числе объединенную с преступлением формами соучастия (ст. 16 УК), а также совершением преступления группой (ст. 17 УК), организованной группой (ст. 18 УК), преступной организацией (ст. 19 УК). Для каждого конкретного противоправного действия есть свои условия, которые определяют его индивидуальность. Их юридическая оценка позволяет дополнять сле-

довую картину преступления, что можно использовать в процессе доказывания с целью установить объективную истину. *Именно эту деятельность следует считать предупреждением совершения противоправных действий.*

Чтобы проиллюстрировать данный подход, можно обратиться к конкретному примеру противодействия коррупционной преступности, основанному на официальной информации: «Главным следственным управлением окончено расследование уголовного дела по обвинению руководителя коммерческих организаций в организации превышения служебных полномочий и даче взятки должностным лицам предприятий системы ЖКХ, расположенных на территории Витебской, Минской и Могилёвской областей. <...> Следствием установлено, что 40-летний житель Минского района, действуя от имени подконтрольных ему организаций, в период с 2009 по 2015 годы реализовал план преступной деятельности, сопряженной с вовлечением в нее должностных лиц. Семь руководителей районных предприятий системы ЖКХ умышленно заключили с коммерческими организациями, подконтрольными обвиняемому, договоры на поставку товарно-материальных ценностей (в большинстве случаев – насосного оборудования) по явно завышенным ценам. За благоприятное решение вопроса о заключении договоров некоторым должностным лицам передавались взятки – процент от общей суммы сделки... Всем фигурантам, должностным лицам предприятий системы ЖКХ, предъявлено обвинение по ч. 3 ст. 426 УК (превышение служебных полномочий). Также действия шестерых из них квалифицированы по ст. 430 (получение взятки), а одного, кроме прочего, – и по ч. 1 ст. 427 УК (служебный подлог). <...> В адрес Министерства жилищно-коммунального хозяйства следствием направлено представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению преступлений. Среди прочего в нем изложены предложения об обеспечении систематического контроля за проведением подчиненными организациями закупок товаров, а также об исключении случаев лоббирования интересов конкретных юридических и физических лиц»⁶.

Таким образом, в приведенном примере совокупность условий преступления включает деятельность руководителя коммерческих организаций по монополизации своих услуг, реализацию плана преступной деятельности, сопряженной с вовлечением должностных лиц на длительный срок, отсутствие систематического контроля за проведением закупок со стороны министерства, лобби-

⁵Почему для борьбы с коррупцией понадобились правовые изменения и какие появятся в ближайшее время [Электронный ресурс]. URL: <https://www.sb.by/articles/tsel-neterpimost-k-korrupsii.html> (дата обращения: 15.01.2020).

⁶Следственным комитетом завершено расследование масштабного дела о коррупции в системе ЖКХ [Электронный ресурс]. URL: <https://sk.gov.by/ru/news-ru/view/sledstvennym-komiteto-zaversheno-rassledovanie-masshtabnogo-dela-o-korrupsii-v-sisteme-zhkh-5875/> (дата обращения: 15.01.2020).

рование интересов. Поэтому план и был рассчитан на то, что районные руководители предприятий организуют закупки таким образом, что выигрывать тендер будет заинтересованное лицо. Значит, тендерные комиссии и комиссии по противодействию коррупции в самих предприятиях исполняли свои обязанности формально или были в этом заинтересованы. Необеспечение контроля со стороны работников министерства повлекло хищение денежных средств из республиканского бюджета и завышение тарифов. Следовательно, работники своими действиями (бездейтельностью) способствовали этому, а значит необходимо устанавливать либо личную их заинтересованность, либо служебную халатность, которые необходимо доказывать в рамках уголовного преследования. Также остался невыясненным вопрос о лоббировании интересов. Не является ли оно по действующему законодательству коррупционным преступлением (правонарушением)?

Изучение этой преступной деятельности позволяет сделать и такой вывод. Предприниматель, руководствуясь коммерческим интересом, создал организованную систему взаимодействия, позволившую при помощи и попустительстве должностных лиц государственных органов получать незаконно прибыль за счет бюджета и средств налогоплательщиков. В результате расследования организованный характер этой преступной деятельности доказан не был, однако было заявлено о шести чиновниках, привлеченных к уголовной ответственности за совершение коррупционных преступлений.

Следующий пример показывает, как преступная деятельность формируется в условиях подчиненности в государственной организации. Так, «УСК по Могилёвской области окончено расследование уголовного дела в отношении пяти сотрудников отдела контроля пассажирского транспорта ОАО «Могилёвоблавтотранс», обвиняемых в совершении ряда преступлений. Следствием установлено, что обвиняемые, объединившись в организованную группу, распределили между собой роли и совместно продолжительный период занимались противоправной деятельностью, направленной на систематическое получение взяток от водителей и кондукторов. <...> Полученные в качестве взяток денежные средства делились поровну между чле-

нами организованной преступной группы. <...> Водители и кондукторы, отказавшиеся передавать денежные средства, подвергались тщательным проверкам со стороны членов организованной группы с последующим привлечением к различным видам ответственности с тем, чтобы в дальнейшем склонить их к противоправному поведению. Следовательно... направлено представление об устранении нарушений закона, причин и условий, способствовавших совершению преступления, и о принятии мер, направленных на недопущение аналогичных фактов со стороны других работников. Действия обвиняемых следствием квалифицированы по ч. 4 ст. 209, ч. 3 ст. 430 и ч. 2 ст. 424 (мошенничество, совершенное в особо крупном размере, получение взятки группой лиц и злоупотребление служебными полномочиями) Уголовного кодекса Республики Беларусь»⁷.

Анализ представленной информации позволяет заключить, что в этом случае наличествуют квалифицирующие признаки по ч. 1 ст. 18 УК (преступление признается совершенным организованной группой, если оно совершено двумя или более лицами, предварительно объединившимися в управляемую устойчивую группу для совместной преступной деятельности). Однако обвинение предъявлено по совокупности преступлений, при отсутствии признаков, указывающих на организованную группу (ст. 18 УК). Вполне возможно, не удалось установить организатора и предварительное объединение в управляемую устойчивую группу. Но, как показывает изучение преступной деятельности конкретных лиц, работающих в одной государственной организации, был разработан план и определены направления «работы», распределены роли; принято решение о распределении доходов от преступной деятельности, осуществлены меры по расширению базы с целью извлечь криминальный «доход», использованы возможности (ресурсы и дефекты) производственной (организационно-управленческой) работы конкретного государственного предприятия. И это классическая схема эволюции организованной преступности, которая должна учитываться в сфере предупреждения коррупционных преступлений, а также при доказывании по уголовному делу, в том числе в ходе судебного следствия.

Заключение

Таким образом, на основании изложенного мы пришли к следующим выводам:

1. С точки зрения криминалистики предупреждение преступлений – это состояние, основа, уста-

новленный режим функционирования правоохранительного органа, предусматривающий его деятельность по реализации комплексных, взаимосвязанных и взаимообусловленных правовых,

⁷В Могилёвской области перед судом предстанут контролеры, объединившиеся в организованную группу для совершения преступлений [Электронный ресурс]. URL: <https://sk.gov.by/ru/protivodeistvie-korruptzii-ru/view/v-mogilevskoj-oblasti-pered-sudom-predstanut-kontrolery-objedinivshiesja-v-organizovannuju-gruppu-dlja-5764/> (дата обращения: 15.01.2020).

процессуальных, организационно-управленческих и оперативно-розыскных мероприятий, направленных на нейтрализацию условий, способствующих проявлению конкретных причин противоправного поведения. Нейтрализация условий обеспечивается в рамках юридической ответственности субъектов коррупционной деятельности.

2. Условия коррупционного преступления охватываются понятием преступной деятельности, которая основывается на использовании криминальным субъектом дефектов социальной управляемой системы (организации) с целью извлечь материальную или иную выгоду. Дефект этой системы всегда представляет собой деятельность или бездеятельность конкретных лиц, заинтересованных в преступном результате либо обязанных своими компетенциями этого результата не допускать.

3. При расследовании коррупционных преступлений необходимо учитывать, что противоправная деятельность может и не содержать признаки организованной группы или преступной организации (например, ее управляемость или существование лидера). Поэтому проблема предупреждения этих преступлений должна решаться в рамках юриди-

ческой (уголовной) ответственности лиц, в том числе и за бездействие должностного лица, что подлежит доказыванию в процессе расследования. Уголовную ответственность за преступную коррупционную деятельность можно рассматривать и как перспективу совершенствования уголовного законодательства с учетом особенностей совершения этого вида преступлений.

4. Криминалистика имеет непосредственную связь с криминологией, когда в процессе осуществления ОРД или предварительного расследования выявляются законодательные, организационно-управленческие, производственные, технологические и иные условия (дефекты), которые могут использоваться для преступной деятельности. Если эти недостатки не являются предметом доказывания, а могут быть устранены, например совершенствованием законодательства, сокращением административных процедур, обеспечением деловых связей правоохранительных органов с государственными организациями в целях обмена информацией, развитием системы общественного контроля, данные меры следует относить к профилактике, и в этом есть отличие ее от предупреждения.

Библиографические ссылки

1. Шабанов ВВ, Красиков ВС. Проблемы предупреждения и профилактики в сфере противодействия преступности: теоретико-правовые аспекты. В: Солодовников СЮ, редактор. *Экономическая наука сегодня. Выпуск 2*. Минск: БНТУ; 2014. с. 358–364.
2. Зуйков ГГ. *Поиск преступников по признакам способов совершения преступлений*. Москва: Высшая школа МВД СССР; 1970. 189 с.
3. Дулов АВ, Рубис АС. *Основы формирования криминалистической теории доказывания*. Минск: БГУ; 2004. 263 с.
4. Голунский СА, Шавер БМ. *Криминалистика: методика расследования отдельных видов преступлений*. Москва: Юридическое издательство НКЮ СССР; 1939. 369 с.
5. Дулов АВ, Грамович ГИ, Лапин АВ, Костров АИ, Куприянова АА, Андреев ИС и др. *Криминалистика*. Минск: Экоперспектива; 1996. 415 с.

References

1. Shabanov VB, Krasikov VS. [Problems of prevention and prevention in the sphere of combating crime: theoretical and legal aspects]. In: Solodovnikov SYu, editor. *Ekonomicheskaya nauka segodnya. Vypusk 2* [Economic science today. Issue 2]. Minsk: Belarusian National Technical University; 2014. p. 358–364. Russian.
2. Zuikov GG. *Poisk prestupnikov po priznakam sposobov soversheniya prestuplenii* [Search for criminals by signs of ways to commit crimes]. Moscow: Vysshaya shkola MVD SSSR; 1970. 189 p. Russian.
3. Dulov AV, Rubis AS. *Osnovy formirovaniya kriminalisticheskoi teorii dokazyvaniya* [Bases of formation of the theory of forensic evidence]. Minsk: Belarusian State University; 2004. 263 p. Russian.
4. Golunsky SA, Shaver BM. *Kriminalistika: metodika rassledovaniya otdel'nykh vidov prestuplenii* [Criminalistics: methods of investigation of certain types of crimes]. Moscow: Yuridicheskoe izdatel'stvo NKYu SSSR; 1939. 369 p. Russian.
5. Dulov AV, Gramovich GI, Lapin AV, Kostrov AI, Kupriyanova AA, Andreev IS, et al. *Kriminalistika* [Criminology]. Minsk: Ekoperspektiva; 1996. 415 p. Russian.

Статья поступила в редколлегию 10.10.2019.
Received by editorial board 10.10.2019.

УДК 343.241

ФИЛОСОФСКИЕ ОСНОВЫ УЧЕНИЯ О ПРИРОДЕ НАКАЗАНИЯ

А. В. ШИДЛОВСКИЙ¹⁾

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

Исследуются философские основы учения о сущности наказания как явления социального и правового, рассматриваются подходы к природе наказания в различных мировоззренческих парадигмах, обуславливающих необходимость существования в обществе этого явления. Раскрываются основные философские концепты наказания в классическом, социологическом и просветительно-гуманистическом направлениях уголовного права. Обосновывается право наказания с позиций индетерминизма, механистического детерминизма и детерминизма. Отмечается влияние новых методологий и мировоззренческих подходов на развитие современного учения о наказании и пенитенциарном праве. Делается вывод о сущности социальной справедливости, обусловленной системой ценностей, принимаемой тем или иным обществом, образующей ядро в осмыслении любого философского ракурса.

Ключевые слова: наказание; социальная и юридическая природа наказания; философия идеализма и материализма; уголовно-правовое направление; индетерминизм; механистический детерминизм; детерминизм; право наказания.

PHILOSOPHICAL BASES OF TEACHING ABOUT THE NATURE OF PUNISHMENT

A. V. SHIDLOVSKY^a

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

The author investigates the philosophical foundations of the doctrine of the essence of punishment as a social and legal phenomenon, and considers approaches to the nature of punishment in various worldview paradigms that determine the need for this phenomenon to exist in society. The author reveals the main philosophical concepts of punishment in the classical, sociological and educational-humanistic criminal-legal directions. The author justifies the right of punishment from the positions of indeterminism, mechanistic determinism and determinism. The author notes the influence of new methodologies and worldview approaches on the development of the modern doctrine of punishment and penitentiary law. It is concluded that the essence of social justice is determined by the system of values accepted by a particular society, which forms the central core in the understanding of any philosophical perspective.

Keywords: punishment; the social and legal nature of punishment; the philosophy of idealism and materialism; criminal law; indeterminism; mechanistic determinism; determinism; the law of punishment.

Введение

Феномен наказания на протяжении развития всей человеческой цивилизации занимал особую нишу. Вопрос о его природе в центре внимания не только юристов и известных государственных

и общественных деятелей различных исторических эпох, но и ученых – представителей многих сфер знания, философов. Социальная и юридическая природа наказания не одно столетие рассма-

Образец цитирования:

Шидловский АВ. Философские основы учения о природе наказания. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2020;1:87–94.

For citation:

Shidlovsky AV. Philosophical bases of teaching about the nature of punishment. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2020;1:87–94. Russian.

Автор:

Андрей Викторович Шидловский – кандидат юридических наук, доцент; заместитель декана по учебно-воспитательной работе, доцент кафедры уголовного права юридического факультета.

Author:

Andrei V. Shidlovsky, PhD (law), docent; deputy of dean for educational work and associate professor at the department of criminal law, faculty of law.
shidlovsky_a@mail.ru

тривается авторами в различных сюжетных линиях зарубежной и отечественной художественной литературы [1, с. 172–183].

Не претендуя на весь масштаб философского учения о наказании, обозначим несколько важных,

на наш взгляд, мировоззренческих начал, определяющих подходы к самой природе наказания. В любом случае нам придется затронуть два основных философских направления – идеализм и материализм.

Основная часть

Понимание сущности наказания зависит от того или иного уголовно-правового направления (школы уголовного права) и его обусловленности влиянием философии идеализма или материализма.

Классическая школа базируется на концепте справедливого нравственного воздаяния за содеянное, где основанием наказуемости выступает вина лица (степень выражения его «вклада» в преступное поведение). Природа наказания представляется классического уголовно-правового направления раскрывалась в *теории порицания преступления или юридического возмездия*¹ с требованиями его полезности. Возмездие путем применения наказания трактовалось как восстановление нарушенного права или установленного государственного правопорядка.

В XVIII–XIX вв. взгляда на наказание как возмездие придерживались наиболее известные представители идеалистической философии. В частности, немецкий философ И. Кант (1724–1804) утверждал: «Каков же род и размер наказания, являющегося принципом и руководством для общественной справедливости? Никакой иной, как только принцип равенства (в положении стрелки на весах справедливости) – не склоняться ни на одну, ни на другую сторону. Таким образом, зло, которое ты причинил другому из народа без его вины, ты причинил самому себе. Если ты его оскорбляешь, то ты оскорбляешь самого себя, если ты его обкрадываешь, то ты обкрадываешь самого себя, бьешь ты его, ты бьешь себя, убиваешь ты его, ты убиваешь самого себя. Только право возмездия (*jus talionis*), но непременно перед судом (а не в твоём частном суждении) может определенно указать и качество, и количество (размер) наказания...» [2, с. 217]. Аналогичные положения обосновывались другим выдающимся немецким философом Г. В. Ф. Гегелем (1770–1831), последователем И. Канта: «С преступником должно быть поступлено так, как он сам поступил» [2, с. 217].

По существу, немецкая классическая философия, оказавшая сильнейшее влияние на формирование уголовно-правовой школы, ориентировала на возвращение древнейшего принципа талиона (*jus talionis*) – око за око, зуб за зуб, кровь за кровь. Идея наказания-возмездия была известна еще древнейшим государствам и широко пропагандировалась греческими и римскими философами, в частности

Аристотелем, Платоном, Цицероном, Сенекой и др. [3, с. 140–141]. В те времена наказание воспринималось как механизм самозащиты общества от разрушений условий его существования.

Социологическая школа в основе изучения природы наказания анализировала главным образом самого деятеля. Основание и пределы наказуемости определялись свободой воли лица, обусловленной его нравственной средой (совокупностью нравственных свойств личности). Иными словами, если внешние обстоятельства складывались так, что у лица был выбор, то оно действовало виновно и поэтому должно подвергнуться наказанию сообразно проявлению своей воли в общественно опасном деянии. Если у лица под воздействием внешних обстоятельств не было возможности избежать преступного поведения, то оно признавалось невиновным, а его наказуемость исключалась.

Теория опасного состояния лица, как базовая в рамках указанного уголовно-правового направления, развивала дополнительную функцию, или вспомогательную природу наказания, до «мер социальной защиты». Основная социальная миссия наказания сводилась к борьбе с опасным состоянием личности.

Сторонники социологической школы права предлагали отказаться от принципа соразмерности наказания преступлению и развивали в основном идеи социальной превенции в виде установления наказаний с неопределенными сроками и системы мер социальной защиты, альтернативной системе наказаний. Согласно данной теории некарательные меры предполагалось применять сколь угодно долго, вплоть до полного исправления преступника. Это внедряло такую новую систему мер воздействия на деятеля (виновного в преступлении), которая в итоге должна была бы заменить само уголовное наказание [4, с. 43–55; 5; 6, с. 123].

Несостоятельность идеи возмездия доказывалась представителями **просветительно-гуманистического направления** в уголовном праве. О том, что эффективность наказания заключается не в жестокости, а в его неотвратимости, доказывал Ч. Беккариа в своей работе «О преступлениях и наказаниях» еще в 1764 г. [7]. Исследуя природу наказания, он писал: «...право верховной власти наказывать за преступления основано на необходимости защищать вверенное ей общественное

¹Здесь и далее курсив наш. – А. Ш.

благо от узурпации его частными лицами. И чем больше обеспечивается священное и нерушимое право на безопасность, чем надежнее гарантия свободы граждан со стороны государства, тем наказание справедливее. И если мы обратимся к природе человека, то обнаружим, что в ней заложены те же основные принципы, которые подтверждают неотъемлемость права верховной власти наказывать за преступления» [7, с. 69–70]. Вместе с тем автор подчеркивал, что «всякое проявление власти человека над человеком, которое не вызвано крайней необходимостью, – тирания» [7, с. 69–70].

Во многих цивилизациях бытует традиционный стереотип, что чем суровее наказание предусмотрено законом за преступление, тем больше оно повлияет на предупреждение совершения преступлений в будущем. Отечественный и зарубежный законодательный опыт ужесточения наказаний свидетельствует, что степень их суровости непосредственно не влияет на общую картину предупреждения преступлений. Сами же критерии достижимости превентивных целей каждым из предусмотренных в законе видов наказания весьма условны и имеют существенные различия.

Природа наказания никогда не рассматривалась в отрыве от его целей и оценки нарушенных лицом правил с учетом определенной шкалы принимаемых тем или иным обществом ценностей. Отношение человека к охраняемым государством ценностям или благам проявляется в масштабе свободы его выбора. Так или иначе, основанием наказуемости всегда выступала вина лица в содеянном как выражение его персональной свободы воли.

Человек как исходный пункт новой методологии белорусской юриспруденции, концептуальные подходы к пониманию человека как биосоциального существа, изучение его индивидуальной души обстоятельно исследуются в трудах профессора В. П. Шиенка [8, с. 40–68, 138–151; 9, с. 163–168; 10, с. 76–80].

Развитие науки, особенно психологии, показало, что существуют и внешние факторы, воздействующие на поведение человека, и что в конкретном противоправном поведении проявляется его воля – свобода выбора (несмотря на наличие генетических наследственных особенностей).

Со свободной волей человека связан ряд последствий в онтологической концепции основ ответственности, вины и наказания. Говорить о вине человека имеет смысл только тогда, когда признается его свободная воля. Наказание без вины теряет морально-ценностный смысл, перестает быть воздаянием за содеянное и умаляет саму рациональную природу его целей. Преступник перестает быть виновным в том, что совершил преступление.

Комплексному изучению принципа личной виновой ответственности в уголовном законодательстве посвящено новое научное направление,

которое разработано в докторской диссертации и научных публикациях профессора И. О. Грунтова [11; 12; 13, с. 59–66]. Ученый, в частности, предложил считать в качестве основания для назначения наказания *вину лица, совершившего преступление*, а при индивидуализации наказания в первую очередь *учитывать степень его вины* [11, с. 320–321].

Концепция свободной воли человека была и остается характерной для всего христианского учения. Первоначально вопрос о ней стал возникать в богословской форме через обращение к добру действием божеской благодати (у св. Августина) [14, с. 32–45]. Однако со времен эпохи Возрождения, когда философия освободилась от исключительно-го статуса служанки богословия, свободная воля человека не единожды ставилась под сомнение.

Новое понимание воли человека в науке о преступности (криминологии) стало активно развиваться во второй половине XIX в.

Феномен свободы воли имеет глубокую философскую основу. Профессор И. И. Горелик в отношении трактовки свободы воли, объяснения сущности вины и ответственности весьма удачно, на наш взгляд, разделил многочисленные позиции представителей философии и права на три концептуальные группы: *индетерминисты, механистические детерминисты и детерминисты* [15, с. 100–102].

Идеология *индетерминистов* заключалась в том, что человек, как существо разумное, обладает свободной волей, в которой они видели ничем не ограниченную способность индивида действовать независимо от каких бы то ни было внешних обстоятельств. Например, согласно учению И. Канта, только разумное существо имеет волю – причинность, благодаря которой оно способно совершать поступки из принципов (правила умения, советы благоразумия, закон нравственности). «Закон свободной воли, – говорил И. Кант, – состоит лишь в законодательной форме: *поступай так, чтобы максима твоей воли могла бы быть всеобщим законом*. Это нравственный закон, который дает нам чистый практический разум. В этом состоит автономия воли, т. е. ее способность быть самой для себя законом и вместе с тем всеобщим законом» [16, с. 249–254, 307].

Сторонники такого направления утверждали, что, совершая преступление, человек виновен, потому что действовал свободно. И коль поступки, как они считали, абсолютно свободны, потому всегда и виновны [15, с. 100].

Изначально (в ранних фазах развития общества) наказание выступало как простейший рефлекс – оплата злом за зло (беспричинное преступление). Наказуемость рассматривалась через призму богослужебного искупления, совершаемого по религиозному чувству, эмоции, убеждению. Наказание в этом контексте имело характер очищения (искупления). Позднее карающая государственная

власть, отдаляясь от религиозных канонов, стала рассматривать наказание в политическом контексте. В государствах эпохи Средневековья, особенно позднего периода, установились системы наказаний за преступные посягательства на правителя, его величество, государственное устройство и т. д.

Во всяком случае, такой подход к пониманию свободы воли и оснований наказуемости часто вел к объективному вменению, так как для наказуемости лица было достаточно самого факта совершения преступного деяния, предусмотренного уголовным законом.

Известный ученый-правовед, белорус по происхождению, автор издания «Учебник уголовного права» (1863) – одного из первых российских учебников по уголовному праву, выдающийся гуманист и просветитель XIX в. В. Д. Спасович (1829–1908) говорил, что нельзя судить «пустое деяние, из которого выпущено живое лицо преступника. <...> Старая школа юристов судила известное деяние известного человека как произведение его свободной воли, но с этою вольною волей счеты покончены; она – предрассудок и самообольщение сознания...» [14, с. 17]. Исследуя нелегкую задачу обоснования наказуемости преступлений, автор сделал логичный критический вывод: «Так как вольной воли нет, то не может быть и нравственной ответственности за действие, т. е. той вины, по которой отмеривалось и отсчитывалось наказание» [14, с. 17, 31].

Механистические детерминисты, напротив, считали, что поведение человека всецело зависит от внешних влияний (окружающая среда, воспитание и т. п.) и потому оно не является свободным. «На протяжении всей своей жизни с момента рождения до момента своей смерти, – говорил П. Гольбах, – человек ни на минуту не бывает свободным» [15, с. 100–102]. В итоге такая философия все сводила как в человеке, так и в обществе к чистейшему механизму.

Исходя из этой концепции, И. И. Горелик делал заключение: «Если деяния человека фатально предопределены, то нет его вины, и основание ответственности, по всей очевидности, отсутствует. Однако в противоречии со своими же теоретическими предпосылками механисты-детерминисты считали, что общество в целях самозащиты вправе и должно наказывать» [15, с. 100–102]. Таким образом, получалось, что человек несет ответственность не потому, что он виновен, а потому, что совершил деяние, за которое законом предусмотрено наказание.

Итальянская школа уголовной антропологии в большей мере развивала идеи именно этого направления при обосновании наказуемости преступлений. Так, основатель антропологической школы Ц. Ломброзо (1835–1909) в философию наказания XIX в. в качестве основной своей идеи выдвинул постулат о существовании особого вида в челове-

ческом роде – прирожденного человека-преступника цит. по: [14, с. 19–22].

Представитель итальянской школы антропологов-позитивистов Э. Ферри (1856–1929), совместив антропологию с социологическими исследованиями, в своем учении выдвинул три первоосновы:

1) несуществование свободной воли, а следовательно и нравственной ответственности превращают уголовное право в простую самооборону обществ от преступников;

2) преступник есть разновидность рода человеческого, существо ненормальное, на особой иных видов непохожее;

3) наказания сами по себе мало влияют на уменьшение или прирост преступности (карательная деятельность есть рефлекс, самозащита организма личного или коллективного в его борьбе за существование) [14, с. 22–26].

По мнению Э. Ферри, в эволюции уголовного наказания выделяются четыре фазы: 1) элементарная фаза (оборонительная, мстительная реакция); 2) религиозная фаза (божественное возмездие); 3) этическая фаза (средневековое искупление); 4) юридическая фаза (отвлеченное и априористическое право классической школы) [17, с. 353]. В связи с этим он обоснованно считал, что понятие «наказание» изначально означало компенсацию, а не акт воздающей справедливости [17, с. 394]. Следует заметить, что до сих пор компенсационный характер урегулирования уголовного конфликта сохраняется в мусульманском уголовном праве. В частности, широко известен выкуп преступления, например, предусматривается «цена крови» при убийстве (т. е. речь идет о компенсации потерпевшему причиненного ущерба или нанесенного вреда) [18, с. 138–139].

Аналогичные взгляды отстаивал ученик Ч. Ломброзо – итальянский криминолог Р. Гарофало (1851–1934), ставший автором теории естественно-го преступления [18, с. 27–30].

Таким образом, рассматриваемый вид детерминизма отрицает всякую нравственную ответственность и видоизменяет сущность юридической. Итальянская школа антропологов-позитивистов выявила несостоятельность и безрезультатность существовавшей системы наказаний, сводившейся к наказуемости самого деяния, а не к заботе о дальнейшей судьбе судимого и вопросам его исправления. По существу, на первый план выдвигалась превентивно-санитарная идеологическая модель наказуемости преступлений, которая предполагала самозащиту общества от нарушителей его законов.

Детерминизм базируется на концепции обусловленности поведения человека внешними факторами (объективными), но с учетом того, что оно проходит через сознание индивида. «Детерминированность человеческого поведения, – говорил И. И. Горелик, – не исключает выбора конкретных

форм удовлетворения потребностей... Уголовный закон под страхом наказания запрещает определенные формы поведения и в конечном итоге от человека зависит не прибегать к ним» [15, с. 101]. Человек волен выбирать для себя варианты поведения, в том числе и преступного. Именно от него самого зависит избегать конкретных видов преступного поведения, запрещенного уголовным законом, или нет. Не каждый оскорбленный, униженный или ревнующий прибегает к убийству своего обидчика, несмотря на желание. Иными словами, виновен тот, кто, имея возможность выбора поступков, этой возможностью не воспользовался, совершив преступление.

На позициях данной концепции в целом основывались и марксистско-ленинские взгляды о свободе воли человека. Базовыми ориентирами в трактовке свободы воли, вины и оснований наказуемости являлись постулаты философского концепта диалектического материализма. Его сторонники доказывали, что поведение человека детерминировано прежде всего социальными условиями. Однако все, что человек делает, проходит через его сознание, которое зависит от окружающей микросреды и условий жизни. Потребности человека, проходя через его сознание, предопределяют дальнейшее его поведение. Воля человека, контролируема его сознанием, свободна. В марксистско-ленинской теории укрепился тезис «свобода воли означает... не что иное, как способность принимать решения со знанием дела» [15, с. 101].

Советское уголовное право в целом занимало методологическую позицию диалектического материализма с внесенными марксистско-ленинской теорией корректировками. Однако в части понимания свободы воли и обоснования наказуемости преступлений советскими учеными не отрицались постулаты классической школы уголовного права, основанной во многом под влиянием немецкой классической философии – известных идеалистов И. Канта, Г.-В.-Ф. Гегеля и др. Приведем некоторые примеры дискуссий в теории советского уголовного права.

В широко известном пятитомном труде «Курс советского уголовного права», изданном представителями ленинградской школы уголовного права во второй половине XX в., проблемам обоснования наказуемости преступлений и эффективности наказаний уделялось особое внимание. Так, например, Н. А. Беляев видел в наказании-возмездии справедливое воздаяние равным за равное возмещение обществу нарушенного морального порядка, «удовлетворение чувства справедливости» [2, с. 227–229]. Многие ученые были солидарны с ними и считали, что суть наказания заключена в компенсации зла страданием и что оно есть моральное искупление вины (Б. С. Утевский, В. Г. Смирнов) [2, с. 228].

М. Д. Шаргородский, полемизируя с указанными авторами, утверждал, что наказание ничего не возмещает ни обществу, ни потерпевшему. По своей природе оно не может ничего возмещать. И вместе с тем ученый делал однозначный вывод о том, что «наказание – это одна из детерминант, влияющих на поведение людей. Наказание способно воздействовать на них таким образом, чтобы они не совершали действий, которые государство считает опасными для охраняемых общественных отношений» [2, с. 228–229]. Далее автор формулирует далеко не новую для истории философии и уголовного права мысль: «Мы должны подходить к наказанию только с точки зрения той пользы, которую оно приносит. Наказание имеет смысл лишь постольку, поскольку оно служит цели внесения порядка в общественную жизнь, а единственное оправдание наказания – это его общественная польза» [2, с. 237].

Известный французский мыслитель XX в. П.-М. Фуко (1926–1984) и вовсе утверждал, что «наказание должно рассматриваться как *вознаграждение, которое виновный выплачивает каждому из сограждан за преступление, нанесшее ущерб всем им*» [19, с. 159]. Сам же виновный, по мнению П.-М. Фуко, – это «...лишь одна из мишеней наказания. <...> Наказание направлено главным образом на других, на всех потенциально виновных. <...> Каждый должен расценивать наказание не только как естественное, но и как соответствующее своим интересам; видеть в нем выгоду» [19, с. 159].

Так или иначе мировоззренческие подходы всех времен и цивилизаций природу наказания определяли через анализ и урегулирование конфликта интересов (индивида, общества и государства), основанного на сложной системе взаимосвязанных и взаимообусловленных ценностей, принятых обществом и подлежащих защите в соответствии с их значимостью.

В современном уголовном праве предпринимаются попытки обоснования новой модели системы наказаний, которая в своей классификации основывается на критериях его карательной сущности и спецификации правил назначения наказания. Так, Д. С. Дядькин выделяет двухмерную модель, разделяющую *все наказания одновременно на два вида* (наказания, связанные с имущественными ограничениями, и наказания, связанные преимущественно с физическими лишениями) и *две разновидности* (общие и исключительные) [6, с. 158–160]. Первую группу наказаний образуют *общие наказания, связанные с имущественными ограничениями* (штраф, исправительные работы и др.). Вторая группа представлена *исключительными наказаниями, связанными с имущественными ограничениями* (например, лишение воинского или специального звания). В третью группу входят *общие наказания, связанные преимущественно с физическими лишениями* (ограничение свободы, арест, лишение свобо-

ды). Четвертая группа состоит из исключительных наказаний, связанных преимущественно с физическими лишениями (пожизненное лишение свободы, смертная казнь) [6, с. 159–160].

Аксиологическая методология исследования ресурсами уголовного права установленных категорий и охраняемых общественных отношений в современном мире приобретает особый смысл и актуальность. Согласно аксиологической концепции основу морали и права составляют абсолютные (главные и неизменные) для личности ценности, которые есть в любой традиционной религии, общественной и индивидуально-личностной морали, системе права. Имя этим ценностям – «Свобода, Справедливость, Равенство, Гуманизм» [20, с. 3–4; 21, с. 19–20].

Социалистическое уголовное право во многом было оторвано от этих ценностей, что отражалось на дифференциации и индивидуализации мер наказания. Советские граждане подвергались массовым репрессиям и оказались под угрозой такого уголовного наказания, которое воспринималось в обществе как несправедливое, жестокое, а для многих людей, подвергшихся его воздействию, – как просто непонятное.

В уголовном и уголовно-исполнительном праве второй половины XX в., особенно после принятия во всех советских социалистических республиках в конце 1950-х – начале 1960–70-х гг. уголовных и исправительно-трудовых кодексов, главное внимание ученых было сосредоточено на изучении видов наказаний, связанных с лишением и ограничением свободы.

Исследованию ценностно-целевого восприятия граждан и прежде всего самих осужденных в советский период посвящено много трудов известных ученых, а именно Ю. М. Антоняна, Л. В. Багрий-Шахматова, Н. А. Беляева, И. И. Горелика, А. Я. Гришко, В. А. Елеонского, М. А. Ефимова, И. И. Карпеца, Г. А. Кригера, Н. М. Кропачева, Л. Л. Кругликова, В. Н. Кудрявцева, Н. Ф. Кузнецовой, А. А. Пионтковского, А. Л. Ременсона, Э. А. Саркисовой, Н. А. Стручкова, В. А. Уткина, Г. Ф. Хохрякова, М. Д. Шаргородского, И. В. Шмарова и др.

Тем не менее к концу XX – началу XXI в. институт уголовного наказания как инструмент государственного воздействия и регулирования поведения людей в обществе стал подвергаться серьезной критике. Во всем мире в сфере уголовной политики и криминологии стали говорить о кризисе наказания. Будущее наказания все чаще в науке уголовного права и криминологии рассматривается в двух направлениях: либо как переход от уголовного наказания к некарательному воздействию, либо как совершенствование собственно самого наказания – главного инструмента предупреждения преступлений в современных реалиях [3, с. 222–241].

Современные научные знания о сущности наказания в XXI в. также во многом сводятся к изучению его восстановительной, возмездно-карательной, исправительной, воспитательной и предупредительной функций.

Психология и социология доказывают, что человек всегда воспринимает наказание именно как возмездие. При этом некоторые авторы уточняют, что речь идет «не о возмездии в смысле мести, а об абсолютной справедливости, о требовании, чтобы наказание явилось выражением нравственной, общественной оценки преступления» [3, с. 139]. Безусловно, от того или иного мировоззренческого подхода к пониманию возмездия зависит и наше (индивидуально-личностное и общественное) отношение к преступнику.

До сих пор сохраняет свою актуальность и давний философский вопрос о праве наказания. Это право традиционно во все времена принадлежало государству. Отсюда следует публичный и карательно-возмездный характер наказания. Сейчас, как верно заметил Ю. В. Голик, это «право переросло в обязанность. Именно поэтому и прекратились поиски оснований права наказания» [22, с. 50]. Вместе с тем «правильный ответ на вопрос о праве государства наказывать позволит точнее понять роль государства в современном, быстро меняющемся мире, роль и значение уголовной юстиции и уголовной превенции, построить такую систему наказаний, которая будет приниматься всеми и, главное, будет работать» [22, с. 21]. Здесь ответа требует вопрос не столько о том, должно ли наказываться зло, сколько о том, может ли само общество наказывать, в каких пределах, за что именно (круг преступлений) и для чего это необходимо делать? Без конкретной методологии, определяющей стратегию государственной власти по наказаниям, найти такой ответ будет весьма сложно.

В философском срезе наказания серию вопросов о возрождении этнокультурных ценностей предков ставят в своих оригинальных по нравственно-правовому тематическому полю исследованиях А. И. Бойко и В. В. Кулыгин [23; 24]. Так, по мнению А. И. Бойко, «стандартные ожидания общепредупредительного эффекта от карательной деятельности государства одним расчетом только на неотвратимость не становятся нравственными» [23, с. 234]. Автор говорит, что общепреventивная цель наказания «получит моральную санкцию общества лишь в том случае, если реализация данной задачи связывается в правосознании именно с общими мерами властей, а не с примерным наказанием индивидуума, якобы сдерживающим потенциальных преступников (какое право вы имеете наказывать меня с тем, чтобы предупредить других? – К. Маркс)» [23, с. 234].

Заключение

В современном учении о наказании, в том числе о пенитенциарном праве, все больше внимания уделяется разработке аксиологической и антропологической методологий с учетом влияния конструктивистского и иных новых мировоззренческих подходов [25, с. 767–774].

Ряд направлений преодоления концептуально-методологического кризиса в юриспруденции в аспекте государственных потребностей Беларуси выдвигает в своих исследованиях белорусский ученый С. А. Калинин, доказывая, что «в успешном преодолении современного глобального кризиса следует считать мир-системный анализ, мировоззренческую исследовательскую программу, субъектный подход и пространственное измерение (геоизмерение) государства и права» [26, с. 17–23; 27, с. 5–11]. Речь идет о конструктивистском и иных мировоззренческих подходах, позволяющих по-иному системно осмыслить создаваемые государством уголовно-правовые модели охраны наиболее важных для общества ценностей.

Следует признать наличие в настоящее время определенного кризиса в доминирующем в отечественной юридической науке до сих пор одно-

стороннем материалистическом мировоззрении. Взгляд на систематику морально-нравственных ценностей, отличных от светского общества, несомненно, позволит обогатить методологические ориентиры развития отечественного уголовного права.

Таким образом, детерминистские взгляды составляют методологическую основу принципа субъективного вменения и базовых начал наказуемости в отечественном уголовном праве. Каждый волевой поступок человека связан с осознанием объективных внешних условий, в которых он находится и существует. Основания и пределы наказуемости совершенных опасных для общества поступков зависят от индивидуального проявления в них свободной воли лица. Эти философские представления в большей степени позволили обосновать превращение системы наказаний из террористической в исправительную.

Сформулируем здесь главный, но не конечный тезис: любая философия справедливого наказания базируется на основополагающих началах социальной справедливости, которые обусловлены системой ценностей, принимаемой тем или иным обществом.

Библиографические ссылки

1. Грунтов ИО, Шидловский АВ, редакторы. *Курс уголовного права. Общая часть. Том 2. Учение о наказании и иных мерах уголовной ответственности*. Минск: Издательский центр БГУ; 2019. 990 с.
2. Беляев НА, Шаргородский МД, редакторы. *Курс советского уголовного права. Том 2. Часть Общая*. Ленинград: Издательство Ленинградского университета; 1970. 672 с.
3. Рагимов ИМ. *Философия преступления и наказания*. Санкт-Петербург: Юрический центр; 2015. 288 с.
4. Лист Ф. *Задачи уголовной политики. Преступление как социально-патологическое явление*. Москва: ИНФРА-М; 2004. 110 с.
5. Пионтковский АА. *Условное осуждение: уголовно-политическое исследование*. Казань: [б. и.]; 1900. 251 с.
6. Дядькин ДС. *Теоретические основы назначения уголовного наказания: алгоритмический подход*. Санкт-Петербург: Юрический центр Пресс; 2006. 510 с.
7. Беккариа Ч. *О преступлениях и наказаниях*. Москва: Стелс; 1995. 304 с.
8. Шиенок ВП. *Очерки гуманистической методологии национальной юриспруденции*. Минск: Международный университет «МИТСО»; 2017. 238 с.
9. Шиенок ВП. Человек как исходный пункт новой методологии белорусской юриспруденции. *Вестник Академии МВД Республики Беларусь*. 2012;1:163–168.
10. Шиенок ВП. Вина с позиций гуманистической методологии (в рамках научной дискуссии). *Труд. Профсоюзы. Общество*. 2017;2:76–80.
11. Грунтов ИО. *Принцип личной виновной ответственности в уголовном законодательстве*. Минск: Тесей; 2012. 366 с.
12. Грунтов ИО. *Принцип личной виновной ответственности в уголовном законодательстве* [диссертация]. Минск: БГУ; 2014. 328 с.
13. Грунтов ИО. Еще раз к вопросу о понимании сущности и содержании вины в уголовном праве Республики Беларусь. *Труд. Профсоюзы. Общество*. 2017;3:59–66.
14. Спасович ВД. *Избранные труды*. Минск: Редакция журнала «Промышленно-торговое право»; 2015. 320 с.
15. Горелик ИИ, редактор. *Уголовное право БССР. Том 1. Часть Общая*. Минск: Вышэйшая школа; 1978. 336 с.
16. Кант И. *Сочинения. Том 4, часть 1*. Москва: Мысль; 1965. 544 с.
17. Ферри Э. *Уголовная социология*. Москва: Инфра-М; 2005. 658 с.
18. Квашиш ВЕ. *Смертная казнь. Мировые тенденции, проблемы и перспективы*. Москва: Юрайт; 2008. 800 с.
19. Фуко М. *Надзирать и наказывать. Рождение тюрьмы*. Москва: Ad Marginem; 1999. 480 с.
20. Мишина ИД. *Нравственные ценности в праве* [автореферат диссертации]. Екатеринбург: Уральская государственная юридическая академия; 1999. 27 с.
21. Мицкевич АФ. *Уголовное наказание: понятие, цели и механизмы действия*. Санкт-Петербург: Юрический центр Пресс; 2005. 329 с.
22. Голик ЮВ. *Философия уголовного права: современная постановка проблемы*. В: Голик ЮВ, редактор. *Философия уголовного права*. Санкт-Петербург: Юрический центр Пресс; 2004. с. 7–69.

23. Бойко АИ. *Нравственно-религиозные основы уголовного права*. Москва: Юрлитинформ; 2010. 248 с.
24. Кулыгин ВВ. *Этнокультура уголовного права*. Москва: Юрист; 2002. 288 с.
25. Шидловский АВ. О методологии систематизации уголовного законодательства и ее влиянии на ранжирование наказаний. В: Карпович НА, редактор. *Право в современном белорусском обществе: сборник научных трудов, посвященный доктору юридических наук, профессору, заслуженному юристу Республики Беларусь С. Г. Дробязко. Выпуск 13*. Минск: Колорград; 2018. с. 767–774.
26. Калинин СА. Об исходных принципах преодоления концептуально-методологического кризиса в юриспруденции. *Pravo.by*. 2017;5:17–23.
27. Калинин СА. Об основных направлениях преодоления концептуально-методологического кризиса в юриспруденции: парадигмально-субъектное измерение. *Pravo.by*. 2018;1:5–11.

References

1. Gruntov IO, Shidlovsky AV, editors. *Kurs ugodovnoy prava. Obshchaya chast'. Tom 2. Ucheniye o nakazanii i inykh merakh ugodovnoy otvetstvennosti* [The course of criminal law. Common part. Volume 2. The doctrine of punishment and other measures of criminal responsibility]. Minsk: Publishing Center of the Belarusian State University; 2019. 990 p. Russian.
2. Belyaev NA, Shargorodskii MD, editors. *Kurs sovetskogo ugodovnoy prava. Tom 2. Obshchaya chast'* [Course of Soviet criminal law. Volume 2. Common part]. Leningrad: Izdatel'stvo Leningradskogo universiteta; 1970. 672 p. Russian.
3. Ragimov IM. *Filosofiya prestupleniya i nakazaniya* [Philosophy of crime and punishment]. Saint Petersburg: Yuridicheskii tsentr; 2015. 288 p. Russian.
4. List F. *Zadachi ugodovnoy politiki. Prestuplenie kak sotsialno-patologicheskoe yavlenie* [Problems of criminal policy. Crime as a socially pathological phenomenon]. Moscow: Infra-M; 2004. 110 p. Russian.
5. Piontkovskii AA. *Uslovnnoe osuzhdenie: ugodovno-politicheskoe issledovanie* [Probation: a criminal and political study]. Kazan: [s. n.]; 1900. 251 p. Russian.
6. Dyad'kin DS. *Teoreticheskie osnovy naznacheniya ugodovnoy nakazaniya: algoritmicheskii podkhod* [Theoretical foundations of criminal punishment: an algorithmic approach]. Saint Petersburg: Yuridicheskii tsentr Press; 2006. 510 p. Russian.
7. Beccaria Ch. *O prestupleniyakh i nakazaniyakh* [On crimes and punishments]. Moscow: Stels; 1995. 304 p. Russian.
8. Shienok VP. *Ocherki gumanisticheskoi metodologii natsionalnoi yurisprudentsii* [Essays on the humanistic methodology of national jurisprudence]. Minsk: International University MITSO; 2017. 238 p. Russian.
9. Shienok VP. [Man as the starting point of the new methodology of Belarusian jurisprudence]. *Vestnik Akademii MVD Respubliki Belarus'*. 2012;1:163–168. Russian.
10. Shienok VP. [Guilt from the perspectives of humanistic methodology (within the Scholary dispute)]. *Trud. Profsoyuzy. Obshchestvo*. 2017;2:76–80. Russian.
11. Gruntov IO. *Printsip lichnoi vinovnoy otvetstvennosti v ugodovnom zakonodatel'stve* [The principle of personal culpability in criminal law]. Minsk: Teseus; 2012. 366 p. Russian.
12. Gruntov IO. *Printsip lichnoi vinovnoy otvetstvennosti v ugodovnom zakonodatel'stve* [The principle of personal culpability in criminal law] [dissertation]. Minsk: Belarusian State University; 2014. 328 p. Russian.
13. Gruntov IO. Once again to the question of understanding the essence and content of guilt in the criminal law of the Republic of Belarus. *Trud. Profsoyuzy. Obshchestvo*. 2017;3:59–66. Russian.
14. Spasovich VD. *Izbrannye trudy* [Selected works]. Minsk: Redaktsiya zhurnala «Promyshlennno-torgovoe pravo»; 2015. 320 p. Russian.
15. Gorelik AI, editor. *Ugodovnoe pravo BSSR. Tom 1. Chast' Obshchaya* [Criminal law of the BSSR. Volume 1. Common part]. Minsk: Vyshnejshaja shkola; 1978. 336 p. Russian.
16. Kant I. *Sochineniya. Tom 4, chast' 1* [Compositions. Volume 4, part 1]. Moscow: Mysl'; 1965. Russian.
17. Ferri E. *Ugodovnaya sotsiologiya* [Criminal sociology]. Moscow: Infra-M; 2005. 658 p. Russian.
18. Kvashis VE. *Smertnaya kazn'. Mirovye tendentsii, problemy i perspektivy* [Death penalty. Global trends, problems and prospects]. Moscow: Yurait; 2008. 800 p. Russian.
19. Fuko M. *Nadzirat' i nakazyvat'. Rozhdenie tyur'my* [Superintend and punish. The birth of the prison]. Moscow: Ad Marginem; 1999. 480 p. Russian.
20. Mishina ID. *Nravstvennye tsennosti v prave* [Moral values in law] [dissertation abstract]. Ekaterinburg: Yral'skaya gosudarstvennaya yuridicheskaya akademiya; 1999. 27 p.
21. Mitskevich AF. *Ugodovnoe nakazanie: ponyatie, tseli i mekhanizmy deystviya* [Criminal punishment: concept, goals and mechanisms of action]. Saint Petersburg: Yuridicheskii tsentr Press; 2005. 329 p. Russian.
22. Golik YuV. [Philosophy of criminal law: modern formulation of the problem]. In: Golik YuV, editor. *Filosofiya ugodovnoy prava* [Philosophy of criminal law]. Saint Petersburg; 2004. p. 7–69. Russian.
23. Boiko AI. *Nravstvenno-religioznye osnovy ugodovnoy prava* [Moral and religious foundations of criminal law]. Moscow: YurLitinform; 2010. 248 p. Russian.
24. Kulygin VV. *Etnokultura ugodovnoy prava* [Ethnoculture of criminal law]. Moscow: Yurist; 2002. 288 p. Russian.
25. Shidlovsky AV. [On the methodology of systematization of criminal legislation and its impact on the ranking of punishments]. In: Karpovich NA, editor. *Pravo v sovremennom belorusskom obshchestve: sbornik nauchnykh trudov, posvyashchennyi doktoru yuridicheskikh nauk professory zaslužhennomu yuristu Respubliki Belarus' S. G. Droblyazko. Vypusk 13* [Law in modern Belarusian society: a collection of scientific papers dedicated to doctor of law, professor, honored lawyer of the Republic of Belarus S. G. Droblyazko. Issue 13]. Minsk: Kolorgrad; 2018. p. 767–774. Russian.
26. Kalinin SA. [On the initial principles of overcoming the conceptual and methodological crisis in jurisprudence]. *Pravo.by*. 2017;5:17–23. Russian.
27. Kalinin SA. [On the main directions of overcoming the conceptual and methodological crisis in jurisprudence: paradigm-subject dimension]. *Pravo.by*. 2018;1:5–11. Russian.

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО, ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО И АГРАРНОЕ ПРАВО

ENVIRONMENTAL LAW, NATURAL RESOURCES LAW AND AGRARIAN LAW

УДК 349.6

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОМПЛАЕНС В СИСТЕМЕ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

В. В. КВАНИНА¹⁾, Т. И. МАКАРОВА^{1), 2)}

¹⁾Юридический институт Южно-Уральского государственного университета,
пр. Ленина, 76, 454080, г. Челябинск, Россия

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

Представлены результаты исследования концепта «экологический комплаенс» как инновационного направления юридической науки и правовых систем Республики Беларусь и Российской Федерации. В основу изучения положена теория правовых механизмов охраны окружающей среды и включаемых в них природоохранных мер, которые представляют собой институты экологического права. Сделан вывод о том, что по содержанию экологический комплаенс сходен с функцией экологического контроля. Это позволяет определить правовые формы экологического комплаенса, юридическим основанием которого являются эколого-правовые требования. Доказано, что экологический ком-

Образец цитирования:

Кванина ВВ, Макарова ТИ. Экологический комплаенс в системе правовой охраны окружающей среды. *Журнал Белорусского государственного университета. Право*. 2020;1:95–101.

For citation:

Kvanina VV, Makarova TI. Environmental compliance: a place in the legal environmental system. *Journal of the Belarusian State University. Law*. 2020;1:95–101. Russian.

Авторы:

Валентина Вячеславовна Кванина – доктор юридических наук, профессор; заведующий кафедрой предпринимательского, конкурентного и экологического права.

Тамара Ивановна Макарова – доктор юридических наук, профессор; старший научный сотрудник кафедры предпринимательского, конкурентного и экологического права¹⁾, заведующий кафедрой экологического и аграрного права юридического факультета²⁾.

Authors:

Valentina V. Kvanina, doctor of science (law), full professor; head of the department of business, competition and ecological law.

Tamara I. Makarova, doctor of science (law), full professor; senior researcher of the department of business, competition and ecological law^a and head of the department of environmental and agricultural law, faculty of law^b.
tamaramakarava@gmail.com

планс следует рассматривать как прикладной инструмент – программу, которая включает оптимальный набор природоохранных мер, необходимых для реализации природоохранной политики конкретного субъекта хозяйственной деятельности.

Ключевые слова: экологический комплаенс; правовая охрана окружающей среды; экология; экологическое право; законодательство об охране окружающей среды; правовой механизм охраны окружающей среды; экологический контроль.

ENVIRONMENTAL COMPLIANCE: A PLACE IN THE LEGAL ENVIRONMENTAL SYSTEM

V. V. KVANINA^a, T. I. MAKAROVA^{a, b}

^a*Institute of Law, South Ural State University, 76 Lenina Avenue, Chelyabinsk 454080, Russia*

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

Corresponding author: T. I. Makarova (tamaramakarava@gmail.com)

The article presents the results of a study of the concept «environmental compliance» as an innovative direction of legal science and law of the Republic of Belarus and the Russian Federation. The basis of this research is the theory of legal mechanisms for environmental protection and the environmental measures, which are institutions of environmental law. It is concluded that the content of environmental compliance is similar to the function of environmental control, which allows us to determine the legal forms of environmental compliance, and environmental and legal requirements are its legal basis. It is proved that environmental compliance should be considered as an applied tool which is a program that includes the optimal set of environmental measures necessary to implement the environmental policy of a particular business entity.

Keywords: environmental compliance; legal environmental protection; ecology; environmental law; environmental legislation; legal mechanism for environmental protection; environmental control.

Хозяйственная деятельность человека, в основе которой лежит использование природных ресурсов, создает материальный базис, необходимый для существования общества, и она же является главным источником загрязнения окружающей среды. Человечество еще в середине XX в. осознало это системное противоречие, имеющее место во взаимодействии человека с его средой обитания¹, и начало формировать как на международном, так и на национальном уровнях меры противодействия загрязнению окружающей среды. Так сформировалось современное содержание экологической науки, в числе прикладных задач которой не только прогнозирование и оценка потенциальных негативных последствий экономической деятельности, но и обоснование соответствующих природоохранных мер и мероприятий на основе теории взаимоотношения природы и общества, где человечество рассматривается как неотъемлемая часть биосферы [1, с. 6–8; 2, с. 18–23]. Чтобы такого рода меры охраны окружающей среды можно было применять в практической деятельности, они должны быть оптимально закреплены в законодательстве. Результатом правового регулирования этой области общественных отношений стало создание эко-

логического права (права окружающей среды) как самостоятельной отрасли права и законодательства, а также как отрасли правовой науки. Деятельность ученых, специализирующихся на правовой охране окружающей среды, направлена на выявление соответствующего экологического инструментария и его юридически грамотное оформление. Особенностью правового механизма охраны окружающей среды в науке признается внешне обусловленный (зависимый в первую очередь от экологической науки) характер формирования эколого-правовых институтов, что зачастую обусловлено открытием или научным обоснованием на уровне естественных наук новых закономерностей, влекущих дополнительные воздействия на окружающую среду и требующих создания новых инструментов ее охраны. Формированию того или иного правового института в экологической сфере предшествует, как правило, объективно обусловленная потребность в определенном виде природоохранной деятельности [3].

Такого рода меры, изначально имеющие сугубо естественно-научную основу, при условии закрепления их в законодательстве, сформируют новый институт экологического права. В этом смысле

¹Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 18 дек. 1962 г. № 1831/XVII «Экономическое развитие и охрана природы»; Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 3 дек. 1968 г. № 2398/XXIII «Проблемы окружающей человека среды» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.un.org/russian/document/basicdoc/statut.htm> (дата обращения: 22.01.2020).

эколого-правовой механизм – это своего рода дискретная система, элементы (правовые институты) которой взаимодействуют относительно свободно, но не произвольно. Эколого-правовые меры имеют определенную заданность, обусловленную содержанием хозяйственной деятельности, экологическое поддержание которой такие инструменты призваны обеспечивать. В доктрине экологического права сформирована концепция эколого-правового сопровождения хозяйственной деятельности, под которой понимается комплекс процедур, обеспечивающих непрерывность процесса учета экологического фактора на всех стадиях осуществления такого рода деятельности, включая ее правовое оформление [4, с. 162]. Представляется, что такой концептуальный взгляд указывает направления институционализации природоохранной деятельности и содержание узловых институтов от ее планирования и вплоть до завершения как оказывающей или способной оказать воздействие на окружающую среду [5].

В этом смысле эколого-правовая наука выполняет важнейшую прикладную функцию обоснования и разработки новых эколого-правовых институтов и целых механизмов. Научные основы создания эколого-правового инструментария закладываются в трудах В. А. Андрейцева, С. А. Балашенко, С. А. Боголюбова, М. М. Бринчука, М. М. Васильевой, А. К. Голиченкова, В. Е. Лизгаро, Т. И. Макаровой, О. В. Мороза, Г. А. Моткина, Т. В. Петровой [4; 6–14]. При этом практика природоохранной деятельности не стоит на месте: появляются новые подходы и основанные на них способы ее осуществления, что влечет внесение дополнений в экологическое законодательство. Причем новые инструменты, как правило, соединяют в себе уже имеющиеся природоохранные меры, наполняя их новым содержанием. К таковым относятся, например, ремедиация [15] и комплаенс, которые в правовой охране окружающей среды видятся как совершенно новые направления.

Понятие «комплаенс» привнесено в Россию западными компаниями. Данный концепт, воспринимаемый как некая инновационная идея со своим созидательным смыслом, существует преимущественно в финансово-банковской сфере, где касается в том числе соблюдения стандартов поведения на рынке, управления конфликтами интересов, справедливого и добросовестного отношения к клиентам, разработки документов и процедур, обеспечивающих соответствие деятельности ком-

пании действующему законодательству. Применение данному инструменту может быть найдено и в противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма, мошенничеству и коррупции, а также в установлении этических норм поведения сотрудников, защите информационных потоков [16].

Термин «комплаенс» (от англ. *to comply* – исполнять) приобрел расширенный смысл в ходе его применения и обозначает в настоящее время действие в соответствии с запросом или указанием или соответствие стандартам, требованиям, нормам. Особенностью этого инструмента является то, что проверке на соответствие подлежит именно та часть системы (управления или контроля), которая в большей степени связана с рисками несоответствия, так называемыми комплаенс-рисками в виде несоблюдения законодательства, правил и стандартов, регламентов, кодексов установившейся практики и т. д. Последствия же комплаенс-рисков – применение мер юридической ответственности, финансовые, репутационные потери [16]. Данный термин содержится в нормативных правовых актах и Российской Федерации, и Республики Беларусь преимущественно в сферах банковского и антимонопольного законодательства. Например, антимонопольный комплаенс представляет «совокупность правовых и организационных мер, направленных на соблюдение требований антимонопольного законодательства и предупреждение его нарушения...»². Комплаенс-риск в сфере банковской деятельности рассматривается как «риск применения юридических санкций или санкций регулирующих органов, существенного финансового убытка или потери репутации банком в результате несоблюдения им законов, инструкций, правил, стандартов саморегулирующих организаций или кодексов поведения, касающихся банковской деятельности (соответствие законам, правилам и стандартам в сфере комплаенса)»³. В белорусском законодательстве такая терминология встречается только в письмах Национального банка Республики Беларусь⁴.

Итак, попытаемся ответить на вопрос о том, применим ли концепт «комплаенс» к таким специальным отношениям, как охрана окружающей среды. При положительном ответе последует другой вопрос: «Каково его место среди иных эколого-правовых инструментов и чем он может быть привлекателен для субъектов хозяйственной деятельности?»

²О системе внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства в ФАС России (антимонопольном комплаенсе) : приказ Федеральной антимонопольной службы России от 27 нояб. 2018 г. № 1646/18 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020.

³О рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору : письмо Банка России от 2 нояб. 2007 г. № 173-Т [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020.

⁴О совершенствовании управления рисками, связанными с аутсорсингом в сфере финансовых услуг : письмо Нац. банка Респ. Беларусь от 31 дек. 2008 г. № 23-14/125 [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2020.

Зарубежная научная литература по экологическому праву просто вводит термин «комплаенс» с обозначением его как экологического (*environmental compliance*), раскрывая через меры экологического контроля, т. е. по существу не наделяет каким-либо новым содержанием [17–18]. Отечественная правовая доктрина предполагает, что введение новых понятий в научный оборот и законодательство должно быть соответствующим образом обосновано и обусловлено объективными факторами, что, в свою очередь, позволяет наполнять такие новые для права термины юридическим содержанием [19–20]. Именно по этому сценарию получили в свое время закрепление в экологическом законодательстве такие экономические по своей сути инструменты, как аудит, сертификация, страхование, поскольку были наполнены экологически значимым содержанием с сохранением прежней формы. Основываясь на этом подходе, из определения понятия «комплаенс», содержащегося в банковском и антимонопольном законодательстве, мы можем перенести для экологического права следующие его отличительные признаки:

а) обеспечение соблюдения норм права, стандартов, требований;

б) цели (предупреждение применения мер юридической ответственности, а также финансовых и репутационных потерь);

в) объект (системы, которые в большей степени связаны с рисками несоответствия (комплаенс-рисками) в виде несоблюдения законодательства, правил и стандартов, регламентов, кодексов установившейся практики).

Итак, отвечая на первый из заданных выше вопросов, мы констатируем, что термин «комплаенс» применим при регламентации отношений по охране окружающей среды, когда речь идет о соблюдении экологических требований субъектами, ведущими хозяйственную деятельность, с целью профилактики экологических правонарушений и предупреждения финансовых и иных потерь. В силу специфики самих экологических отношений непосредственным объектом комплаенса в этой сфере могут выступать как связанные с рисками несоответствия (комплаенс-рисками) системы управления (менеджмента) окружающей средой, компетентность персонала в выполнении работ, выпускаемая продукция. Опосредованным объектом экологического комплаенса всегда будет окружающая среда в целом, а также используемые в процессе конкретной хозяйственной деятельности природные ресурсы, состояние и сохранность которых укажет на эффективность (неэффективность) применяемых природоохранных мер.

Для обозначения места экологического комплаенса в охране окружающей среды обратимся к понятию «эколого-правовой механизм (правовой механизм охраны окружающей среды)» – одной из ключевых категорий науки экологического права. Под ним понимается система закрепленных в законодательстве средств, при помощи которых достигается результативное воздействие на общественные экологические отношения. Эти средства объединены единой природоохранной целью (достижение качественного состояния окружающей среды), установлены в законодательстве как эколого-правовые институты, относительно автономны, конкретны по содержанию, имеют различное наполнение (организационное, экономическое, идеологическое), что дает основания группировать их в отдельные механизмы. В эколого-правовой доктрине признается наличие сформированных организационно-правового и экономического механизмов охраны окружающей среды, обосновывается целесообразность выделения также и идеологического механизма [4].

Элементами организационно-правового механизма охраны окружающей среды, традиционно опирающимися на доминирующий в экологических отношениях публично-правовой метод, признаются планирование природоохранной деятельности, экологические стандартизация и нормирование, лицензирование в области охраны окружающей среды, экологические мониторинг и учет, ведение государственных кадастров природных ресурсов, государственная экологическая экспертиза, оценка воздействия на окружающую среду, стратегическая экологическая оценка, экологическая сертификация, экологический аудит, контроль в области охраны окружающей среды. Такой взгляд на организационно-правовое обеспечение охраны окружающей среды представляет собой научный (доктринальный) подход, в отличие от характеристики экономического механизма охраны окружающей среды, содержание которого еще на первом этапе формирования экологического законодательства было легально закреплено⁵. В настоящее время Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-XII «Об охране окружающей среды» (далее – Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды») в ст. 79 определяет содержание экономического механизма охраны окружающей среды и природопользования через следующие элементы: разработка программ социально-экономического развития в части охраны окружающей среды и их финансирование, фонды охраны природы, платежи за природопользование, экономическая оценка природных объектов и воздействия хозяйственной

⁵Об охране окружающей природной среды : Закон Российской Федерации от 19 дек. 1991 г. М. : Республика, 1992. 64 с.; Об охране окружающей среды : Закон Респ. Беларусь от 26 нояб. 1992 г. № 1982-XII // Ведомости Верхов. Совета Респ. Беларусь. 1993. № 1. Ст. 1.

деятельности на окружающую среду, экономическое стимулирование охраны окружающей среды; возмещение вреда, причиненного окружающей среде, экологическое страхование. А вот из Федерального закона Российской Федерации от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» ст. 14, устанавливавшая инструменты экономического регулирования, была исключена Федеральным законом от 21 июня 2014 г. № 219-ФЗ⁶.

В природоохранный механизм, имеющий идеологическое содержание, доктрина включает такие элементы, как экологическое просвещение, воспитание и образование, доступ к экологической информации, обеспечение участия общественности в принятии экологически значимых решений [4, с. 76–84].

Исходя из обоснованных выше признаков, отличающих комплаенс как правовой инструмент (направленность на обеспечение соблюдения норм права, стандартов, требований, предупреждение применения мер юридической ответственности, финансовых и репутационных потерь), а также из практики перевода данного понятия в зависимости от контекста⁷, есть основания для соотнесения данного понятия с терминами «экологический контроль» и «соблюдение экологических требований», где контроль и соответствующие ему правовые инструменты – *правовые формы экологического комплаенса*, а экологические требования – *правовые или технические (в зависимости от формы установления – в нормативном правовом или техническом акте) – юридические основания*. При этом следует понимать, что понятие «экологический комплаенс» шире, чем понятие «экологический контроль», понимаемое только как проверка соблюдения экологического законодательства, поскольку в рамках реализации контрольно-надзорной функции применяется так называемое прямое административное регулирование путем установления экологических требований, выдачи разрешительных документов с последующим инспектированием и реагированием на нарушения. В практике субъектов хозяйствования применимы меры и экономического регулирования, обеспечивающие должное поведение использованием экономических стимулов, а также идеологические инструменты, направленные на корректировку своей деятельности по собственной воле или под давлением общественности. Другими словами, концепт «комплаенс» позволяет продемонстрировать все возможности механизма охраны окружающей среды. Правовыми формами природоохранной деятельности, содержащимися в экологическом законодательстве и более других соответствующими сущности такого явления, как

экологический комплаенс, полагаем следующие: производственный и общественный экологический контроль, общественная экологическая экспертиза, экологический аудит, экологическая сертификация, оценка воздействия на окружающую среду, экологическая экспертиза, стратегическая экологическая оценка, экологическая паспортизация, локальный мониторинг окружающей среды, экологическое страхование. Правовые, технические (технологические) основания экологического комплаенса составляют установленные нормативными правовыми актами и (или) техническими актами, стандартами, кодексами установившейся практики, декларациями о воздействии на окружающую среду нормативы в области охраны окружающей среды, требования в области охраны окружающей среды, а также комплексное экологическое (природоохранное) разрешение и лицензия на осуществление вида деятельности в области охраны окружающей среды.

Творческий взгляд на концепт «комплаенс» позволяет определить его как претворение в жизнь чужих ожиданий, где законодательство и содержащиеся в нем нормы и технические требования, а также сложившиеся в обществе этические ценности, мораль и принципы – это набор ожиданий. «Все, что требуется от комплаенса, – это предотвращать, находить и устранять проблемы с помощью регламентации, обеспечивать выполнение правил» [21]. Но мы видим, что экологический комплаенс имеет большой потенциал. Так, использование инструментов организационно-правового обеспечения охраны окружающей среды (например, экологического аудита или экологической сертификации) позволяет соблюдать экологические требования; применение возможностей экономического механизма охраны окружающей среды (экологическое страхование, экономическое стимулирование природоохранной деятельности) позволяет не только избежать финансовых потерь, но и получить налоговые преференции; опора на идеологические инструменты эколого-правового механизма, такие как доступ к экологической информации, привлечение общественности к принятию экологически значимых решений дает возможность избежать репутационных потерь и повысить имидж компании. При таком подходе концепт «экологический комплаенс» трансформируется во вполне прагматичную программу действий для лиц, которые ведут хозяйственную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду. Такая программа должна включать, наряду с перечнем подлежащих использованию природоохранных инструментов, анализ потенциальных экологиче-

⁶О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федер. Закон от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020.

⁷Например, *assuring environmental compliance* – обеспечение соблюдения нормативно-правовых требований в сфере охраны окружающей среды.

ских возможностей и рисков в целях информирования о вероятных направлениях совершенствования хозяйственной деятельности (например, возможность применения наилучших доступных технологий), существующих и неиспользуемых мерах охраны окружающей среды и рисках их неиспользования, экономических инструментах охраны окружающей среды и финансовых потерях от их неиспользования, возможностях и обязанностях взаимодействия с общественностью и репутационных издержках их игнорирования. С экономической точки зрения экологический комплаенс может дать еще и конкурентные преимущества субъектам, которые не просто используют традиционные природоохранные меры, но организуют их в специальную программу с оптимальным набором эколого-правовых инструментов, необходи-

мых для ведения конкретного вида экономической деятельности [22].

Продемонстрированный взгляд на экологический комплаенс позволяет определить его как прикладной инструмент – программу, которая включает оптимальный набор природоохранных мер, необходимых в определенном случае, при данном виде хозяйственной деятельности, с целью реализовать природоохранную политику конкретного субъекта. Но именно по этой причине, а также в силу универсального содержания понятия «экологический комплаенс» мы видим его прежде всего как объект научного изучения в рамках доктрины экологического права и считаем, что термин «экологический комплаенс» не следует включать в законодательство в качестве самостоятельного правового инструмента охраны окружающей среды.

Библиографические ссылки

1. Передельский ЛВ, Коробкин ВИ, Приходченко ОЕ. *Экология* [CD]. Москва: КНОРУС; 2009.
2. Дроздов ВВ. *Общая экология*. Санкт-Петербург: РГМУ; 2011. 412 с.
3. Макарова ТИ. Юридический инструментализм как метод формирования эколого-правового пространства. *Екологічне право України*. 2017;1–2:40–46.
4. Макарова ТИ, Балашенко СА, Лизгаро ВЕ, Мороз ОВ. *Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности*. Минск: БГУ; 2016. 191 с.
5. Макарова ТИ, Лизгаро ВЕ. Проблемы институционализации охраны окружающей среды: правовой аспект. *Pravo.by*. 2019;6:72–77.
6. Андрейцев ВИ. *Правовое обеспечение экологической экспертизы проектов*. Киев: Будівельник; 1990. 168 с.
7. Балашенко СА. *Государственное управление в области охраны окружающей среды*. Минск: БГУ; 2000. 341 с.
8. Бринчук ММ. Правовой институт экологической экспертизы и ее принципы. *Журнал российского права*. 1998; 9:28–35.
9. Васильева МИ. *Публичные интересы в экологическом праве*. Москва: Издательство МГУ; 2003. 424 с.
10. Голиченков АК. *Экологический контроль: теория и практика правового регулирования*. Москва: Издательство МГУ; 1992. 160 с.
11. Боголюбов СА. *Институты экологического права*. Москва: Эксмо; 2010. 480 с.
12. Макарова ТИ. *Эколого-правовой статус граждан Республики Беларусь*. Минск: БГУ; 2004. 231 с.
13. Моткин ГА. Экономико-правовые основы страхования риска загрязнения окружающей среды в России. *Государство и право*. 1994;6:124–132.
14. Петрова ТВ. *Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей природной среды*. Москва: Зерцало; 2000. 192 с.
15. Макарова ТИ, Джабаилдаева ГТ. Ремедиация как механизм правовой охраны земель: постановка проблемы. *Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D*. 2019;5:167–169.
16. Алешин ММ, Алешина ЕИ. Комплаенс как инструмент повышения стоимости корпорации [Интернет]. 2016 [протитировано 11 ноября 2019 г.]. Доступно по: <http://naukovedenie.ru/PDF/48EVN516.pdf>.
17. *Assuring environmental compliance: a toolkit for building better environmental inspectorates in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*. Paris: OECD; 2004. 366 p.
18. Dasgupta S, Hettige H, Wheeler D. What improves environmental compliance? Evidence from mexican industry. *Journal of Environmental Economics and Management*. 2000;39(1):39–66. DOI: 10.1006/jeem.1999.1090.
19. Бринчук ММ. О понятийном аппарате экологического права. *Государство и право*. 1998;9:20–28.
20. Лизгаро ВЕ, Макарова ТИ. Терминология экологического права: проблемы единообразного понимания и подходов к унификации. В: Бибило ВН, редактор. *Право и демократия: сборник научных трудов. Спецвыпуск*. Минск: БГУ; 2006. с. 164–173.
21. Трунцевский ЮВ, Раменская ПЮ. Корпоративный комплаенс как альтернатива законов, нормативов и правил. *Международное публичное и частное право*. 2013;2:39–42.
22. Кванина ВВ. О принципе осуществления недобросовестной конкуренции. В: Егорова МА, редактор. *Актуальные вопросы современного конкурентного права: сборник научных трудов. Выпуск 1*. Москва: Юстицинформ; 2017. с. 68–74.

References

1. Peredelskii LV, Korobkin VI, Prihodchenko OE. *Ekologiya* [Ecology] [CD]. Moscow: KNORUS; 2009. Russian.
2. Drozdov VV. *Obshchaya ekologiya* [General ecology]. Saint Petersburg: Russian State Hydrometeorological University; 2011. 412 p. Russian.
3. Makarova TI. [Legal instrumentalism as a method of forming an environmental legal space]. *Ecologichne pravo Ukrainy*. 2017;1–2:40–46. Russian.

4. Makarova TI, Balashenko SA, Lizgaro VE, Moroz OV. *Pravovye mekhanizmy okhrany okruzhayushchei sredy i obespecheniya ekologicheskoi bezopasnosti* [Legal mechanisms for environmental protection and environmental safety]. Minsk: Belarusian State University; 2016. 191 p. Russian.
5. Makarova TI, Lizgaro VE. [Problems of institutionalization of environmental protection: legal aspect]. *Pravo.by*. 2019;6:72–77. Russian.
6. Andreitsev VI. *Pravovoe obespechenie ekologicheskoi ekspertizy proektov* [Legal support of environmental impact assessment of projects]. Kyiv: Budlivel'nyk; 1990. 168 p. Russian.
7. Balashenko SA. *Gosudarstvennoe upravlenie v oblasti okhrany okruzhayushchei sredy* [State administration in the field of environmental protection]. Minsk: Belarusian State University; 2000. 341 p. Russian.
8. Brinchuk MM. [Legal institute of ecological expertise and its principles]. *Journal of Russian Law*. 1998;9:28–35. Russian.
9. Vasilieva MI. *Publichnye interesy v ekologicheskom prave* [Public interests in environmental law]. Moscow: Publishing House of Moscow State University; 2003. 424 p. Russian.
10. Golichenkov AK. *Ekologicheskii kontrol': teoriya i praktika pravovogo regulirovaniya* [Ecological control: theory and practice of legal regulation]. Moscow: Publishing House of Moscow State University; 1992. 160 p. Russian.
11. Bogolyubov SA. *Instituty ekologicheskogo prava* [Environmental law institutions]. Moscow: Eksmo; 2010. 480. Russian.
12. Makarova TI. *Ekologo-pravovoi status grazhdan Respubliki Belarus'* [Environmental and legal status of citizens of the Republic of Belarus]. Minsk: Belarusian State University; 2004. 231 p. Russian.
13. Motkin GA. [Economic and legal framework for insurance of the risk of environmental pollution in Russia]. *State and Law*. 1994;6:124–132. Russian.
14. Petrova TV. *Pravovye problemy ekonomicheskogo mekhanizma okhrany okruzhayushchei prirodnoi sredy* [Legal problems of the economic mechanism of environmental protection]. Moscow: Zertsalo; 2000. 192 p. Russian.
15. Makarova TI, Jabaildayeva GT. Remediation as a mechanism of legal protection of lands: problem statement. *Vestnik Polotskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya D*. 2019;5:167–169. Russian.
16. Aleshin MM, Aleshina EI. Compliance as a tools to improve corporate value [Internet]. 2016 [cited 2019 November 11]. Available from: <http://naukovedenie.ru/PDF/48EVN516.pdf>. Russian.
17. *Assuring environmental compliance: a toolkit for building better environmental inspectorates in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*. Paris: OECD; 2004. 366 p.
18. Dasgupta S, Hettige H, Wheeler D. What improves environmental compliance? Evidence from mexican industry. *Journal of Environmental Economics and Management*. 2000;39(1):39–66. DOI: 10.1006/jeem.1999.1090.
19. Brinchuk MM. [About the conceptual apparatus of environmental law]. *State and Law*. 1998;9:20–28. Russian.
20. Lizgaro VE, Makarova TI. [The terminology of environmental law: problems of uniform understanding and approaches to unification]. In: BibiloVN, editor. *Pravo i demokratiya: sbornik nauchnykh trudov. Spetsvypusk* [Law and democracy: collection of scientific papers. Special issue]. Minsk: Belarusian State University; 2006. p. 164–173. Russian.
21. Truncevsky YuV, Ramenskaya PYu. Corporate compliance as an alternative to laws, standarts and rules. *International Public and Private Law*. 2013;2:39–42. Russian.
22. Kvanina V.V. [On the principle of unfair competition]. In: Egorova MA, editor. *Aktual'nye voprosy sovremennogo konkurentnogo prava: sbornik nauchnykh trudov. Vypusk 1* [Actual issues of modern competition law: collection of scientific papers. Issue1]. Moscow: Yustitsinform; 2017. p. 68–74. Russian.

Статья поступила в редколлегия 03.02.2020.
Received by editorial board 03.02.2020.

К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ АТОМНОЙ ЭНЕРГЕТИКИ

С. А. ШЕСТОВСКАЯ¹⁾

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

Отмечается, что законодательством Республики Беларусь в области обращения с отходами атомной энергии устанавливаются требования в отношении процедур выбора площадок для размещения установок, на которых происходит управление радиоактивными отходами, требования к проектированию, сооружению, эксплуатации и закрытию этих установок, а также проведению оценки безопасности соответствующих объектов. Правовое регулирование в данной области должно развиваться таким образом, чтобы было минимизировано отрицательное воздействие на окружающую среду, обеспечивалась защита экологических прав каждого. Предлагаются меры по совершенствованию законодательства в рассматриваемой области. Делается вывод о необходимости повышения научной обоснованности и обеспечения системного и дифференцированных подходов при установлении эколого-правовых требований в области обращения с отходами атомной энергии, увеличения числа норм прямого действия в законодательных актах, регулирующих соответствующие отношения. Предлагается закрепить в законе понятие «жизненный цикл пункта хранения отходов атомной энергии».

Ключевые слова: отходы атомной энергии; обращение с радиоактивными отходами; атомная станция; окружающая среда; захоронение отходов; систематизация экологического законодательства.

TO THE QUESTION OF IMPROVING THE LEGAL REGULATION OF THE ATOMIC ENERGY WASTE MANAGEMENT

S. A. SHASTOUSKAYA^a

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

It's stated in the article that the legislation of the Republic of Belarus in the field of nuclear waste management establishes requirements for selecting sites for the installation of radioactive waste management facilities, the requirements for the design, construction, operation and closure of these plants, as well as the assessment of security related facilities. Legal regulation in this area should be developed in such a way that negative impact on the environment is minimized, and the environmental rights of everyone are protected. Some measures to improve the legislation in this area are proposed. It is concluded that it is necessary to increase scientific validity, ensure a systematic and differentiated approaches in establishing environmental and legal requirements in the field of nuclear waste management, and increase the number of direct rules in legislative acts regulating the relevant relations. It is proposed to consolidate in law the concept of «life cycle of a nuclear waste storage facility».

Keywords: nuclear waste; radioactive waste management; nuclear power plant; environment; disposal waste; systematization of environmental legislation.

Образец цитирования:

Шестовская С.А. К вопросу о совершенствовании правового регулирования обращения с отходами атомной энергии. Журнал Белорусского государственного университета. Право. 2020;1:102–109.

For citation:

Shastouskaya SA. To the question of improving the legal regulation of the atomic energy waste management. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2020;1:102–109. Russian.

Автор:

Светлана Алексеевна Шестовская – соискатель кафедры экологического и аграрного права юридического факультета. Научный руководитель – доктор юридических наук, доцент Н. А. Карпович.

Author:

Sviatlana A. Shastouskaya, competitor of the department of ecological and agrarian law, faculty of law.
beatlesveta@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-9929-2960>

Введение

Каждая страна, начинающая развивать атомную энергетику, сталкивается с необходимостью решения вопросов, связанных с обращением с радиоактивными отходами, образующимися в результате деятельности атомных станций. Ядерные программы принимаются населением в большей степени позитивно¹, поскольку атомная энергетика позволяет решить экономические, социальные и экологические проблемы. Согласно информации Международного агентства по атомной энергии (далее – МАГАТЭ), на данный момент в мире эксплуатируется 449 ядерных реакторов и сооружается 52². Однако при обсуждении вопроса о размещении отходов атомной энергетики (сооружении хранилищ эксплуатационных радиоактивных отходов) население, как правило, придерживается концепции *Not-In-My-Back-Yard* (не на моем заднем дворе) [1]. В Республике Беларусь вопрос о размещении, хранении и захоронении отходов атомной энергетики является активно обсуждаемым. Поэтому существуют объективные причины для проведения соответствующих исследований.

Отдельным вопросам правового регулирования деятельности по использованию атомной энергии посвящены работы отечественных исследователей О. А. Бакинской [2], В. С. Каменкова [3; 4], В. Г. Тихини [5]. Названными учеными обоснованно обращалось внимание на необходимость комплексного и системного подхода к совершенствованию структуры законодательства об атомной энергетике, устранения декларативности и неопределенности ряда положений нормативных правовых актов, определения на законодательном уровне границ и сферы применения ведомственных нормативных актов и обеспечение соответствия нормативных правовых актов нормам ядерной и радиационной безопасности.

Международно-правовое обеспечение радиационной безопасности освещено в трудах Т. И. Макаровой [6, с. 174–198]. Соответствующие аспекты правового обеспечения радиационной безопасности на территориях радиоактивного загрязнения рассматривались С. А. Балашенко [6, с. 5–10], Д. М. Демичевым [7; 8], А. А. Жлоба [6, с. 130–168], Н. А. Карпович [9; 10], В. Е. Лизгаро [6, с. 39–46],

О. В. Морозом [6, с. 10–34, 79–89], Л. А. Самусенко [11], В. В. Саскевич [6, с. 54–76, 94–103].

Среди публикаций по отдельным вопросам правового регулирования в области обращения с радиоактивными отходами в Республике Беларусь следует отметить статьи С. В. Голованова [12], А. И. Жданович [13], А. Г. Литвиной [14], в которых анализируется законодательство европейских государств, международные требования и стандарты в области обращения с радиоактивными отходами. Данными авторами обоснованы предложения по проведению экологического мониторинга с целью отразить изменения в ландшафте и недрах, потоках вещества в природных комплексах в условиях воздействия на них радиоактивных отходов, учету лучших мировых практик регулирования соответствующих вопросов, в том числе в странах с развитой атомной энергетикой.

Необходимо обратить внимание на активную разработку правовых проблем обращения с радиоактивными отходами за рубежом. Так, значительное число научных работ издано в Российской Федерации. В частности, защищены диссертации Т. А. Титовой «Правовое регулирование обращения с радиоактивными отходами» (2006 г.)³, Ф. Э. Гирусовым «Эколого-правовое регулирование обращения с радиоактивными отходами: сравнительно-правовое исследование» (2005 г.)⁴; А. Ю. Куклычевым «Правовое регулирование обращения с радиоактивными отходами и отработавшими ядерными материалами в Российской Федерации» (2001 г.)⁵. Исследования в области правового регулирования охраны окружающей среды в связи с вредным воздействием ионизирующего излучения проводились также М. М. Бринчуком [15], М. И. Васильевой [16], А. И. Иойрышем [17, с. 197–220], И. О. Красновой [18], О. А. Супотайвой [17, с. 3–197, 227–236] и др.

Вместе с тем в Республике Беларусь не проводился комплексный анализ правового регулирования обращения с отходами атомной энергетики. Отечественная правовая наука исследована лишь отдельные аспекты данной проблематики. С учетом необходимости обеспечить охрану окружающей среды в условиях развития атомной энергетике на

¹Атомная энергетика способна помочь в борьбе с изменением климата – польский эксперт [Электронный ресурс]. URL: https://atom.belta.by/ru/analytics_ru/view/atomnaja-energetika-sposobna-pomoch-v-borbe-s-izmeneniem-klimata-polskij-ekspert-10304/ (дата обращения: 26.06.2019).

²Power reactor information system [Electronic resource] // International Atomic Energy Agency. URL: <https://pris.iaea.org/Home/Pris.asp> (date of access: 24.06.2019).

³Титова Т. А. Правовое регулирование обращения с радиоактивными отходами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Москва, 2006. 23 с.

⁴Гирусов Ф. Э. Эколого-правовое регулирование обращения с радиоактивными отходами: сравнительно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Москва, 2005. 25 с.

⁵Куклычев А. Ю. Правовое регулирование обращения с радиоактивными отходами и отработавшими ядерными материалами в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Саратов, 2001. 22 с.

настоящем этапе в Беларуси требуют переосмысления также выводы и предложения, изложенные ранее в диссертационных исследованиях за рубежом.

В связи с этим актуальным представляется анализ соответствующих вопросов в настоящей публикации. Цель исследования – выработка пред-

ложений по совершенствованию законодательства Республики Беларусь в области обращения с отходами атомной энергетики, учитывающих в том числе исторический опыт его развития, а также международные требования и стандарты в области обеспечения экологической безопасности.

Основная часть

Реализация ядерной энергетической программы в Республике Беларусь началась с подписания Постановления Совета Безопасности Республики Беларусь от 31 января 2008 г. № 1 «О развитии атомной энергетики», в котором принято решение о сооружении в Республике Беларусь атомной электростанции. Для осуществления ядерной энергетической программы и реализации проекта сооружения АЭС в Республике Беларусь предпринимались необходимые меры для создания организационной инфраструктуры: создание соответствующих органов государственного управления, разработка нормативной правовой базы, подготовка персонала для работы в области использования атомной энергии. 18 июля 2012 г. был подписан генеральный контракт на сооружение Белорусской АЭС, предусматривающий сооружение и ввод в эксплуатацию атомной электростанции под ключ.

Несмотря на то что сооружаемая атомная электростанция в Республике Беларусь первая, законодательство в области обращения с радиоактивными отходами начало формироваться задолго до принятия решения о реализации ядерной энергетической программы. Наличие правового фундамента обусловлено исторически: территория Беларуси входила в состав СССР.

Одними из первых нормативных актов, регулирующих обращение с отходами атомной энергетики в СССР, которые распространяли свое действие на территорию БССР, были основные санитарные правила (ОСП) работы с радиоактивными веществами и другими источниками ионизирующих излучений (ОСП-72, ОСП-72/80, ОСП-72/87), а также санитарные правила проектирования и эксплуатации атомных электростанций, утвержденные заместителем Министра здравоохранения СССР 29 августа 1979 г. № 615/9-79 (далее – СП АЭС-79). Данные документы устанавливали требования в области обращения с радиоактивными отходами в зависимости от их группы и класса, общие требования к техническим характеристикам помещений, машин, упаковке радиоактивных отходов, их перевозке и приемке, требования к составу и форме составляемых документов при обращении с радиоактивными отходами. В целом ОСП-72, ОСП-72/80,

ОСП-72/87 и СП АЭС-79 носили комплексный характер. Наличие всестороннего регулирования деятельности по обращению с радиоактивными отходами обусловлено сильной ядерно-физической школой, существовавшей в СССР, которое позволяло государству заключать международные договоры и оказывать научно-техническую поддержку в этой области другим странам.

Достижения СССР в области использования атомной энергии создали благоприятные условия в Беларуси для формирования национальной нормативной правовой базы, поскольку на ее территории до 1992 г. применялось республиканское и союзное законодательство [19, с. 464, 732, 737, 947]. Следует заметить, что особое значение предшествующего опыта проявляется и в настоящее время при разработке технических нормативных правовых актов, для принятия которых необходимы как научные достижения по предмету правового регулирования разрабатываемого правового акта, так и результат практического применения этих достижений.

Полагаем необходимым отметить, что в настоящее время законодательство Республики Беларусь в области обращения с отходами атомной энергетики составляют законы, международно-правовые акты и акты законодательства, в том числе технические нормативные правовые акты, в которых устанавливаются требования в отношении процедур по выбору площадок для размещения установок, где происходит обращение с радиоактивными отходами, требования к проектированию, сооружению, эксплуатации и закрытию установок, а также проведения оценки безопасности данных объектов.

Основой для развития национальной правовой базы в области обращения с отходами атомной энергетики на настоящем этапе является Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами, ратифицированная Законом Республики Беларусь от 17 июля 2002 г. № 130-З (далее – Объединенная конвенция)⁶. Участники Объединенной конвенции устанавливают законодательные, регулирующие и административные меры для выполнения обязательств,

⁶О ратификации Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами : Закон Респ. Беларусь от 17 июля 2002 г. № 130-З [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

вытекающих из ее положений. При этом законодательная и регулирующая основы предусматривают введение соответствующих национальных требований в отношении безопасности, систем лицензирования и контроля, документации, отчетности, обеспечения выполнения требований законодательства в области обращения с радиоактивными отходами, четкого распределения обязанностей органов, занимающихся обращением с радиоактивными отходами на разных стадиях.

Объединенная конвенция содержит требования к регулирующему органу: наличие достаточных полномочий по осуществлению законодательной и регулирующей деятельности, обеспеченность финансовыми и человеческими ресурсами. При этом если организация (государственный орган) занимается как регулированием, так и обращением с радиоактивными отходами, государством должна быть обеспечена независимость регулирующей функции.

Согласно ст. 21 Объединенной конвенции, ответственность за безопасность обращения с радиоактивными отходами возлагается на обладателя соответствующей лицензии. Вместе с тем конечная ответственность за обеспечение безопасности обращения с радиоактивными отходами лежит на государстве.

Основные положения Объединенной конвенции нашли отражение в Законе Республики Беларусь от 30 июля 2008 г. № 426-З «Об использовании атомной энергии» (далее – Закон «Об использовании атомной энергии»)⁷, которым закреплены основные понятия в данной области, определены государственные органы, осуществляющие управление и регулирование в области использования атомной энергии, сформулированы требования к принятию решений о размещении и сооружении ядерной установки и (или) пункта хранения, требования по вопросам лицензирования деятельности, связанной с обращением с отходами атомной энергетики, и физической защиты отработавшего ядерного материала, предусмотрена система обеспечения выполнения соответствующих требований законодательства и др.

В настоящее время правовое понятие «отходы атомной энергетики» полагаем возможным раскрыть через сопоставление двух основных законов, регулирующих деятельность в области использования атомной энергии. В соответствии со ст. 2 Закона «Об использовании атомной энергии» обра-

щение с отходами атомной энергетики регулируется данным документом, а также законодательством о радиационной безопасности и иным законодательством. Определение понятия «радиоактивные отходы», а также вопросы регулирования обеспечения радиационной безопасности при обращении с радиоактивными отходами содержатся в Законе Республики Беларусь от 5 января 1998 г. № 122-З «О радиационной безопасности населения» (далее – Закон «О радиационной безопасности населения»)⁸.

В соответствии с Законом «Об использовании атомной энергии» и Законом «О радиационной безопасности населения» отходы атомной энергетики представляют собой эксплуатационные радиоактивные отходы, образовавшиеся в результате эксплуатации ядерной установки и (или) пункта хранения, в отношении которых отсутствует намерение дальнейшего использования либо которые не могут быть использованы по прежнему назначению, содержание радионуклидов в них превышает уровни, установленные нормативными правовыми актами, в том числе техническими. Предельные уровни представляют значение, устанавливаемое органом государственного управления, выражающееся в единицах активности (удельной, объемной или поверхностной), при котором или ниже которого регулирующий контроль может быть отменен.

Вместе с тем, по нашему мнению, в Законе «Об использовании атомной энергии» следует закрепить понятие «жизненный цикл» ядерной установки и (или) пункта хранения и раскрыть его содержание через систему регулирующих требований. Термин «жизненный цикл» ядерной установки и (или) пункта хранения содержится в международных документах (п. 2.1, 4.6, 4.22 общих требований безопасности МАГАТЭ «Обращение с радиоактивными отходами перед захоронением» [20]) и используется в законодательстве Республики Беларусь⁹, однако дефиниция данного термина в нормах законодательства отсутствует. Установление терминологии позволит использовать в законодательстве юридическое понятие «жизненный цикл» ядерной установки и (или) пункта хранения, обладающее смысловой однозначностью и функциональной устойчивостью. Оно будет являться общим для всех нормативных правовых предписаний области использования атомной энергии, что позволит обеспечить правовую определенность

⁷Об использовании атомной энергии : Закон Респ. Беларусь от 30 июля 2008 г. № 426-З [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

⁸О радиационной безопасности населения : Закон Респ. Беларусь от 5 янв. 1998 г. № 122-З [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

⁹О ядерной безопасности : Конвенция Междунар. агентства по атомной энергии : заключена в г. Вене 17 июня 1994 г. [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

как важнейшую составляющую верховенства права в рассматриваемых отношениях [21]. В данном законе необходимо также закрепить основные положения о государственной политике в области обращения с отходами атомной энергетики, национальных приоритетах и принципах безопасности при обращении с отходами атомной энергетики, определить направления деятельности соответствующих субъектов отношений.

Также считаем возможным поддержать мнение, высказанное В. Г. Тихиней, о необходимости уточнения регулирующих требований Закона «Об использовании атомной энергии» на предмет сведения к минимуму бланкетных норм [5].

Следует отметить, что для дальнейшего развития отношений в области обращения с отходами атомной энергетики существенное значение имеет вновь принятый Закон Республики Беларусь от 18 июня 2019 г. № 198-З «О радиационной безопасности» (далее – Закон «О радиационной безопасности»), который вступит в силу 27 июня 2020 г. (за исключением отдельных положений). Данный закон уточняет полномочия государственных органов в области обеспечения радиационной безопасности, определяет систему нормирования и закрепляет обязательные для соблюдения технические нормативные правовые акты в области обеспечения радиационной безопасности. Законом «О радиационной безопасности» предусматривается возможность разработки руководств по ядерной и радиационной безопасности, которые будут носить рекомендательный характер и содержать методики их выполнения (по аналогии с опытом России). В упомянутом документе введен также институт консультирования, предусматривающий оказание услуг по проведению мероприятий по обеспечению радиационной безопасности, в том числе по вопросам организации обращения с радиоактивными отходами.

Закон «О радиационной безопасности» уполномочивает Совет Министров Республики Беларусь определять ответственный орган государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами, а также его полномочия в данной среде.

С целью определить основные направления деятельности по безопасному обращению с отходами атомной энергетики разработана Стратегия обращения с радиоактивными отходами Белорусской атомной электростанции, утвержденная Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 2 июня 2015 г. № 460 (далее – Стратегия)¹⁰. Ее реализация рассчитана на период до 2080 г. В это время будет совершенствоваться содержащаяся в Стратегии система обращения с отходами энер-

гетики, кроме которой документ определяет мероприятия по обращению с различными видами радиоактивных отходов, а также включает иные положения, такие как финансирование мероприятий, предусмотренных Стратегией, и ожидаемые результаты от реализации Стратегии.

Полагаем, что выбор оптимального способа обращения с отходами атомной энергетики, включая их захоронение, должен основываться на введенной Стратегией классификации радиоактивных отходов. Так, в зависимости от агрегатного состояния, отходы атомной энергетики подразделяются на следующие виды:

- твердые (не подлежащие дальнейшему использованию материалы и вещества, отвержденные жидкие радиоактивные отходы, оборудование, изделия, содержание радионуклидов в которых превышает критерии, установленные законодательством, а также отработавшие свой ресурс закрытые радионуклидные источники);
- жидкие (не подлежащие дальнейшему использованию органические и неорганические жидкости, пульпы, шламы, содержание радионуклидов в которых превышает критерии, установленные законодательством);
- газообразные (не подлежащие дальнейшему использованию газообразные среды, содержащие радионуклиды в виде аэрозолей и (или) инертных радиоактивных газов и (или) молекулярного йода, его органических или неорганических соединений, объемная активность которых превышает предельные значения объемной активности, установленные законодательством).

В зависимости от удельной активности отходы атомной энергетики подразделяются на такие категории, как очень низкоактивные, низкоактивные, среднеактивные и высокоактивные.

В частности, на основе классификации радиоактивных отходов должен определяться способ обращения с отходами атомной энергетики. Это закреплено в общих требованиях безопасности МАГАТЭ «Обращение с радиоактивными отходами перед захоронением» [20], которыми установлено, что на различных стадиях обращения с радиоактивными отходами перед захоронением определяются их характеристики и классификация в соответствии с требованиями, установленными регулирующим органом.

Самая распространенная классификация радиоактивных отходов – это классификация с точки зрения их будущей утилизации [20].

Классификация радиоактивных отходов для обеспечения долгосрочной безопасности при захоронении, включающих отходы атомной энерге-

¹⁰Об утверждении Стратегии обращения с радиоактивными отходами Белорусской атомной станции : Постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 2 июня 2015 г. № 460 [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

тики, установлена Постановлением Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь от 28 сентября 2010 г. № 47 «Об утверждении норм и правил по обеспечению ядерной и радиационной безопасности «Безопасность при обращении с радиоактивными отходами. Общие положения»¹¹.

Таким образом, должен осуществляться дифференцированный подход при определении методов обращения с отходами атомной энергетики различных видов и категорий, учитывающий уровень опасности последствий их воздействия на окружающую среду и здоровье человека.

Заключение

Правовое регулирование отношений в области обращения с отходами атомной энергетики, сложившееся исторически, продолжает активно развиваться и совершенствоваться с учетом положений международных правовых актов в этой области. Использование атомной энергии выступает средством решения важнейших задач по обеспечению энергетической безопасности и предотвращению климатических изменений. В целях обеспечения упорядоченного и стабильного развития отношений по использованию атомной энергии правовые проблемы в данной области требуют своего системного решения, в том числе на законодательном уровне.

Необходимы выработка и внедрение научно обоснованных подходов к определению направлений совершенствования правового регулирования обращения с отходами атомной энергетики, обеспечивающих минимизацию отрицательного воздействия на окружающую среду, защиту экологических прав каждого.

Совершенствование правового регулирования необходимо начинать с закрепления в законе основных положений о государственной политике

в области обращения с отходами атомной энергетики, национальных приоритетов и принципов экологической безопасности при обращении с отходами атомной энергетики, определения соответствующих направлений деятельности субъектов отношений. Должен также обеспечиваться дифференцированный подход при законодательном определении методов обращения с отходами атомной энергетики, учитывающих уровень опасности последних для окружающей среды, жизни и здоровья человека. Особое внимание должно уделяться согласованию соответствующих положений нормативных правовых актов.

Реализация вышеперечисленного будет соответствовать требованиям МАГАТЭ «Обращение с радиоактивными отходами перед захоронением» [20], повысит научную обоснованность правового регулирования отношений в области обращения с отходами атомной энергетики, обеспечит системный подход к установлению эколого-правовых требований и увеличит число норм прямого действия в законодательных актах, регулирующих соответствующие отношения.

Библиографические ссылки

1. Ocelic P, Osicka J, Zapletalova V. Local opposition and acceptance of a deep geological repository of radioactive waste in the Czech Republic: a frame analysis. *Energy Policy*. 2017;105:458–466.
2. Бакиновская ОА. Некоторые вопросы правового регулирования производства и потребления энергии, повышения энергоэффективности в контексте совершенствования механизмов регулирования воздействия на климат в Республике Беларусь. В: Карпович НА, редактор. *Право в современном белорусском обществе: сборник научных трудов. Выпуск 13*. Минск: Колорград; 2018. с. 538–543.
3. Каменков ВС. Система источников энергетического права. В: Маньковский ИА, редактор. *Актуальные проблемы гражданского права: сборник научных трудов. Выпуск 2*. Минск: МИТСО; 2016. с. 79–97.
4. Каменков ВС. Правовое регулирование использования атомной энергии в Беларуси. *Вестник Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь*. 2008;15:7–19.
5. Тихиня ВГ. Атомная энергетика и право: общий взгляд на проблему (на материалах Республики Беларусь). В: Мисаревич НВ, редактор. *Актуальные проблемы развития современного белорусского государства и права: материалы IV Международной научно-практической конференции; 16–17 апреля 2010 г.; Гродно, Беларусь*. Гродно: ГрГУ; 2010. с. 19–23.
6. Балашенко СА, Макарова ТИ, Лизгаро ВЕ, Жлоба АА, Мороз ОВ, Саскевич ВВ. *Правовое обеспечение безопасности на территориях радиоактивного загрязнения*. Минск: Вышэйшая школа; 2017. 223 с.
7. Демичев ДМ. Некоторые правовые аспекты минимизации последствий Чернобыльской катастрофы. В: Шимов ВН, редактор. *Экономический рост Республики Беларусь: глобализация, инновационность, устойчивость: материалы IV Международной научно-практической конференции; 19–20 мая 2011 г.; Минск, Беларусь. Том 2*. Минск: БГЭУ; 2011. с. 311–313.
8. Демичев ДМ. К вопросу минимизации последствий Чернобыльской катастрофы в рамках Союзного государства Беларуси и России. В: Саскевич ПА, редактор. *Актуальные проблемы совершенствования правового регулирования агробизнеса. Выпуск 1*. Горки: Белорусская государственная сельскохозяйственная академия; 2016. с. 24–32.

¹¹ Об утверждении норм и правил по обеспечению ядерной и радиационной безопасности «Безопасность при обращении с радиоактивными отходами. Общие положения»: Постановление Министерства по чрезвычайным ситуациям Респ. Беларусь от 28 сент. 2010 г. № 47 [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

9. Карпович НА. К вопросу о содержании категории «экологическая функция государства». *Pravo.by*. 2012;1: 101–106.
10. Карпович НА. *Экологическая функция государства. Часть 2*. Минск: РИВШ; 2011.
11. Самусенко ЛА. *Защита населения и объектов от чрезвычайных ситуаций*. Минск: Право и экономика; 2016. 109 с.
12. Голованов СВ. Международно-правовой опыт в области обращения с радиоактивными отходами. *Журнал международного права и международных отношений*. 2009;2:21–24.
13. Жданович АИ. Нормативно-техническое регулирование строительства АЭС в Республике Беларусь. *Промышленно-торговое право*. 2015;12:93–96.
14. Литвина АГ. Правовое регулирование обращения с отработавшим топливом и радиоактивными отходами: сравнительно-правовое исследование. *Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D. Экономические и юридические науки*. 2013;6:158–163.
15. Бринчук ММ. *Принципы экологического права*. Москва: Юрлитинформ; 2013. 208 с.
16. Васильева МИ. *Публичные интересы в экологическом праве*. Москва: Издательство Московского университета; 2003. 424 с.
17. Иойрыш АИ, Супотаева ОА, Парик РЮ. *Государственный надзор за обеспечением безопасности атомной энергетики: правовые проблемы*. Москва: Наука; 1991. 240 с.
18. Краснова ИО. *Правовая охрана окружающей среды в США*. Москва: МЮИ; 1990. 240 с.
19. Липатов АА, Савенков НТ, составители. *История советской конституции. 1917–1956: в документах*. Москва: Госюриздат; 1957. 1046 с.
20. Predisposal Management of Radioactive Waste [Internet; cited 2019 March 29]. Available from: <https://www.iaea.org/publications/8004/predisposal-management-of-radioactive-waste>.
21. Карпович НА. Развитие доктрины верховенства права в актах Конституционного Суда Республики Беларусь. В: Карпович НА, редактор. *Роль органов конституционного контроля в обеспечении верховенства права в нормотворчестве и правоприменении: материалы Международной конференции; 27–28 апреля 2017 г.; Минск, Беларусь*. Минск: СтройМедиаПроект; 2017. с. 201–214.

References

1. Ocelic P, Osicka J, Zapletalova V. Local opposition and acceptance of a deep geological repository of radioactive waste in the Czech Republic: a frame analysis. *Energy Policy*. 2017;105:458–466.
2. Bakinovskaya OA. [Some issues of legal regulation of energy production and consumption, energy efficiency in the context of improving mechanisms for regulating climate impact in the Republic of Belarus]. In: Karpovich NA, editor. *Pravo v sovremennom belorusskom obshchestve: sbornik nauchnykh trudov. Vypusk 13* [Law in modern Belarusian society: collection of scientific papers. Issue 13]. Minsk: Kolograd; 2018. p. 538–543. Russian.
3. Kamenkov VS. [The system of energy law sources]. In: Man'kovskii IA, editor. *Aktual'nye problemy grazhdanskogo prava: sbornik nauchnykh trudov. Vypusk 2* [Actual problems of civil law: a collection of scientific papers. Issue 2]. Minsk: «MIT-SO»; 2016. p. 79–97. Russian.
4. Kamenkov VS. [Legal regulation of the use of atomic energy in Belarus]. *Vestnik Vysshego Khozyaistvennogo Suda Respubliki Belarus'*. 2008;15:7–19. Russian.
5. Tikhinya VG. [Atomic energy and law: general view on the problem (on the materials of the Republic of Belarus)]. In: Misarevich NV, editor. *Aktual'nye problemy razvitiya sovremennogo belorusskogo gosudarstva i prava: materialy Respublikanskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 16–17 aprelya 2010 g.; Grodno, Belarus'* [Actual problems of the development of the modern Belarusian state and law: materials of the Republican scientific-practical conference; 2010 April 16–17; Grodno, Belarus]. Grodno: Yanka Kupala State University; 2010. p. 19–23. Russian.
6. Balashenko SA, Makarova TI, Lizgaro VE, Zhloba AA, Moroz OV, Saskevich VV. *Pravovoe obespechenie bezopasnosti na territoriyakh radioaktivnogo zagryazneniya* [Legal support of safety on the territories of radioactive contamination]. Minsk: Vyshejschaja shkola; 2017. 223 p. Russian.
7. Demichev DM. [Some legal aspects of minimizing the consequences of the Chernobyl disaster]. In: Shimov VN, editor. *Ekonomicheskii rost Respubliki Belarus': globalizatsiya, innovatsionnost', ustoychivost': materialy IV Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 19–20 maya 2011 g.; Minsk, Belarus'. Tom 2* [The economic growth of the Republic of Belarus: globalization, innovation, sustainability: materials of 4th International scientific-practice conference; 2011 May 19–20; Minsk, Belarus. Volume 2]. Minsk: Belarusian State Economic University; 2011. p. 311–313. Russian.
8. Demichev DM. [On the issue of minimizing the consequences of the Chernobyl disaster in the framework of the Union State of Belarus and Russia]. In: Saskevich PA, editor. *Aktual'nye problemy sovershenstvovaniya pravovogo regulirovaniya agrobiznesa. Vypusk 1* [Actual problems of improving the legal regulation of agribusiness: collection of scientific papers. Issue 1]. Gorki: Belarusian State Agricultural Academy; 2016. p. 24–32. Russian.
9. Karpovich NA. [On the content of the category «ecological function of the state»]. *Pravo.by*. 2012;1:101–106. Russian.
10. Karpovich NA. *Ekologicheskaya funktsiya gosudarstva. Chast' 2* [Ecological function of the state. Part 2]. Minsk: RIVSH; 2011. 385 p. Russian.
11. Samusenko LA. *Zashchita naseleniya i ob'ektov ot chrezvychaynykh situatsii* [Protection of the population and facilities from emergency situations]. Minsk: Pravo i ekonomika; 2016. 109 p. Russian.
12. Golovanov SV. International legal experience in handling radioactive waste. *Journal of International Law and International Relations*. 2009;2:21–24. Russian.
13. Zhdanovich AI. [Normative and technical regulation of NPP construction in the Republic of Belarus]. *Promyshlenno-torgovoe pravo*. 2015;12:93–96. Russian.
14. Litvina AG. Legal regulation of spent fuel and radioactive waste management: a comparative legal study. *Vestnik Polotskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya D. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki*. 2013;6:158–163. Russian.

15. Brinchuk MM. *Printsipy ekologicheskogo prava* [Principles of environmental law]. Moscow: Yurlitinform, 2013. 208 p. Russian.
16. Vasil'eva MI. *Publichnye interesy v ekologicheskom prave* [Public interests in environmental law]. Moscow: Moscow University Publishing house; 2003. 424 p. Russian.
17. Ioirysh AI, Supotaeva OA, Parik RYu. *Gosudarstvennyi nadzor za obespecheniem bezopasnosti atomnoi energetiki: pravovye problemy* [State supervision of nuclear energy safety: legal issues]. Moscow: Nauka; 1991. 240 p. Russian.
18. Krasnova IO. *Pravovaya okhrana okruzhayushchei sredy v SShA* [Legal environmental protection in the USA]. Moscow: Mezhdunarodnyi yuridicheskii institut; 1990. 240 p. Russian.
19. Lipatov AA, Savenkov NT, compilers. *Istoriya sovetsoi konstitutsii. 1917–1956: v dokumentakh* [History of the Soviet Constitution. 1917–1956: in documents]. Moscow: Gosyurizdat; 1957. 1046 p. Russian.
20. Predisposal Management of Radioactive Waste [Internet; cited 2019 March 29]. Available from: <https://www.iaea.org/publications/8004/predisposal-management-of-radioactive-waste>.
21. Karpovich NA. [The development of the doctrine of the rule of law in acts of the Constitutional Court of the Republic of Belarus]. In: Karpovich NA, editor. *Rol' organov konstitutsionnogo kontrolya v obespechenii verkhovenstva prava v normotvorchestve i pravoprimenении: materialy Mezhdunarodnoi konferentsii; 27–28 aprelya 2017 g.; Minsk, Belarus'* [The role of constitutional review bodies in ensuring the rule of law in rule-making and law-enforcement: materials of International conference; 2017 April 27–28; Minsk, Belarus]. Minsk: StroiMediaProekt; 2017. p. 201–214. Russian.

Статья поступила в редколлегию 14.10.2019.
Received by editorial board 14.10.2019.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ КРУГЛЫЙ СТОЛ «20 ЛЕТ УГОЛОВНОМУ КОДЕКСУ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ: ИСТОРИЯ СОЗДАНИЯ, СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ, ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ»

INTERNATIONAL ROUND TABLE ON THE TOPIC «20 YEARS OF THE CRIMINAL CODE OF THE REPUBLIC OF BELARUS: HISTORY OF CREATION, CURRENT STATUS, DEVELOPMENT PROSPECTS»

Кафедрой уголовного права юридического факультета Белорусского государственного университета 22 ноября 2019 г. был проведен Международный круглый стол «20 лет Уголовному кодексу Республики Беларусь: история создания, современное состояние, перспективы развития».

В работе мероприятия приняли участие представители Совета Безопасности Республики Бела-

русь, Конституционного Суда Республики Беларусь, Верховного Суда Республики Беларусь, Следственного комитета Республики Беларусь, Белорусского института стратегических исследований, Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, Оперативно-аналитического центра при Президенте Республики Беларусь, Белорусской республиканской колле-



гии адвокатов, профессорско-преподавательский состав кафедры уголовного права Белорусского государственного университета, кафедры уголовного права и криминологии Академии МВД Республики Беларусь, кафедры уголовного права Томского государственного университета.

В приветственном слове к участникам круглого стола декан юридического факультета БГУ доктор юридических наук, профессор С. А. Балашенко отметил актуальность обсуждаемой темы и обратил внимание на то, что в мероприятии принимают участие представители высших государственных, судебных и следственных органов, адвокатуры, представители научного сообщества Республики Беларусь и Российской Федерации.

С приветственным словом выступил также заместитель Государственного секретаря Совета Безопасности Республики Беларусь генерал-майор В. Ю. Арчаков. Он подчеркнул, что прошедшие с момента принятия Уголовного кодекса Республики Беларусь 20 лет – важный этап развития отечественного уголовного законодательства, а также обратил внимание на необходимость и актуальность ведения диалога между представителями государственных органов, практическими работниками и научным сообществом о развитии и совершенствовании отечественного уголовного законодательства. В выступлении были отмечены успехи кафедры уголовного права юридического факультета БГУ в осуществлении научных исследований, написании многотомного курса уголовного права, подготовке высококвалифицированных кадров и пожелал всем присутствующим благополучия и высоких достижений в профессиональной деятельности. В. Ю. Арчаков поблагодарил заведующего кафедрой И. О. Грунтова за то, что он активно взаимодействует с системой обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь.

Затем выступил представитель Оперативно-аналитического центра при Президенте Республики Беларусь А. А. Сосновский, который выразил признательность за приглашение поучаствовать в таком представительном форуме. Он обратился к И. О. Грунтову, которому от имени руководства Оперативно-аналитического центра при Президенте Республики Беларусь объявил благодарность

за высокий уровень взаимодействия, а также за совершенствование национального законодательства и вручил ценный подарок. А. А. Сосновский напомнил присутствующим, что в свое время И. О. Грунтов был офицером уголовного розыска.

Далее заведующий кафедрой уголовного права провел презентацию второго номера за 2019 г. «Журнала Белорусского государственного университета. Право», в котором был опубликован цикл статей, посвященных 20-летию Уголовного кодекса Республики Беларусь, подготовленных ведущими учеными кафедр уголовного права Белорусского государственного университета, Академии МВД Республики Беларусь, Волгоградского государственного университета, Самарского национального исследовательского университета имени академика С. П. Королёва, Томского государственного университета.

После презентации участники конференции приступили к докладам, посвященным перспективам развития отечественного уголовного законодательства и проблемам его реализации в судебной, следственной и адвокатской практике, новеллам уголовного законодательства Российской Федерации.

По докладам состоялась весьма конструктивная, содержательная и интересная дискуссия, в которой приняли участие заместитель Председателя Верховного Суда Республики Беларусь Р. Г. Анискевич, заместитель Председателя Следственного комитета Республики Беларусь генерал-майор юстиции С. Я. Аземша, начальник управления Государственного секретариата Совета Безопасности Республики Беларусь А. Л. Баньковский, заместитель директора Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь В. А. Гайдученок, судья Конституционного Суда Республики Беларусь С. Е. Данилюк, председатель Белорусской республиканской коллегии адвокатов В. И. Чайчиц, заведующий кафедрой уголовного права и криминологии Академии МВД Республики Беларусь доктор юридических наук, профессор А. Л. Савенок, заведующий кафедрой уголовного права Томского государственного университета доктор юридических наук, профессор С. А. Елисеев.

Д. Г. Мороз¹

¹Дмитрий Георгиевич Мороз – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры уголовного права юридического факультета Белорусского государственного университета.

Dmitry G. Moroz, PhD (law), docent; associate professor at the department of criminal law, faculty of law, Belarusian State University.

E-mail: d.moroz@tut.by

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ КРУГЛЫЙ СТОЛ,
ПОСВЯЩЕННЫЙ 45-ЛЕТИЮ КАФЕДРЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССА
И ТРУДОВОГО ПРАВА И 100-ЛЕТИЮ СО ДНЯ РОЖДЕНИЯ ПРОФЕССОРА
С. В. КУРЫЛЁВА «ПРАВО НА СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ КАК ГАРАНТИЯ
ЭФФЕКТИВНОСТИ НЕСУДЕБНЫХ ФОРМ ЗАЩИТЫ»**

**INTERNATIONAL SCIENTIFIC AND PRACTICAL ROUND TABLE
DEDICATED TO THE 45th ANNIVERSARY OF THE DEPARTMENT
OF CIVIL PROCEDURE AND LABOUR LAW AND THE 100th ANNIVERSARY
OF THE BIRTH OF PROFESSOR S. V. KURYLEV «THE RIGHT TO JUDICIAL
PROTECTION AS A GUARANTEE OF THE EFFECTIVENESS
OF NON-JUDICIAL FORMS OF PROTECTION»**

Международный научно-практический круглый стол, посвященный 45-летию кафедры гражданского процесса и трудового права и 100-летию со дня рождения профессора С. В. Курылёва, прошел в Белорусском государственном университете 1 ноября 2019 г.

В работе форума приняли участие представители белорусских, российских и украинских высших учебных заведений: Академии управления при Президенте Республики Беларусь, Гродненского государственного университета имени Янки Купалы, Полоцкого государственного университета, Белорусского государственного экономического университета, Белорусского государственного университета, Российского государственного университета правосудия, Воронежского государственного университета, Омского государственного университета имени Ф. М. Достоевского, Российской академии народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС) при Президенте Российской Федерации, Хмельницкого университета управления

и права имени Леонидия Юзькова, а также представители Верховного Суда Республики Беларусь, магистранты и практикующие юристы.

Общее количество участников круглого стола – 31 человек, из них 8 – представители зарубежных вузов.

С докладами выступили Александр Тимофеевич Боннер – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ; Ольга Сергеевна Курылёва – доцент кафедры гражданского процесса и трудового права БГУ кандидат юридических наук, доцент; Иван Николаевич Колядко – профессор кафедры гражданского процесса и трудового права БГУ кандидат юридических наук, доцент; Галина Дмитриевна Улётова – профессор кафедры правового обеспечения рыночной экономики РАНХиГС при Президенте Российской Федерации доктор юридических наук, профессор; Елена Ивановна Носырева – заведующий кафедрой гражданского права и процесса юридического факультета Воронежского государственного университета доктор



юридических наук, профессор; Валерий Владимирович Лисицын – профессор кафедры гражданского права Российского государственного университета правосудия кандидат юридических наук, доцент; Ольга Александровна Поротикова – доцент кафедры гражданского права и процесса юридического факультета Воронежского государственного университета кандидат юридических наук, доцент; Сергей Игоревич Князькин – доцент кафедры гражданского и административного судопроизводства Российского государственного университета правосудия кандидат юридических наук, доцент; Марина Анатольевна Фокина – профессор кафедры гражданского и административного судопроизводства Российского государственного университета правосудия доктор юридических наук, профессор; Ольга Николаевна Шеменова – доцент кафедры гражданского права и процесса юридического факультета Воронежского государственного университета, доктор юридических наук, доцент; Ольга Витальевна Бодакова – доцент кафедры правового обеспечения экономической деятельности Академии управления при Президенте Республики Беларусь кандидат юридических наук, доцент; Татьяна Сергеевна Таранова – заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин факультета права Белорусского государственного экономического университета доктор юридических наук, профессор. Завершило круглый стол выступление заместителя Председателя Верховного Суда, председателя судебной коллегии по экономическим делам Верховного Суда Республики Беларусь Ю. В. Кобеца о перспективах создания единого гражданского процессуального кодекса и развития примирительных процедур в цивилистическом процессе Республики Беларусь.

Доклад А. Т. Боннера был посвящен жизненному пути С. В. Курылёва, его творческому наследию и вкладу в развитие белорусской и российской юридической науки. В выступлении было отмечено, что трудно переоценить вклад Сергея Васильевича в решение глобальных проблем теории судебных доказательств (понятие судебного доказывания и доказательств, классификация доказательств, сущность прямых и косвенных доказательств и др.). Светлый образ С. В. Курылёва – выдающегося ученого, абсолютно честного человека и мужественного защитника Отечества навсегда останется в памяти тех, кто его знал. А его труды по теории судебных доказательств и теории права будут жить, пока будет существовать российская и белорусская правовая наука.

Интересные факты биографии С. В. Курылёва прозвучали в выступлениях его дочери О. С. Курылёвой и И. Н. Колядко.

С докладом «Производство по делам о признании и приведении в исполнение решений иностранных судов и иностранных арбитражных ре-

шений: некоторые актуальные проблемы теории и практики» выступила Г. Д. Улётова. Она обратила внимание на проблему признания и приведения в исполнение иностранных судебных решений тех государств, с которыми не заключен соответствующий международный договор. На основе анализа положений гл. 31 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и судебной практики ее применения докладчик сделала вывод о том, что при реформировании процессуального законодательства в основном учитываются современные тенденции международного гражданского процесса, это позволяет установить не только более четкий порядок выдачи экзекютуры при отсутствии международного договора, но и существенно ограничить перечень оснований для отказа в признании и приведении в исполнение решений иностранных судов и арбитражей, продемонстрировав тем самым уважение к иностранной юрисдикции.

Доклад С. И. Князькина был посвящен вопросу соотношения инстанционных и внеинстанционных способов пересмотра судебных актов в цивилистическом процессе. По мнению докладчика, исследование проблем возникновения, становления и развития проверочной судебной деятельности в цивилистическом процессе требует анализа сопутствующих институтов гражданского судопроизводства, к числу которых следует отнести пересмотр судебных постановлений по новым и вновь открывшимся обстоятельствам. Близкая правовая природа инстанционных и данного внеинстанционных способов пересмотра судебных актов в науке порождает множество дискуссий об их разграничении. В связи с этим представляется важным определиться с приоритетным способом пересмотра при устранении судебных ошибок различного характера и реализации права на судебную защиту. С. И. Князькин пришел к выводу, что инстанционные способы устранения судебных ошибок обладают преимуществами как для участвующих в деле лиц, так и для судебной системы. Он выделяет две группы условий, обеспечивающих их приоритет: процессуальные (снятие любых ограничений по доказыванию в суде апелляционной инстанции, наличие у суда кассационной инстанции полномочий по переоценке уже собранных нижестоящими судами доказательств и использованию механизма межинстанционного взаимодействия в случае неустраняемых пороков факта) и организационные (преобразования высшего судебного органа, связанные с порядком его комплектования (включая президиум), максимально глубокой специализацией судей и упрощенным порядком рассмотрения жалоб, не требующим обязательной передачи в президиум).

Значению нового правового регулирования примирительных процедур в гражданском судопроиз-

водстве России был посвящен доклад Е. И. Носыревой, которая констатировала, что с точки зрения правового регулирования в современном российском процессуальном законодательстве закрепился, хотя окончательно еще и не сформировался, институт примирения сторон. Однако, по мнению докладчика, открытым остается вопрос о том, насколько данный институт в реальности окажется работоспособным и востребованным на практике, приведет ли новое правовое регулирование к расширению и активизации использования примирительных процедур. Для ответа на него Е. И. Носырева представила слушателям обзор основных видов значения нового правового регулирования примирительных процедур, среди которых выделила, во-первых, информационно-познавательное значение (дает представление о возможных вариантах допускаемой законодателем модели поведения и в целом смещает акцент от противоборства сторон спора к их сотрудничеству), во-вторых, охранительное значение (стороны не лишаются традиционных процессуальных гарантий в виде права на судебную защиту и его реализацию, при этом должны минимизироваться возможные недобросовестные действия в данной сфере), в-третьих, упорядочение общественных отношений, которые могут возникать по поводу примирительных процедур, и, в-четвертых, значение для развития доктрины.

Выступление О. А. Поротиковой было посвящено эффективности судебного контроля за заключением мировых соглашений как результатом примирительных процедур. Докладчик высказала мнение, что расширение гражданско-правовых начал в мировых соглашениях (возможность сторон при их заключении выходить за пределы заявленных требований) должно быть сбалансировано иными механизмами, свойственными гражданскому праву: возможностью признавать заключенные договоры недействительными, расторгать и изменять такие соглашения.

В. В. Лисицын выступил с докладом «Судебное примирение – новый институт права современной России». Не отвергая необходимость изучения зарубежного опыта альтернативного разрешения споров, перспективным докладчик все же считает

изучение и внедрение в отечественное законодательство, а затем и в правоприменительную практику опыта судебного примирения. В. В. Лисицын обратился к истории российского государства и подчеркнул, что задача снижения судебной нагрузки за счет использования примирительного посредничества впервые была поставлена практически два с половиной века назад.

Развитию примирительных процедур в гражданском процессе России было посвящено выступление М. А. Фокиной. Размышлениями о роли суда в примирении сторон в свете новейших изменений процессуального законодательства Российской Федерации поделилась с присутствующими О. Н. Шеменова.

Доклад О. В. Бодаковой касался вопросов совершенствования норм общей части Хозяйственного процессуального кодекса Республики Беларусь с учетом тенденций унификации норм гражданского процессуального и хозяйственного законодательства. Автор системно проанализировала нормы Гражданского процессуального кодекса и Хозяйственного процессуального кодекса Республики Беларусь с позиции сравнения, выявления общих и специфических особенностей судопроизводства в общих и экономических судах и предложила пути для эффективной унификации гражданского и хозяйственного процессуального законодательства.

Т. С. Таранова свой доклад посвятила вопросу унификации процессуального законодательства в сфере международного гражданского процесса, необходимость которой обусловлена рядом причин, в том числе тем, что защита прав и законных интересов субъектов материальных отношений по делам с участием иностранных лиц осуществляется в рамках единой системы судов общей юрисдикции. Особое внимание было уделено процессуальным правоотношениям, складывающимся при признании и принудительном исполнении решений иностранных судов, в частности принципу взаимности.

По результатам работы круглого стола в электронной библиотеке БГУ был депонирован сборник материалов.

О. Н. Романова¹

¹Ольга Николаевна Романова – кандидат юридических наук, доцент; заведующий кафедрой гражданского процесса и трудового права юридического факультета Белорусского государственного университета.

Olga N. Romanova, PhD (law), docent; head of the department of civil process and labour law, faculty of law, Belarusian State University.

E-mail: olgeras2@mail.ru

РЕЦЕНЗИИ

BOOK REVIEWS

Киселёва Т. М. Конституционные обязанности государства и граждан в сфере информационных правоотношений. Минск : Право и экономика, 2017. 164 с.

Kisialiova T. M. Constitutional responsibilities of the state and citizens in the field of information legal relations. Minsk : Pravo i ekonomika, 2017. 164 p.

В 2017 г. доцентом кафедры конституционного права юридического факультета БГУ Т. М. Киселёвой была опубликована монография по проблеме, сохраняющей актуальность по настоящее время.

Важность темы монографии определяется рядом факторов. Во-первых, надлежащее исполнение конституционных обязанностей является необходимым условием реализации гражданами и их объединениями своих прав и свобод, нормального существования общественных отношений в целом. Во-вторых, стремительное развитие информационных отношений и построение в Республике Беларусь электронного государства оказывает заметное влияние на содержание конституционных обязанностей и процедуру их реализации, что определяет необходимость рассмотрения данных вопросов с нового ракурса.

Рецензируемая работа представляет собой монографическое исследование теоретических основ конституционных обязанностей государства и граждан, а также практики и проблем их реализации в особой области – в сфере информационных правоотношений. Издание является единственным в Республике Беларусь комплексным исследованием, в котором объединены аспекты исполнения конституционных обязанностей граждан и государства в контексте развивающегося электронного государства.

В отечественной литературе вопросу исполнения конституционных обязанностей граждан уделялось определенное внимание, он раскрывался в работах В. А. Василевича, А. А. Головки, Д. М. Демичева, А. В. Шавцовой и других авторов, в том числе и автора данной рецензии. Однако институт

конституционных обязанностей в большинстве случаев рассматривался совместно с институтом прав и свобод личности либо предметом исследования выступали отдельные аспекты реализации конституционных обязанностей. Исследования вопросов сущности и специфики конституционных обязанностей государства носят фрагментарный характер. Таким образом, рецензируемая работа обладает определенной новизной для белорусской науки конституционного права.

Структурно рецензируемый научный труд состоит из предисловия, четырех глав и заключения.

Первая глава посвящена вопросам определения сущности конституционных обязанностей государства и граждан, в ней приводятся и раскрываются специфические характеристики рассматриваемого понятия. В данной главе раскрываются виды обязанностей, получивших закрепление в Конституции Республики Беларусь, а также дается обзор практики закрепления обязанностей на конституционном уровне в мире.

Вызывает интерес сформулированное автором определение интегральной конституционной обязанности государства – обязанности принимать меры для свободного и достойного развития личности, обеспечения возможности полной реализации гражданами своих прав и свобод. Указанная обязанность имеет особый статус, так как аккумулирует в себе все иные обязанности государственных органов и должностных лиц. Несомненный интерес вызывают предложенные автором новые критерии для классификации конституционных обязанностей, что можно считать вкладом в науку конституционного права.

Во второй главе делается попытка определить сущность информационных правоотношений как особой сферы исполнения конституционных обязанностей. Автором предлагается собственная классификация правоотношений в зависимости от объекта, по поводу которого они будут складываться.

Особый интерес представляют третья и четвертая главы, где раскрывается процедура исполнения конституционных обязанностей государством

и гражданами в сфере информационных правоотношений, связанных с созданием и использованием информационных ресурсов, систем, сетей, обеспечением информационной безопасности, а также правоотношений, возникающих при обращении информации. В данных главах Т. М. Киселёва указывает на проблемы исполнения соответствующих конституционных обязанностей и предлагает пути разрешения.

Разработанные автором предложения по совершенствованию законодательства сохраняют актуальность. В частности, в Республике Беларусь не введена система идентификации личности в интернете, на необходимость которой указывает Т. М. Киселёва, местные Советы депутатов не имеют собственных сайтов, все еще требует совершенствования система электронных обращений и др.

В то же время в Законе Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» нашло отражение сформулированное Т. М. Киселёвой в монографии предложение закрепить на уровне закона возможность проведения предварительного обсуждения проектов нормативных правовых актов на правовом форуме Беларуси.

Монография подготовлена с использованием широкого круга источников, в том числе научных

работ зарубежных авторов и правовых актов иностранных государств. Большое внимание автором уделяется практике использования информационных технологий при исполнении конституционных обязанностей в зарубежных странах.

Рецензируемая работа не лишена некоторых недостатков и спорных положений. В частности, дискуссионным представляется утверждение автора о том, что на современном этапе государство обязано устанавливать альтернативу использования информационных технологий при осуществлении прав или исполнении обязанностей.

В целом рецензируемая работа представляет несомненный интерес, углубляет и развивает научные представления об институте конституционных обязанностей государства и граждан в современных условиях. Монография будет полезна научным работникам, преподавателям, аспирантам, студентам, а также всем, кто интересуется конституционным правом. В работе предусмотрены возможности для дальнейшего исследования вопросов как конституционных обязанностей, так и функционирования электронного государства.

*Т. С. Масловская*¹

¹Татьяна Станиславовна Масловская – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета.

Tatiana S. Maslovskaya, PhD (law), docent; associate professor at the department of constitutional law, faculty of law, Belarusian State University

E-mail: maslovskayat@bsu.by

ЮБИЛЕИ

JUBILEES

— — — — —

**Сурен Адиекович
АВАКЬЯН**

**Suren Adibekovich
AVAKYAN**

— — — — —



Юбилей Сурена Адиековича Авакьяна – выдающегося советского и российского ученого, специалиста в области конституционного и муниципального права – научная общественность отметила 12 марта 2020 г.

Сурен Адиекович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова. Блестящий ученый, выдающийся правовед, он внес неоценимый вклад в развитие науки конституционного права. С. А. Авакьяном опубликовано около 300 научных работ, изданных не только в России, но и за рубежом. Среди его фундаментальных трудов можно отметить монографии «Гражданство Российской Федерации» (1994), «Федеральное Собрание – Парламент России» (1999), «Конституция России: природа, эволюция, современность» (1997, 2000), «Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция» (2003), двухтомный курс «Конституционное право

России». Данные работы ценят и любят и научное сообщество, и студенты.

Сурен Адиекович обладает креативным мышлением, он молод душой и умом. Его оригинальные, нестандартные идеи востребованы обществом и государством. Он всегда в числе тех лиц, которые принимают участие в подготовке фундаментальных правовых решений в условиях обеспечения нового качественного развития правовой системы государства, в том числе и конституционных изменений, определяющих лицо и содержание государственного устройства России.

Ученый принимал и продолжает принимать активное участие в международных научных конференциях и конгрессах, выступая с докладами, которые всегда отличаются новизной идеей и глубиной мысли. Убеждены, что его новаторские идеи, исследовательская деятельность и впредь будут служить развитию науки и принесут неоценимую пользу обществу.

Для белорусского научного сообщества Сурен Адиекович не только талантливый ученый-юрист, обладающий неиссякаемой энергией и работоспо-

собностью, но и прекрасный человек. Имя этого замечательного Ученого и Человека у коллег-белорусов ассоциируется с высоким профессионализмом, отзывчивостью, справедливостью, доброжелательностью, чуткостью, мудростью.

От имени кафедры конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета горячо и сердечно поздравляем Сурена Адибековича Авакьяна с замечательным юбилеем и выражаем искренние чувства уважения и признательности за плодотворный

труд, за высокий профессионализм и уникальные человеческие качества. Мы высоко ценим общение с Вами, для нас Вы являетесь примером профессионализма и трудолюбия. Примите наши поздравления и искренние пожелания крепкого здоровья, хорошего настроения и дальнейших творческих успехов на благо юридической науки.

*Г. А. Василевич¹,
Н. М. Кондратович²,
Т. С. Масловская³*



**Игорь Олегович
ГРУНТОВ**

**Igor Olegovich
GRUNTOV**

Знаменательную дату – 70-летний юбилей – отмечает 16 мая 2020 г. заведующий кафедрой уголовного права юридического факультета Белорусского государственного университета доктор юридических наук, профессор Игорь Олегович Грунтов.

Игорь Олегович родился 16 мая 1950 г. в Витебске. После окончания средней школы работал слесарем-сборщиком на Витебском заводе заточных

станков. В 1975 г. он окончил юридический факультет Белорусского государственного университета. После получения диплома о высшем юридическом образовании Игорь Олегович с 1975 по 1979 г. проходил службу в подразделениях уголовного розыска Управления внутренних дел Минского областного исполнительного комитета. В сентябре 1979 г. И. О. Грунтов по конкурсу был избран преподавателем.

¹Григорий Алексеевич Василевич – доктор юридических наук, профессор; заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета.

Grigory A. Vasilevich, doctor of science (law), full professor; head of the department of constitutional law, faculty of law, Belarusian State University.

E-mail: gregory_1@tut.by

²Наталья Михайловна Кондратович – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета.

Natalia M. Kondratovich, PhD (law), docent; associate professor at the department of constitutional law, faculty of law, Belarusian State University.

E-mail: constlaw.bsu@tut.by

³Татьяна Станиславовна Масловская – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета.

Tatiana S. Maslovskaya, PhD (law), docent; associate professor at the department of constitutional law, faculty of law, Belarusian State University.

E-mail: maslovskayat@rambler.ru

лем кафедры уголовного права юридического факультета Белорусского государственного университета, где прошел трудовой путь до заведующего кафедрой (с 2005 г.).

В 1985 г. И. О. Грунтов под научным руководством доктора юридических наук, профессора И. С. Тишкевича подготовил и защитил диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему «Административная преюдиция в уголовном праве». Эта работа была первым в советской юридической науке исследованием, посвященным институту административной преюдиции в уголовном праве и внесшим существенный вклад в развитие отечественной уголовно-правовой доктрины.

Спустя 30 лет в 2015 г. Игорем Олеговичем была защищена диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук на тему «Принцип личной виновной ответственности в уголовном законодательстве» (научный консультант – доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент НАН Беларуси Г. А. Василевич).

Основополагающие идеи своего учения И. О. Грунтов представил в монографиях «Принцип личной виновной ответственности в уголовном законодательстве» (2012) и «Объект уголовно-правовой охраны и конструирование составов преступлений и правовых норм Общей части уголовного законодательства» (2017). Исследования профессора И. О. Грунтова отличаются глубиной и полнотой, а занимаемые им в научных дискуссиях позиции – ярко выраженной ответственностью перед обществом и государством.

Игорем Олеговичем была выдвинута идея о том, что исследование вопроса о содержании принципа личной виновной ответственности в уголовном законе и разработка на этой основе методологии конструирования составов преступлений должна осуществляться с учетом уровней приближения к содержанию этого постулата. Это представляет собой новое направление в научной доктрине, которое будет оказывать значительное влияние на качество и эффективность законотворческой и правоприменительной деятельности.

С 2016 г. по инициативе И. О. Грунтова начата работа по подготовке первого в истории белорусской науки фундаментального издания – курса уголовного права в пяти томах. Особенностью проекта является то, что впервые на монографическом уровне исследуются вопросы, не получавшие на протяжении длительного периода времени должной научной разработки. Соавторами курса являются ведущие специалисты в области уголовного права, представляющие не только кафедру уголовного права юридического факультета БГУ, но и другие учреждения образования и государственные органы.

Игорь Олегович является соавтором научно-практического комментария к Уголовному кодексу Республики Беларусь (2003, 2007, 2010), учебников по Общей и Особенной частям уголовного права (2002, 2014) и др. Всего ученым издано более двухсот научных и учебно-методических работ.

Под научным руководством И. О. Грунтова подготовили и защитили диссертации три кандидата юридических наук: А. И. Добродей (2005), Д. В. Шилин (2011) А. А. Пухов (2015). А. И. Добродей является судьей коллегии по уголовным делам Минского областного суда, Д. В. Шилин работал первым заместителем директора Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, А. А. Пухов – заместитель декана юридического факультета БГУ по научно-исследовательской и научно-образовательной деятельности.

И. О. Грунтов является членом экспертного совета Высшей аттестационной комиссии Республики Беларусь, председателем редакционного совета журнала «Предварительное расследование» Следственного комитета Республики Беларусь, членом редакционного совета журналов «Судовы веснік» и «Наука и жизнь Казахстана».

Огромный научный и профессиональный опыт Игоря Олеговича востребован в оказании научно-методической поддержки государственным органам в области применения уголовного права. Под его руководством функционирует подгруппа группы экспертов в области права при Администрации Президента Республики Беларусь. Игорь Олегович принимает активное участие в работе Совета по вопросам правовой и судебной деятельности при Президенте Республики Беларусь, Научно-консультативного совета при Верховном Суде Республики Беларусь, Научно-консультативного совета при Совете Безопасности Республики Беларусь, Научно-консультативного совета при Следственном комитете Республики Беларусь. В качестве приглашенного эксперта И. О. Грунтов сотрудничает с Оперативно-аналитическим центром при Президенте Республики Беларусь и другими государственными органами.

За 15-летний период руководства кафедрой уголовного права активизировалась творческая работа над совершенствованием образовательного процесса и методики преподавания уголовного права, криминологии, уголовно-исполнительного права и противодействия коррупции. Была продолжена научно-исследовательская работа, выразившаяся в участии в нескольких государственных программах научных исследований, международных и республиканских грантах, научных конкурсах, подготовке диссертационных работ, две из которых стали победителями конкурса на лучшую кандидатскую диссертацию, проводимого Высшей аттестацион-

ной комиссией Республики Беларусь (2016, 2019). К образовательному процессу на кафедре уголовного права привлечены и практикующие юристы: судьи, прокурорские работники, адвокаты и др. В настоящее время на кафедре работают Генеральный прокурор Республики Беларусь государственный советник юстиции 1 класса А. В. Конюк, заместитель Председателя Следственного комитета Республики Беларусь генерал-майор С. Я. Аземша и др.

Возглавляемая И. О. Грунтовым кафедра уголовного права поддерживает научные связи с крупнейшими центрами юридической науки в Российской Федерации и других постсоветских государствах. Налажено тесное взаимодействие кафедры уголовного права с кафедрой уголовного права и криминологии, кафедрой уголовно-исполнительного права Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь, кафедрой уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Гродненского государственного университета имени Янки Купалы.

За выдающиеся успехи в научно-исследовательской и образовательной деятельности И. О. Грунтов был отмечен: Почетной грамотой БГУ (2005, 2010, 2015), Благодарностью ректора БГУ (2006), Почетной грамотой Министерства образования Республики Беларусь (2010, 2018), Почетной грамотой Министерства юстиции Республики Беларусь (2004, 2009), Благодарностью Министра юстиции Республики Беларусь (2010), нагрудным знаком Министерства юстиции Республики Беларусь «За адзнаку» II степени (2015), Почетной грамотой Верховного Суда Республики Беларусь (2015), Почетной грамотой Генерального прокурора (2011), призом имени В. Д. Спасовича в номинации «Наука и право» (2013), званием «Заслуженный работник Белорусского государственного университета» (2016). Также Игорь Олегович является лауреатом высшей юридической премии «Фемида» в номинации «Юридическое образование и правовая наука» (2019).

Возглавляемая И. О. Грунтовым кафедра уголовного права неоднократно получала наивысшую оценку студенческого сообщества как лучшая на юридическом факультете БГУ.

Все, кто знаком с Игорем Олеговичем: его коллеги, ученики, студенты, представители научного сообщества, практические работники – отмечают его огромный научный авторитет, большой опыт и педагогический талант. Более 40 лет своей жизни профессор И. О. Грунтов отдал научно-методическому обеспечению законотворческой и правоприменительной деятельности и подготовке высококвалифицированных специалистов-правоведов, которые составили основу кадрового потенциала государственных органов Республики Беларусь, научных и образовательных учреждений.

Игорь Олегович Грунтов требователен к качеству осуществления образовательного процесса и внимателен к своим коллегам и студентам. Он логично и аргументированно излагает сложнейшие вопросы теории и практики уголовного права при проведении учебных занятий. Ему свойственны мягкое чувство юмора в общении с преподавателями и студентами, высокий интеллект и жизненный оптимизм, полная отдача любимому делу и готовность в любой момент прийти на помощь родным, близким и коллегам.

Свой юбилей Игорь Олегович встречает на страже интересов отечественной науки уголовного права в самом расцвете творческих сил. Он полон новых идей как в научной, так и в педагогической работе. Благодаря И. О. Грунтову продолжают научные традиции кафедры уголовного права БГУ, воспитывается новое поколение правоведов, расширяются горизонты развития отечественной юриспруденции.

Желаем Игорю Олеговичу Грунтову жизненного и творческого долголетия, ярких событий и достижений, крепкого здоровья.

Д. Г. Мороз¹, А. А. Пухов²

¹Дмитрий Георгиевич Мороз – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры уголовного права юридического факультета Белорусского государственного университета.

Dmitry G. Moroz, PhD (law), docent; associate professor at the department of criminal law, faculty of law, Belarusian State University.

E-mail: d.moroz@tut.by

²Артем Александрович Пухов – кандидат юридических наук, доцент; заместитель декана юридического факультета БГУ по научно-исследовательской и научно-образовательной деятельности.

Artyom A. Pukhov, PhD (law), docent; deputy dean for research and scientific and educational activities, faculty of law, Belarusian State University.

АННОТАЦИИ ДЕПОНИРОВАННЫХ В БГУ РАБОТ INDICATIVE ABSTRACTS OF THE PAPERS DEPOSITED IN THE BSU

УДК 341.171+346.5(1-67)ЕАЭС(06)

Инструменты защиты при нарушении прав хозяйствующих субъектов на внутреннем рынке ЕАЭС [Электронный ресурс] : материалы Междунар. науч.-практ. семинара (Минск, 22 марта 2019 г.) / редкол.: Н. Ю. Газдюк [и др.] ; Ю. Н. Кудрявец (отв. ред.) ; БГУ. Электрон. текстовые дан. Минск : БГУ, 2019. 41 с. Библиогр. в тексте. Режим доступа: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/236593>. Загл. с экрана. Деп. 23.12.2019, № 012123122019.

В сборник помещены научные материалы, доклады и статьи участников международного научно-практического семинара, посвященные вопросам наднационального правового регулирования, создания правовой основы общего рынка и реализации защиты прав хозяйствующих субъектов ЕАЭС.

Адресуется научным работникам и исследователям, занимающимся правом интеграционных образований, преподавателям вузов, аспирантам и студентам.

УДК 347.1(075.8)

Салей А. А. Грамадзянскае права. Агульныя палажэнні [Электронный ресурс] : курс лекций-презентаций для ўстаноў вышэйшай адукацыі па спец.: 1-24 01 02 «Правазнаўства», 1-24 01 03 «Эканамічнае права», 1-24 01 06 «Паліталогія (па напрамках)» / А. А. Салей, Д. Д. Ландо ; БДУ. Электрон. тэкставыя дан. Мінск : БДУ, 2019. 191 с. : іл. Рэжым доступу: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/239264>. Загал. з экрана. Дэп. 03.02.2020, № 000503022020.

Вучэбна-метадычнае выданне мае мэтай атрыманне і засваенне студэнтамі агульных палажэнняў грамадзянскага права, а таксама развіццё ў студэнтаў навыкаў выкарыстання сістэмнага і параўнальнага аналізу паняццяў, інстытутаў грамадзянскага права, адносін, якія ім рэгулююцца.

УДК 343.985(075.8)

Хлус А. М. Актуальные проблемы методики расследования преступлений [Электронный ресурс] : электрон. учеб.-метод. комплекс для спец. 1-24 80 01 «Юриспруденция», профилизация «Прокурорско-следственная деятельность» / А. М. Хлус ; БГУ. Электрон. текстовые дан. Минск : БГУ, 2020. 67 с. : табл. Библиогр.: с. 65–67. Режим доступа: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/241493>. Загл. с экрана, Деп. 24.03.2020. № 002824032020.

Электронный учебно-методический комплекс «Актуальные проблемы методики расследования преступлений» предназначен для студентов магистратуры специальности 1-24 80 01 «Юриспруденция», профилизация «Прокурорско-следственная деятельность». Он состоит из четырех разделов, в которых излагаются теоретический (краткий конспект лекций) и практический (тематика практических занятий) материал. В разделе «Контроль знаний» размещены примерные перечни вопросов для проведения экзамена, тем магистерских диссертаций. Вспомогательный раздел включает список рекомендуемой литературы. Данный электронный учебно-методический комплекс отражает содержание учебной программы по дисциплине «Актуальные проблемы методики расследования преступлений» и включает комплексные знания по методике расследования преступлений как раздела криминалистики.

СОДЕРЖАНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

<i>Чуприс О. И.</i> Справедливость административной ответственности	3
<i>Андриченко Л. В., Плюгина И. В., Гаунова Ж. А., Масловская Т. С.</i> Тенденции правового регулирования научной и научно-технической деятельности в Российской Федерации и Республике Беларусь	11
<i>Андриченко Л. В., Плюгина И. В., Абламейко М. С., Боголейко А. М.</i> Информационные системы учета населения: правовое обеспечение в Российской Федерации и Республике Беларусь	23
<i>Андриченко Л. В., Плюгина И. В., Гаунова Ж. А., Кондратович Н. М., Киселёва Т. М.</i> Электронные обращения в условиях развивающегося цифрового государства: опыт Российской Федерации и Республики Беларусь	34
<i>Данельчук-Колодровски Н.</i> Механизм консультативных заключений в Европейском суде по правам человека: прелюдия к установлению хрупкого баланса в отношениях между французскими и европейскими судьями	44

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС

<i>Годлевский Р. И.</i> Понятие и правовая природа трансграничного слияния хозяйственных обществ	54
--	----

УГОЛОВНОЕ ПРАВО, УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС И КРИМИНАЛИСТИКА

<i>Вабищевич В. В.</i> Социально-правовые и исторические предпосылки криминализации вмешательства в персональные данные	61
<i>Гришко А. Я.</i> Специальный субъект создания преступного сообщества (преступной организации): вопросы унификации законодательства Беларуси и России	72
<i>Шабанов В. Б., Красиков В. С.</i> Значение условий в преступной деятельности (на примере коррупционных преступлений)	79
<i>Шидловский А. В.</i> Философские основы учения о природе наказания	87

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО, ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО И АГРАРНОЕ ПРАВО

<i>Кванина В. В., Макарова Т. И.</i> Экологический комплаенс в системе правовой охраны окружающей среды	95
<i>Шестовская С. А.</i> К вопросу о совершенствовании правового регулирования обращения с отходами атомной энергетики	102

ОБЗОРЫ

<i>Мороз Д. Г.</i> Международный круглый стол «20 лет Уголовному Кодексу Республики Беларусь: история создания, современное состояние, перспективы развития»	110
<i>Романова О. Н.</i> Международный научно-практический круглый стол, посвященный 45-летию кафедры гражданского процесса и трудового права и 100-летию со дня рождения профессора С. В. Курылёва «Право на судебную защиту как гарантия эффективности несудебных форм защиты»	112

РЕЦЕНЗИИ

<i>Масловская Т. С., Киселёва Т. М.</i> Конституционные обязанности государства и граждан в сфере информационных правоотношений	115
---	-----

ЮБИЛЕИ

<i>Сурен Адибекович Авакьян</i>	117
<i>Игорь Олегович Грунтов</i>	118
Аннотации депонированных в БГУ работ	121

CONTENTS

CONSTITUTIONAL LAW AND ADMINISTRATIVE LAW

<i>Chupris O. I.</i> Justice of administrative responsibility	3
<i>Andrichenko L. V., Plyugina I. V., Gaunova Zh. A., Maslovskaya T. S.</i> Tendencies of legal regulation of scientific and scientific and technical activity in the Russian Federation and the Republic of Belarus....	11
<i>Andrichenko L. V., Plyugina I. V., Ablameyko M. S., Bogolejko A. M.</i> Information systems for population accounting: legal support in the Russian Federation and the Republic of Belarus	23
<i>Andrichenko L. V., Plyugina I. V., Gaunova Zh. A., Kandratoich N. M., Kisialiova T. M.</i> Electronic appeals in a developing digital state: the experience of the Russian Federation and the Republic of Belarus	34
<i>Danelciuc-Colodrovschi N.</i> The advisory opinion mechanism before the European court of human rights: prelude to establishing a delicate balance in the relationship between French and European judges	44

CIVIL LAW AND CIVIL PROCEDURE

<i>Godlewski R. I.</i> The concept and legal nature of cross-border merger of companies.....	54
--	----

CRIMINAL LAW, CRIMINAL PROCEDURE AND CRIMINALISTICS

<i>Vabischevich V. V.</i> Socio-legal and historical background of the criminalization of illegal interference with personal data	61
<i>Grishko A. Ya.</i> Special subject of creation criminal community (criminal organization): issues of legislation unification of Belarus and Russia.....	72
<i>Shabanov V. B., Krasikau V. S.</i> Significance of the conditions in criminal activity (on the example of corruption crimes)	79
<i>Shidlovsky A. V.</i> Philosophical bases of teaching about the nature of punishment	87

ENVIRONMENTAL LAW, NATURAL RESOURCES LAW AND AGRARIAN LAW

<i>Kvanina V. V., Makarova T. I.</i> Environmental compliance: a place in the legal environmental system	95
<i>Shastouskaya S. A.</i> To the question of improving the legal regulation of the atomic energy waste management.....	102

REVIEWS

<i>Moroz D. G.</i> International round table on the topic «20 years of the Criminal Code of the Republic of Belarus: history of creation, current status, development prospects»	110
<i>Romanova O. N.</i> International scientific and practical round table dedicated to the 45 th anniversary of the department of civil procedure and labour law and the 100 th anniversary of the birth of professor S. V. Kurylev «The right to judicial protection as a guarantee of the effectiveness of non-judicial forms of protection»	112

BOOK REVIEWS

<i>Maslovskaya T. S. Kisialiova T. M.</i> Constitutional responsibilities of the state and citizens in the field of information legal relations.....	115
--	-----

JUBILEES

<i>Suren Adibekovich Avakyan</i>	117
<i>Igor Olegovich Gruntov</i>	118
Indicative abstracts of the papers deposited in the BSU.....	121

Журнал включен Высшей аттестационной комиссией Республики Беларусь в Перечень научных изданий для опубликования результатов диссертационных исследований по юридическим наукам.

Журнал включен в библиографическую базу данных научных публикаций «Российский индекс научного цитирования» (РИНЦ).

**Журнал Белорусского
государственного университета. Право.
№ 1. 2020**

Учредитель:
Белорусский государственный университет

Юридический адрес: пр. Независимости, 4,
220030, г. Минск.
Почтовый адрес: пр. Независимости, 4,
220030, г. Минск.
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).

Редакторы А. С. Люкевич, С. Е. Богуш
Технический редактор Т. А. Караневич
Корректоры К. Б. Скакун, Л. А. Меркуль

Подписано в печать 15.05.2020.
Тираж 100 экз. Заказ 163.

Республиканское унитарное предприятие
«Информационно-вычислительный центр
Министерства финансов Республики Беларусь».
ЛП № 02330/89 от 03.03.2014.
Ул. Кальварийская, 17, 220004, г. Минск.

© БГУ, 2020

**Journal
of the Belarusian State University. Law.
No. 1. 2020**

Founder:
Belarusian State University

Registered address: 4 Niezaliežnasci Ave.,
Minsk 220030.
Correspondence address: 4 Niezaliežnasci Ave.,
Minsk 220030.
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).

Editors A. S. Lyukevich, S. J. Bohush
Technical editor T. A. Karanevich
Proofreaders K. B. Skakun, L. A. Merkul'

Signed print 15.05.2020.
Edition 100 copies. Order number 163.

Republican Unitary Enterprise
«Informatsionno-vychislitel'nyi tsentr
Ministerstva finansov Respubliki Belarus'».
License for publishing No. 02330/89, 3 March, 2014.
17 Kalvaryjskaja Str., Minsk 220004.

© BSU, 2020