



STUDIA SIECI UNIWERSYTETÓW POGRANICZA

STUDIA  
SIECI UNIWERSYTETÓW POGRANICZA



ISSN 2544-5790

Tom 3 | 2019

Tom 3  
2019

## Aksana Chmyha

- ▶ Brest State University named after A.S. Pushkin
- ▶ e-mail: ch.ok.vas@gmail.com
- ▶ ORCID: 0000-0002-5793-3798

### THE MODELS OF MANDATES OF THE PARLIAMENTARIANS IN BELARUS AND IN THE EU: COMPARATIVE LEGAL ASPECT

#### | Abstract

- ▶ *Goal* – to analyze and compare the key points of concepts of representative mandates in Belarus and in the EU.
- ▶ *Research methodology* – the basis of the work is the comparative-legal method of research, as well as other methods of scientific knowledge.
- ▶ *Score/results* – in European legal science, there is a traditional division of the parliamentarian's representative mandate into two types that currently prevail: a free and imperative mandate. The type of a mandate determines the character of cooperation of an elected representative with his electorate. A number of progressive characteristics of the mixed type of parliamentarian's mandate are stated.
- ▶ *Originality/value* – it is concluded that the gradual transition to the normative regulation and promotion of the mixed (hybrid) type of parliamentarian's mandate in Republic of Belarus is preferable.

| **Key words:** mandates of parliamentarians, free mandate, imperative mandate, hybrid deputy mandate, Parliament, Belarus, Poland, EU.

#### 1. Introduction

In European legal science, there is a traditional division of the parliamentarian's representative mandate into two types that currently prevails: a free and

imperative mandate. The type of mandate determines the character of cooperation of an elected representative with his electorate. Let us analyze the key points of those concepts.

## 2. Imperative mandate of the member of the Parliament

In its most general form, a modern concept of imperative mandate (from the Latin word “imperatives” – authoritative) determines the character of relations of a member of Parliament with his electors, when the appropriate powers (mandate) are conferred onto him only on condition of obligatory fulfillment of commissions (mandates) of his electors. According to the aforementioned concept, the electors are in close contact with their elected representative and exercise a constant control over his activity. For non-fulfilment of commissions, a parliamentarian bears responsibility towards the electors, its defining form being his early recall by the electors. In constitutional law science, various viewpoints exist concerning the elemental composition of that type of mandate. In the parliamentarian’s imperative mandate structure, analysts traditionally perceive the presence of three interconnected elements: the electors’ orders to their representative, the parliamentarian’s report back to the electorate, and the elector’s recall of a parliamentarian.

The authors of this article think that at the present stage – in the XXI century – the imperative model of a parliamentarian’s representative mandate nevertheless has a number of objective advantages, including constant close relations between a representative and his electors, political and legal responsibility of a parliamentarian toward his electorate, and presence of a possibility for a parliamentarian to solve vital problems not solely at the national level, but at the regional level as well.

It should be mentioned, that at present, the democratic communities in a number of developed European countries have recognized the need for normative consolidation of the imperative mandate model, and have directly consolidated it in their constitutions. The Constitution of Spain, which contains a provision that “the members of General Cortes are bound by the imperative mandate” (part 2 of article 67), can serve as an example of a constitutional consolidation of that type of mandate.

But in the Constitution of Belarus, the matter of the nature of the parliamentarian’s mandate is not directly solved. However, since article 72 of the

Constitution and article 9 of the basic Law [Zakon...] directly provide a consolidation mechanism for parliamentary recall, in our opinion, the imperative mandate of the above persons should be discussed.

### 3. Free (facultative) mandate of the member of the Parliament

As for the concept of a free or facultative mandate (from the French term “*facultatif*”, which means “possible, optional”), its essence according to M. Prelo is as follows: 1) the mandate is general; 2) the mandate is not imperative; 3) the mandate is not subject to recall; and 4) the approval of parliamentarian’s activity is not required in the mandate realization [Prelo, 1957: 437]. In connection with the foregoing information, it should be emphasized that the free mandate model is regarded as a priority model in the legal science of many European states. It should also be noted that the parliamentarian’s free mandate is consolidated practically in all the states of the European Union, including in the Constitutions of Italy, France, and Poland (the Constitution of Germany is rather an exception than a rule in this respect; according to it, the free mandate holders are solely members of the Bundestag, or the lower chamber of German Parliament).

For instance, article 104 of the Polish Constitution directly consolidates the free mandate of deputies of Polish Parliament. It is specified in part 1 of that article that deputies are representatives of the people, but they are not bound by the instructions of the electors. According to the deputy’s oath, members of Polish Parliament have a right to decide on their own what is useful “for prosperity of the Motherland and benefit of its citizens”.

Yet, realization of the above duties of Polish parliamentarians is not backed by any legal sanctions, and the consequences of their breach may be of political type only (for example, according to article 104 of the Polish Constitution, the refusal of adjuration means renunciation of the mandate). In addition, in practice, a parliamentarian’s party affiliation exerts a considerable influence on the stand taken by him in the Polish Parliament.

Undoubtedly, the model of a parliamentarian’s free mandate has some merits. One of the weightiest of them is an absolute elimination of the possibility for a parliamentarian to defend only purely narrow corporate interests. These merits are determined by the fact that a holder of the free mandate represents, as stressed above, the whole nation. At the same time, the thesis of “infallibility” of the free mandate concept, which is widespread in the constitutional theory

of many developed states, gives rise to doubts. I see the main drawback of the above-mentioned theory being that in the allotment of the free mandate to a parliamentarian, that elective person does not in the least represent the whole people or nation in the objective reality (as required by the representative mandate model considered previously). Indeed he represents a certain social community, such as a local group of persons invested in the vote, and which from a position of the theory of “free deputy mandate” he is not obliged to represent.

#### 4. A mixed (hybrid) deputy mandate

The Russian scientist P.A. Astafichev is an opponent of the classification of parliamentary mandates, including the two main models of representative mandates that are widespread in constitutional law science. The analyst negates the model of both free and imperative mandates and sees expediency in increasing the degree of cooperation between a representative and electors [Astafichev, 2006: 228].

Not negating the above-mentioned position in full, it seems that in the XXI century, the freedom of a parliamentarian’s mandate must not be rendered absolute. At the present stage of development of society and state, the theoretical postulates about the representative’s free mandate are fully exhausted. We believe that the above concept has a number of other negative ramifications besides those mentioned before: the absence of juridical links between the electors and their representative, the absence of normative consolidated means of electors’ control of a parliamentarian’s activity, the absence of a parliamentarian’s responsibility towards his electors, etc.

In our opinion, those defects of a parliamentarian’s free mandate are leveled by the concept of a semi-free mandate, which currently is at the stage of its theoretical formation in constitutional law science. N.V. Vitruk was one of the first to voice the key moments of that concept in the framework of countries part of the Commonwealth of Independent States (CIS). The Russian scientist thinks that a deputy mandate of the representative (legislative) bodies of state authority may be regarded as semi-free if it is not strictly bound by orders of the electors and a possibility to recall a deputy for non-fulfilment of those orders. A deputy recall is possible following a deputy’s culpable non-fulfilment of his duties, including non-fulfilment by reason of loss of links with the electors or after actions that tarnish the honor and dignity of the deputy position [Osoboe

*mnenie...*]. Thus, the features of both imperative and free mandates make up the essence of the semi-free mandate, ergo creating its synonymic name: a mixed (hybrid) deputy mandate.

In its most general form “mixed deputy mandate” is identified with the availability of the following elements: an election program of a Parliamentary candidate, a parliamentarian’s report to the electorate, and the elector’s recall of a parliamentarian. The foregoing list indicates that the parliamentarian’s semi-free mandate differs from the imperative mandate owing to the absence of only one inherent element: compulsory orders of the electorate.

## 5. Conclusions

On the basis of the preceding article, the author thinks that the parliamentarian’s mixed mandate model, which has already been consolidated in the legislation of a number of developed European states, will hardly take into account the organizational peculiarities of the legislative branch in Belarus. Another important factor should not be neglected: just like every theoretical model, the above-mentioned mandate concept has both advantages (to our mind, they prevail in the category under review) and drawbacks. The most predominant disadvantage is the fact that the mandate is only at the stage of theoretical and legislative formation. Nevertheless, in order to harmonize the system of relations between a parliamentarian and his electors, it seems necessary to carry out a partial implementation of proven works in the field of legislative regulation based on the mixed mandate concept. Furthermore, the aforementioned arguments make it possible to draw the conclusion that at the present stage of Byelorussian state development, it is reasonable to perform a gradual transition to such normative regulation of Byelorussian Parliament members, more specifically the Chamber of Representatives deputies and the Council of Republic members, which would promote the formation of a mixed mandate model in Belarus. Hence, some Byelorussian legislative provisions, which regulate the relations that make up the essence of the mandate, should receive a new interpretation and be subjected to an appropriate revision. The author of this work believes that in this case, there is a possibility to get a parliamentarian’s mandate model that will enable a Byelorussian Parliament member to do the following: come objectively nearer to his electors, substantially represent their interests in the legislative body of the state, and serve the highest amount of Byelorussian people productively.

## | References

- Astafichev P.A., 2006, *Narodnoe predstavitelstvo v sovremennoj Rossii: problemy teorii i pravovogo regulirovaniya*, dissertaciya ... doktora yuridicheskikh nauk, 12.00.02, Moskva || Астафичев П.А., 2006, *Народное представительство в современной России: проблемы теории и правового регулирования*, диссертация ... доктора юридических наук, 12.00.02, Москва.
- Osoboe mnenie sudi Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii N.V. Vitruka: O svobodnom mandate deputatov*, «Rossijskaya gazeta», 14.01.1997 || *Osoboe mnenie sudьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В. Витрука: О свободном мандате депутатов*, «Российская газета», 14.01.1997.
- Prelo M., 1957, *Konstitucionnoe pravo Francii*, Moskva || Прело М., 1957, *Конституционное право Франции*, Москва.
- Zakon Respubliki Belarus ot 4 noyabrya 1998 g. No. 196-Z “O statuse deputata Palaty predstavitelej, chlena Soveta Respubliki Nacionalnogo Sobraniya Respubliki Belarus”, v red. Zakona Respubliki Belarus ot 31 iyulya 2018 g., Nacionalnyj centr pravovoj informacii Respubliki Belarus, Minsk 2020 || Закон Республики Беларусь от 4 ноября 1998 г. № 196-З «О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального Собрания Республики Беларусь», в ред. Закона Республики Беларусь от 31 июля 2018 г., Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, Минск 2020.



## Maryna Andryiashka

- ▶ Baranovichi State University
- ▶ e-mail: andryiashkoma@mail.ru
- ▶ ORCID: 0000-0003-2527-2224

### NATIONAL SECURITY OF THE REPUBLIC OF BELARUS: LEGAL REGULATION OF EIGHT DIFFERENT AREAS

#### | Abstract

- ▶ *Goal* – to present a stricter legal regulation and legal understanding of the National Security Conception's areas.
- ▶ *Research methodology* – general scientific logical methods were used, including the system analysis method, the definition method, and the argumentation theory methods. In addition, private, legal methods were used, comprising of the formal legal method and the comparative legal method.
- ▶ *Score/results* – the article reflects an understanding of the national security of the Republic of Belarus and threats to its sustainable development. The structure of national security currently includes 8 areas requiring the assurance of safety. In relation to each area of security, an analysis of the concept of this area, the main national interests in this area, and the pertinent internal threats have been researched. It was concluded that the section of the National Security Conception on the neutralization of threats to national security does not specify measures of neutralization.
- ▶ *Originality/value* – the work is done by the author independently. The links to citations and legislation in the article are presented. The article is a review report that presents the sphere and structure of National Security Conception in the Republic of Belarus. In the author's point of view, the goal is achieved.

| **Key words:** military security, political security, social security, economic security, scientific and technological security, demographic security, information security, ecology security.



## 1. Introduction

The topic of security is a very relevant and concerns every individual's safety, health, well-being, and family.

In general, national security is still understood in the traditional military-state context as ensuring the security of the state, but the range of national security areas is expanding due to the inclusion of special addendums in the term "national security" in relation to the obligation of ensuring security for human-beings, society, and the state.

National security strategy takes many forms around the world, and there are certain basic elements that are common in all national security strategies, without which the strategy is either incomplete or incoherent [DuMont, 2019].

As mentioned in literature, national security is a dynamic and multifaceted issue that requires a solid yet flexible approach<sup>1</sup>.

The existing list of national security areas in the Republic of Belarus (military, political, social, economic) was supplemented by a number of new directions that meet the spirit of the times: scientific security, technological security, and demographic security. The latest areas to be included are information security and ecology security.

It has been proposed that the list of national security areas be expanded again, in particular, by adding energy security [Kamenkov, 2019]. Modern legislation of the Republic of Belarus operates not only the term "security" but also "safety" and it gave legal definition of the "safety of genetic engineering activities"<sup>2</sup>, "road safety"<sup>3</sup>, "drug safety"<sup>4</sup>, etc.

---

<sup>1</sup> National Security Strategy: National Coordinator for Security and Counterterrorism, Ministry of Justice and Security of the Netherlands (the Hague), [electronic resource] <https://english.nctv.nl/documents/publications/2019/09/19/national-security-strategy> [date of access: 17.02.2020].

<sup>2</sup> On the safety of genetic engineering activities. Law of the Republic of Belarus, January 9, 2006, No. 96-Z, [electronic resource] [http://www.pravo.by/document/?guid=2012&oldDoc=2006-9/2006-9\(032-091\).pdf&oldDocPage=24](http://www.pravo.by/document/?guid=2012&oldDoc=2006-9/2006-9(032-091).pdf&oldDocPage=24) [date of access: 17.02.2020].

<sup>3</sup> On measures to improve road safety, Decree of the President of the Republic of Belarus, November 28, 2005, No. 551, [electronic resource] [http://www.pravo.by/document/?guid=2012&oldDoc=2005-189/2005-189\(007-070\).pdf&oldDocPage=1](http://www.pravo.by/document/?guid=2012&oldDoc=2005-189/2005-189(007-070).pdf&oldDocPage=1) [date of access: 17.02.2020].

<sup>4</sup> On medicines. Law of the Republic of Belarus, July 20, 2006, No. 161-Z, [electronic resource] [http://www.pravo.by/document/?guid=2012&oldDoc=2006-122/2006-122\(006-101\).pdf&oldDocPage=29](http://www.pravo.by/document/?guid=2012&oldDoc=2006-122/2006-122(006-101).pdf&oldDocPage=29) [date of access: 17.02.2020].

Opportunities for expanding the areas for ensuring national security in the Republic of Belarus are legally fixed and reflected in paragraphs two and three of article 4 of the National Security Conception (hereinafter – NSC), approved by Decree of the President of the Republic of Belarus, where the term “national security” is broadly defined as the *state of protection* of the national interests of the Republic of Belarus *from internal and external threats*. The NSC specifies modern national security interests that must be protected, as well as how these interests are currently under threat and how we can minimize these risks and threats.

The term “national interest” is also defined broadly as a complex of state requirements to implement balanced interests of the individual, society, and the state, which will provide constitutional rights, freedoms, citizens’ life quality, independence, territorial integrity, sovereignty, and sustainable development of the Republic of Belarus.

*The national interests of the Republic of Belarus* are conceptual guidelines for Belarus’s long-term development. They are closely interconnected and cover all aspects of the life of an individual, society, and the state.

The strategic national interests are ensuring independence, territorial integrity, sovereignty, the inviolability of the constitutional system, sustainable economic development, high competitiveness of the Belarusian economy, and achieving a high quality of citizens’ life.

The NSC determines that the *source of a threat to national security* should be understood as a factor or a combination of factors that can lead to a threat to national security. *Threats to national security* in the NSC are understood as the potential or actual possibility of harming the national interests of the Republic of Belarus.

NSC divides sources of threats into two groups: internal and external.

## 2. Military security as a part of the National Security Conception of the Republic of Belarus

“If war is hell, it is also a momentous demographic event. Deaths of combatants and civilians and flows of refugees can alter the size, age structure, and ethnic mix of population for years to come” [Cincotta, Engelman, Anastasion, 2003: 104].

In accordance with the NSC, the term “military security” is understood as the condition (state) of protection of the national interests of the Republic of Belarus from military threats.

According to article 4 of the Law of the Republic of Belarus of July 20, 2016 No. 412-Z “On the approval of the Military Doctrine of the Republic of Belarus”<sup>5</sup> (hereinafter – Military Doctrine), “military policy” is defined as the state’s activity aimed at training the Armed Forces and determining the order and methods to ensure military security, including the prevention of military conflicts and the military defense of the Republic of Belarus.

The definition of the “military danger” is understood in the Military Doctrine as a state of the military-political situation characterized by the interests, intentions, capabilities, and actions of states (or coalitions of states), as well as non-state actors, including terrorist and extremist organizations, which under certain geopolitical, military-strategic, socio-political, and economic conditions can lead to military conflict.

“Military threat” is fixed in the Military Doctrine (article 4), and is defined as the highest level of military danger, in which the state of interstate or intrastate relations is characterized by the actions of another state (or coalition of states), as well as non-state actors, including terrorist and extremist organizations, indicating a real possibility of a military conflict.

The definition followed the norms of international law<sup>6</sup>: “military threat” includes the actions of another state (or states) or extremist, religious, and separatist movements, as well as organizations located in the territory of another state (or states), that indicate a real intention to use armed force against the Republic of Belarus.

According to article 15 of the NSC, *the main national interests in the military sphere* are:

1. strengthening a sense of patriotism and a readiness to protect the national interests of the Republic of Belarus in society,;
2. effective strategic deterrence, regional security, ensuring the maintenance of peace, and preventing the threat of military use against the Republic of Belarus;
3. ensuring the protection of independence, territorial integrity, and sovereignty of the Republic in case of threat or use of military force against it;

---

<sup>5</sup> On the approval of the Military Doctrine of the Republic of Belarus. Law of the Republic of Belarus, July 20, 2016, No. 412-Z, [electronic resource] <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11600412> [date of access: 17.02.2020].

<sup>6</sup> Definition of Aggression. United Nations General Assembly Resolution 3314 (XXIX), 14 December 1974, [electronic resource] <http://hrlibrary.umn.edu/instreet/GAres3314.html> [date of access: 17.02.2020].

4. development of the military organization of the state and maintenance of the level of defense potential corresponding to the capabilities of the state so that it is sufficient enough to solve problems during peace and wartime;
5. strengthening international and regional mechanisms for ensuring military security, partnership, and trust;
6. consistent development and strengthening of military and military-technical cooperation with the Russian Federation;
7. increasing the effectiveness of the Collective Security Treaty Organization.

In accordance with the NSC (article 35), *the main internal sources of military threats in the military sphere* are:

1. weakening society's sense of patriotism and the willingness of citizens to defend their independence, territorial integrity, sovereignty, and the constitutional order of the Republic of Belarus, the;
2. minimizing the ability of the Armed Forces to strategically deter aggression and solve other peacetime tasks, as well as reducing the armed defense of the country in the event of military operations against it.

The NSC (article 43) states that *the main external sources of military threats in the military sphere* are:

1. the desire of individual states (or coalitions of states) to resolve existing contradictions with the use of military force;
2. proliferation of weapons of mass destruction, their components, as well as their production technologies;
3. the expansion or creation of military-political alliances in the European Region or the appropriation of global functions by them, and the strengthening of their shock and offensive capabilities, which can lead to the disruption of the existing balance of forces or a buildup of military infrastructure near the borders of the Republic of Belarus;
4. reduction in the potential and capability of military-political alliances of which the Republic of Belarus is part of to ensure collective security.

The Republic of Belarus provides its *military security* based on the principles of defense sufficiency and strategic deterrence of potential aggression, giving priority to non-military means. The Armed Forces of the Republic of Belarus remain the guarantor of independence, territorial integrity, and state

sovereignty. Proclaiming the Military Doctrine, which is purely defensive in nature, the Republic of Belarus proceeds from the fact that not one of the states is an adversary for it.

Trends in the European region indicate that there is currently no military threat to the Republic of Belarus. At the same time, there is a military danger at the level of risks and challenges due to the presence of objectively existing sources of military threat. The Republic of Belarus condemns any military conflict as a means of implementing policy and adheres to the principle of peacefully settling disputes.

### 3. Political security as a part of the National Security Conception of the Republic of Belarus

In accordance with the NSC, the term “political security” is understood as the state of security and protection of the political system from external and internal threats, ensuring the realization of national interests in all areas of national security.

Under article 15 of the NSC, *the main national interests in the political sphere* are:

1. the observance of constitutional rights and freedoms;
2. the sustainable development of a democratic, legal, and socially responsible state;
3. ensuring the effective functioning of state institutions in the public interest;
4. achieving a balance of political interests of citizens, public associations, and the state, as well as a public consensus on key issues of the development of the Republic of Belarus;
5. development of civil society, taking into account national traditions and characteristics;
6. effective anti-corruption actions;
7. the formation of a multipolar world and a system of international relations based on the supremacy of international law and multilateral cooperation, ensuring Belarus’s participation in resolving issues affecting its interests;
8. improvement and strengthening of mechanisms for ensuring national and collective security with the participation of the Republic of Belarus at the global, regional, and bilateral levels, giving international security a comprehensive and integrated character;

9. pragmatic interaction with world centers of power based on effective multilateral and multi-vector diplomacy, strategic partnership and special relations with friendly states, equal cooperation and mutual consideration of interests;
10. positioning the Republic of Belarus abroad as a democratic legal state, a responsible and predictable partner, and a donor of international and regional security;
11. ensuring the protection of the rights and solidarity of compatriots and Belarussians all over the world for the sake of a strong, prosperous Belarus.

In accordance with the NSC (article 29), *the internal sources of threats to national security in the political sphere* are:

1. violation of constitutional rights and freedoms and a breach of the rule of law;
2. the use of political, economic, social, and other types of methods aimed at destabilizing the Republic of Belarus;
3. insufficient level of civil society development;
4. artificial aggravation, tension, and confrontation in society;
5. the formation and penetration of extremist, separatist, and nationalist ideology, as well as racial and religious intolerance, along with the emergence or illegal activity of organizations, groups, individuals adhering and disseminating such views;
6. bureaucratization of public administration.

According to article 37 of the NSC, *the main external sources of threats to national security in the political sphere* are:

1. the presence of significant contradictions between the main subjects of world politics that could complicate the security of the Republic of Belarus;
2. geopolitical conflicts of leading states (or groups of states) in the process of transition from a unipolar to a multipolar world order;
3. the use of pressure, including the economy, and resource advantages by individual states or groups of states to advance their interests;
4. interference in international processes of forces that are not recognized forms of international relations;
5. international terrorism, illegal trafficking of dual-use technologies and equipment, weapons, and ammunition, as well as radioactive, chemical, biological, or otherwise dangerous substances and materials;

6. weakening of integration structures and international organizations in which the Republic of Belarus takes part;
7. the activities of services, organizations, and individual representatives of foreign states, aimed at causing harm to the national interests of the Republic of Belarus.

In the political sphere, the neutralization of internal sources of threats to national security is ensured by taking measures to remove tension in society, and to address the mutual responsibility of the individual, society, and the state for ensuring national security.

#### 4. Social security as a part of the National Security Conception of the Republic of Belarus

In accordance with the NSC, the term “social security” is understood as a state of security of life, health, and well-being of citizens, in addition to the protection of spiritual and moral values of society from internal and external threats.

According to article 12 of NSC, *the main national interests in the social sphere* are:

1. meeting basic social needs of citizens, minimizing the negative consequences of social differentiation and social tension in society;
2. ensuring public safety and life safety, reducing crime and criminalization of society;
3. ensuring employment of able-bodied citizens and a decent level of remuneration;
4. the development of the intellectual, spiritual, and moral potential of society, the preservation and enhancement of its cultural heritage, the strengthening of the spirit of patriotism;
5. ensuring the harmonious development of interethnic and interfaith relations.

The largest number of internal threats is foreseen for the social sphere. As claimed by the NSC (article 32), *the internal sources of threats to national security in the social sphere* are:

1. sharp social stratification and high differentiation of income levels of the population;
2. insufficient motivation of employees to do effective work and economic activity, the spread of sentiment of social dependency;



3. unjustified imbalances in the sphere of remuneration and pension provision;
4. vocational qualification and territorial imbalance of supply and demand of labor, low internal labor mobility of the population;
5. significant differences in the quality of life of the urban and rural population, as well as of the residents of large, medium, and small cities;
6. reduction in the working-age population;
7. affordable and quality housing insecurity, unresolved housing problems of citizens;
8. insufficient organizational and technological level of development of the social sphere;
9. the lag in the quality of education in a number of promising areas from the level of the best world educational centers, an insufficient number of modern, highly qualified, world-renowned specialists;
10. an increase in epidemic morbidity, an increase in the number of persons with disabilities;
11. changing the life values of the younger generation in the direction of weakening patriotism and traditional moral values;
12. the presence of criminal trends and manifestations in society;
13. low culture of life safety;
14. the functioning of sectarian and pseudo-religious groups.

Written in article 40 of the NSC, *the main external sources of threats to national security in the social sphere* are:

1. the weakening of the national and cultural identity of the Belarusian diaspora, a substantial violation of the legitimate rights and interests of compatriots;
2. the expansion of cross-border crime, the activities of transnational or foreign criminal organizations and groups associated with attacks on the life, health, freedom, and social rights of Belarusian citizens.

In the social sphere, the Republic of Belarus intends to become a top 50 country, known worldwide for its high level of human development by ensuring a high standard of living for the population, increasing income, improving the pension system, introducing targeted social assistance, and developing a system of state social standards.

Employment, disease prevention/treatment, and crime prevention programs, secondary and vocational education, and preservation of historical and cultural heritage, etc. play a significant role in ensuring security in the social sphere.

## 5. Economic security as a part of the National Security Conception of the Republic of Belarus

In accordance with the NSC, the term “economic security” is understood as a state of the economy in which the national interests of the Republic of Belarus are protected from internal and external threats (article 4).

According to the NSC, article 10 states that *the main national interests in the economic sphere* are:

1. economic growth and increasing the competitiveness of the Belarusian economy by means of restructuring, sustainable innovative development, investment in human capital, modernization of economic relations, reducing costs, import and material intensity of manufactured products;
2. maintaining the stability of the national financial and monetary systems;
3. ensuring non-discriminatory access to world markets for goods and services, raw materials, and energy resources;
4. achieving a level of energy security sufficient enough to neutralize the dependence on external energy carriers;
5. maintaining a guaranteed level of food security;
6. transfer of modern technologies to the country’s economy mainly due to direct foreign investment, the availability of foreign credit resources.

In obedience to article 30 of the NSC, *the internal sources of threats to national security in the economic sphere* are:

1. outdated technologies and fixed assets, causing high energy and material consumption, low quality of products;
2. lagging behind other countries, primarily adjacent ones, in terms of pace and quality of economic growth;
3. structural deformation of the economy, the predominance of material and energy-intensive industries, insufficient development of the service sector, the low proportion of high-tech science-intensive products and slow updating of products;
4. low self-sufficiency in raw materials and energy resources;
5. high administrative barriers to business development and entrepreneurial activity;
6. imbalance in economic development, expressed in the growth of total consumption over the real possibilities of the economy;
7. adverse conditions for attracting foreign investments and loans;

8. low diversification of exports and imports of the Republic of Belarus;
9. the growth of non-payments in the economy due to the deficit of working capital and the high proportion of unprofitable business entities.

As specified by article 38 of the NSC, *the main external sources of threats to national security in the economic sphere* are:

1. worsening conditions of foreign trade, attraction of credit and investment resources due to unfavorable conditions of world markets;
2. adoption of protectionist measures by foreign countries, barriers and discriminatory conditions for the implementation of export-import operations;
3. development of transit corridors, alternative energy transportation systems available in the Republic of Belarus, targeted limitation of the transit capabilities of the Republic of Belarus;
4. discrimination of the Republic of Belarus by international unions and formations.

The Republic of Belarus is implementing a model of a socially oriented market economy.

At the same time, the Belarusian economy remains affected by external factors of influence. A high dependence on energy supplies, significant wear out of industrial equipment and facilities, high cost of goods, and high import intensity of manufactured goods leads to a weak competitiveness of Belarusian goods in the domestic and foreign markets. Problems in the financial sector concern the financial condition for the real sector of the economy, accelerated growth of external state debt, insufficient gold and foreign exchange reserves and an increase bad bank loans.

## 6. Scientific and technological security as a part of the National Security Conception of the Republic of Belarus

In article 4 of the NSC, “scientific and technological security” is understood as the state of domestic scientific, technological, and educational potential, which ultimately help realize the national interests of the Republic of Belarus in the scientific and technological fields.

In accordance with the NSC (article 11), *the main national interests in the scientific and technological field* are:

1. the formation of a knowledge-based economy, ensuring the development of science and technology as a basis for sustainable innovative development of the Republic of Belarus;
2. creation of new industries and sectors of the economy, intensive technological updates of the basic sectors of the economy, and the introduction of advanced technologies in all spheres of society;
3. expanding the presence of Belarus in the world market of intellectual products, high-tech goods and services, mutually beneficial international scientific and technological cooperations, and attracting world-class technologies to the country's economy.

According to article 31 of the NSC, *the internal sources of threats to national security in the scientific and technological sphere* are:

1. when knowledge-intensive gross domestic product (GDP) is below the critical level necessary for the reproduction of scientific and technological potential;
2. low innovation activity of the Belarusian economy;
3. inefficiency of the national innovation system, including legislation, infrastructure for the transfer of technologies from science to production, the material and technical base of scientific institutions, the financing system, industry (company) science;
4. unfavorable age structure and insufficient level of training of scientific personnel.

As it mentioned in article 39 of the NSC, *the main external sources of threats to national security in the scientific and technological field* are:

1. restricting access of Belarusian researchers and business entities to the latest technologies, world-class research, and development results;
2. targeted policies of foreign states and companies, stimulating the emigration of highly qualified scientists and specialists from the Republic of Belarus.

The basic elements of a national innovation system in the scientific and technological fields have been already formed.

At the same time, the science-intensive GDP and the share of innovative products in the total volume of industrial production are still at a low level. We may say that an effective national innovation system has not been created,

innovative infrastructure has not been developed, and technological equipment has highly depreciated in value.

## 7. Demographic security as a part of the National Security Conception of the Republic of Belarus

Human potential has become a major factor in socio-economic development. Global demographic trends, especially the aging of the population in developed countries [Potton, 2012], the rapid population growth in many developing countries, and the increase in migration are increasingly affecting the political situation, economic status, and ethno-cultural landscape of many different countries and regions in the world.

In accordance with the NSC (article 4), “demographic security” is understood as the state of protection of society from demographic phenomena and trends, the socio-economic consequences of which have a negative impact on the sustainable development of the Republic of Belarus.

As maintained by article 13 of the NSC, *the main national interests in the demographic area* are:

1. a steady increase in the population of the Belarusian nation on the basis of a consistent increase in the birth rate and life expectancy, and a decrease in the mortality rate;
2. increasing the general level of public health and protecting the health of mothers and children;
3. strengthening the family as a social institution, the most favorable for fulfilling the needs of children and their upbringing;
4. optimization of internal and external migration flows, ensuring a positive balance of external migration of the economically active population.

As is mentioned in article 33 of the NSC, *the internal sources of threats to national security in the demographic sphere* are:

1. unfavorable gender and age structure of the population;
2. birth rate that does not provide a simple substitution of parental generations;
3. decrease in the degree of social needs fulfillment of children;
4. high mortality of citizens at the age most favorable for ensuring reproduction of the population;

5. negative transformations of the institution of the family (a high level of divorces, single-parent families with children, social orphanhood, etc.).

According to article 41 of the NSC, *the main external source of threats to national security in the demographic sphere* is: “1. an increase in flow of illegal migrants to Belarus or through its territory”.

In the demographic sphere, the main priority of state policy is increasing the birth rate, ensuring expanded reproduction of the population, increasing the prestige of a strong family, improving the support system for families with three or more children, reducing mortality, increasing the life expectancy of the population, protecting maternal and child health, maintaining reproductive and general public health, and combating illegal migration. The quality of life of Belarusian citizens in a number of different criteria is inferior to the leading countries.

The direction of demographic security may be subdivided into several directions, which is already happening in the modern world today. Scholars have said that “recent progress in political demography is so new that it is not a required part of university political science or IR degree programs, and [is] feature[d] in undergraduate and graduate coursework in only a few academic institutions” [Cincotta, Goldstone, Sciubba; Cincotta 2010].

## 8. Information security as a part of the National Security Conception of the Republic of Belarus

The information sphere is turning into a system-forming factor in the life of people, societies, and states. The practice of targeted information pressure is spreading, causing significant damage to national interests.

In accordance with the NSC (article 4), “information security” is understood as the state of protection of the balanced interests of the individual, society, and the state from external and internal threats in the information sphere.

Article 14 of the NSC states that *the main national interests in the information sphere* are:

1. the realization of the constitutional rights of citizens to receive, store, and disseminate complete, reliable, and timely information;
2. formation and progressive development of the information society;
3. equal participation of the Republic of Belarus in world information relations;

4. transformation of the information industry into an export-oriented sector of the economy;
5. effective public policy information support;
6. ensuring the stability of the operation of informatisation facilities.

As it is mentioned in article 34 of the NSC, *the internal sources of threats to national security in the information sphere* are:

1. the dissemination of false or intentionally distorted information that could cause harm to the national interests of the Republic of Belarus;
2. the dependence of the Republic of Belarus on the import of information technologies, means of informatisation, and information protection, their uncontrolled use in systems whose failure or destruction can cause damage to national security;
3. inconsistency of the quality of national content with the world level;
4. insufficient development of the state system for regulating the implementation and use of information technology;
5. increased crime using information and communication technologies;
6. lack of effectiveness of public policy information support;
7. imperfection of the security system for critical IT facilities.

In accordance with article 42 of the NSC, *the external sources of threats to national security in the information sphere* are:

1. openness and vulnerability of the information space of the Republic of Belarus to external influences;
2. dominance of leading foreign countries in the global information space, monopolization of key segments of information markets by foreign information structures;
3. informational activities of foreign states, international and other organizations, and individuals that are detrimental to the national interests of the Republic of Belarus, purposeful formation of informational reasons for its discredit;
4. the growth of information confrontation between leading world centres of power, the conduct of foreign countries during struggles in the information space;
5. development of information manipulation technologies;
6. preventing the spread of the national content of the Republic of Belarus abroad;



7. wide distribution in the world information space of mass culture values that contradict universal human and national spiritual and moral values;
8. attempts of unauthorized access from the outside to the information resources of the Republic of Belarus, leading to damage to its national interests.

In terms of informatisation, the Republic of Belarus lags behind the world's leading countries. The quality and popularity of the Belarusian national content remain insufficient.

Protection from external threats to national security in the information sphere is carried out through the participation of the Republic of Belarus in international treaties that regulate not only the global information exchange, but also the creation and use of international global information networks and systems.

#### 9. Ecology security as a part of the National Security Conception of the Republic of Belarus

“Land degradation, freshwater availability, and population density and change are important factors that many scholars argue have both influenced the risk of conflict in the past and will be strongly influenced by climate change” [Clionadh, Urdal, 2008–2009: 27–33].

In accordance with the NSC (article 4), “ecological security” is understood as the state of environmental protection, life, and health of citizens from threats arising from anthropogenic impacts, as well as from factors, processes, and phenomena of a natural and technogenic nature.

As is mentioned in article 16 of the NSC, *the main national interests in the environmental sphere* are:

1. ensuring environmentally friendly living conditions for citizens;
2. overcoming the negative consequences of radioactive contamination of the country and other emergencies, rehabilitation of ecologically disturbed territories;
3. sustainable natural resource support for the socio-economic development of the country;
4. rational use of natural resource potential, preservation of biological and landscape diversity, ecological balance of natural systems;
5. promoting global and regional ecological balance.

According to article 36 of the NSC, *the internal sources of threats to national security in the ecological sphere* are:

1. high concentration of environmentally hazardous facilities in Belarus, as their location is near residential areas and life support systems;
2. radioactive contamination of the environment due to the Chernobyl accident;
3. the formation of large volumes of production and consumption waste with a low degree of their secondary use and high-tech processing, increased levels of emissions and discharges of pollutants;
4. insufficient development of legal and economic mechanisms for ensuring environmental safety, accounting for natural resources, and monitoring emergency situations and environmental quality.

Article 44 of the NSC states that *the external sources of threats to national security in the environmental sphere* are:

1. global changes in the environment associated with climate change, the destruction of the ozone layer, and the reduction of biodiversity;
2. cross-border transfer of pollutants to the territory of the Republic of Belarus by air and water flows, the penetration of invasive species of animals and plants from neighboring countries;
3. placement of large environmentally hazardous facilities near the borders of Belarus and nuclear waste repositories in adjacent territories.

In the ecological field, significant results have been achieved in overcoming the consequences of the Chernobyl disaster. The degree of population and ecological protection from technological and natural influences in general is acceptable for the current stage of socio-economic development. At the same time, the anthropogenic load on the environmental sphere is growing, and measures to preserve biological and landscape diversity remain inadequate.

## 10. Conclusions

We may conclude that the National Security Conception of the Republic of Belarus is a quality, logical, important, and multipurpose document. It is well suited to protecting the nation's vital interests. At the same time, it should be noted that it was designed in 2010 (10 years ago). Though it has helped specify

the national security vision, new threats have appeared in the form of cyber-attacks, climate change threats, food security threats, drug security threats, etc. The government surely is interested in the stability of the Conception. But the Conception stability does not mean the automatic protection from threats. The Conception needs to be actualized.

The experience of foreign countries shows that it is possible to make cycled actualization of the Conception possible. For example, the strategic cycle of the National Security Strategy of the Netherlands repeats every three years and enables the Netherlands to continually protect itself against the development of threats and risks and intensify the national security approach in a future-proof manner<sup>7</sup>. Most of these kinds of national security documents are named “strategy” (Netherlands, USA, France, Germany, Russia, Japan, Spain, Poland, United Kingdom, etc.), “white paper” (Australia, Macedonia, Czech Republic, New Zealand, Serbia, South Korea, etc.), and most rarely “conception” (Azerbaijan, Estonia, Norway, Latvia, Georgia).

The modern National Security Concept provides for 8 areas (spheres) of national security. However, the analysis of national interests in each of the 8 areas shows that many of them duplicate the content of one other.

The section of the National Security Conception on the neutralization of threats to national security is not specific at all, set out without specifying measures to ensure neutralization.

## | References

- Cincotta R., 2010, *Campus Beat: Finding a Home for Political Demography*, [electronic resource] <https://www.newsecuritybeat.org/category/zzz-retired-columns/campus-beat> [date of access: 17.02.2020].
- Cincotta R., Engelman R., Anastasion D., 2003, *The Security Demographic: Population and Civil Conflict After the Cold War*, Washington, DC.
- Cincotta R., Goldstone J.A., Sciubba J.D., *Assessing Political Demography's Potential Application to Foreign Policy, Defense, and Intelligence Analyses*, [electronic resource] [https://sites.nationalacademies.org/cs/groups/dbassesite/documents/webpage/dbasse\\_179906.pdf](https://sites.nationalacademies.org/cs/groups/dbassesite/documents/webpage/dbasse_179906.pdf) [date of access: 17.02.2020].

---

<sup>7</sup> National Security Strategy..., op. cit.

- Clionadh R., Urdal H., 2008–2009, *Climate Change, Demography, Environmental Degradation, and Armed Conflict*, [in:] *Environmental change and security program (ECSP Report)*, Issue 13, p. 27–33.
- DuMont M., 2019, *Elements of national security strategy*, [electronic resource] <https://www.atlanticcouncil.org/content-series/strategy-consortium/elements-of-national-security-strategy> [date of access: 17.02.2020].
- Kamenkov V.S., 2019, *Professionalno ob aktualnom: Pravo ob energeticheskoj i ekolo-gicheskoj bezopasnosti v kontekste nacionalnoj bezopasnosti Respubliki Belarus*, Nacionalnyj pravovoj Internet-portal Respubliki Belarus || *Профессионально об актуальном: Право об энергетической и экологической безопасности в контексте национальной безопасности Республики Беларусь*, Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, [electronic resource] <http://pravo.by/novosti/novosti-pravo-by/2019/november/42001> [date of access: 17.02.2020].
- Potton J., 2012, *A Roundup of the ‘Global Trends 2030’ Series on Population Aging*, [electronic resource] <https://www.newsecuritybeat.org/2012/08/a-roundup-of-the-global-trends-2030-series-on-population-aging> [date of access: 17.02.2020].

### **Mykola Izha**

- ▶ Odessa Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine
- ▶ e-mail: director@oridu.odessa.ua
- ▶ ORCID: 0000-0001-7221-4794

### **Andrii Maiev**

- ▶ Odessa Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine
- ▶ e-mail: ua197307@ukr.net
- ▶ ORCID: 0000-0001-9333-2933

## HISTORICAL FOUNDATION OF REGIONAL ADMINISTRATION IN UKRAINE

### | Abstract

- ▶ *Goal* – the article deals with the regional administration initiation and evolution of the Ukrainian lands in the context of statehood origin and national traditions of governance formation.
- ▶ *Research methodology* – the methodological basis of the work consists in comprehensive, interdisciplinary, systemic and historical approaches to the analysis of regional administration development. Synthesis, generalization, comparison, observation, retrospective analysis as well as other general scientific methods were used while research conducting. In particular, the historical method was applied to realize a retrospective analysis of the emergence and evolution of domestic administrative traditions.
- ▶ *Score/results* – democracy, elections, ability to self-organization, restriction of central power by self-government elements are considered its characteristic elements of domestic administrative features. National administrative traditions and historical experience is presented as an important component within the process of introducing European principles and standards of public administration and reform implementation in the modern Ukraine.

- ▶ *Originality/value* – the originality and novelty of the scientific paper lies in the definition of national administrative traditions that contribute to the adaptation of foreign experience for the regional administration development and the factors limiting its use. In modern Ukraine, there are practically no fundamental studies examining the problems of adapting the European administrative experience in an organic relationship with the domestic tradition of governance. Therefore, the research remains relevant in the scientific and practical aspects.

| **Key words:** regional administration, administrative-territorial structure, national administrative traditions.

## 1. Introduction

The need for a comprehensive reform of territorial power organization and the creation of an effective regional administration was one of the main issues, among other, Ukraine faced after its independence was reestablished in 1991. The European perspective of Ukraine caused the need for detailed study of European principles and standards of governance. The issues of studying and adapting the European experience of regional administration, as well as the formation of a national tradition of governance are thoroughly covered in the works of numerous scholars. In our opinion, the problems of introducing the best European administrative practices in Ukraine should be examined in an organic correlation and take into account the national administrative tradition and history of Ukraine.

Most existing countries have been established and developed as a nation-states, while Ukraine became a fully sovereign state only at the end of the XX century. The modern Ukraine includes territories that had been under the authority of various empires for centuries. This has influenced the formation of national administrative traditions.

Prominent Ukrainians (B. Khmelnyckyj, M. Drahomanov, M. Hrushevskyj, and others) demonstrated new, progressive public administration concepts that had a positive impact on the future of the state and global administrative science. Therefore, we have the grounds to speak about the national Ukrainian traditions of governance. However, due to a number of historical and political reasons, many progressive ideas have not been put into practice.

Petro Nadolishnyj notes that domestic administrative values can be compared with modern European administrative value systems, consisting of legality,

democracy, responsibility, accountability, impartiality, integrity, ethics, etc. But the Ukrainian nation was forced to live according to other people's rules for centuries. As a result, there was an abyss between their values and standards [Nadolishnyj, 2015: 171].

Therefore, it is important to carry out the further development of public administration and regional administration, not only through the study and use of the best foreign experience, but also on the basis of national features and state-building traditions.

## 2. Origins of Ukrainian statehood

The oldest state formations existed in the territory of modern Ukraine in the middle of I millennium BC. Greek cities-states Olbia, Chersonesus, and Panticapaeum were slave-owning, aristocratic or democratic republics with well-developed state institutions. The people's assembly united all free citizens, but men older than 25 years old were the legislative authority in cities.

Written records about the Slavs' statehood appeared in the XI–XII centuries. In *The Tale of Bygone Years*, Nestor the Chronicler mentions the creation of an alliance of Slavic tribes in the middle of the Dnieper, called "Ros" or "Rus" in the VI century. In the VIII–IX centuries, this alliance united several dozen tribes with a center in Kyiv and occupied a considerable territory that could be compared with the size of the Byzantine Empire [*Povest vremennykh...*].

In the IX century, a large state, subsequently called Kyivan Rus, was formed in a territory populated by the Eastern Slavs. We believe the foundations of Ukrainian statehood were laid during this period.

Kyivan Rus was an early feudal monarchy, characterized by a weakness of central power and fragmentation of territory. Along with the central government, a local government with princes existed. Central and local administrations were not separated one from another. The territorial units of the state were headed by military commanders: foremen, *sotniks*, and a thousand different chiefs.

The central princes' power in Kyivan Rus was limited by the people's self-government element – the city council, known as viche. It was not a body of representatives, but a meeting of all adult men, where unanimity was required for decision-making. Viche assemblies were irregular; they did not have a clear status, but still served as a decisive feature of the rule of law in the state as a means of legitimizing one or another important decision. They considered



issues related to the whole principality, adopted rulings, elected princes, and concluded agreements with them. These facts give us reason to consider viche as a model of “Ukrainian parliamentarism” [Knyazev, Bakaev, Vasylevska, 2010: 7].

The administrative-territorial organization (ATO) in Kyivan Rus, provided for the division of the state on the lands. The lands were divided into separate principalities or *volosts*. A *volost* consisted of several *vervs*, and a *verv* consisted of several settlements. The largest rural settlement (*pogost*) was the center of a *verv*. The *verv* was a peasants’ self-government organ, based on the principles of direct electoral democracy and collective decision-making.

The achievements of the Kyivan Rus statehood include, first of all, the viche principle, which embodied the idea of the people’s power and the right to interfere in the prince’s affairs. The lack of monarchical absolutism was a characteristic feature of the princely power in Kyivan Rus. While decision making, the prince always consulted with the *boyars*. The *boyar* council (*rada*) constituted a counterweight to the prince’s uniqueness [Knyazev, Bakaev, Vasylevska, 2010: 7].

The Galician-Volyn state became the heiress of Kyivan Rus. It existed from the end of the XII to the middle of the XIV century, and arose as a result of the unification of Volyn and Galician principalities. As in Kyivan Rus, the central government in the Galician-Volyn state belonged to the prince, who concentrated legislative, executive, and judicial branches of power in his hands. At the same time, the boyar council played an important role in the state. The boyars formed a kind of opposition to the prince and defied his aspirations to autocracy [Vilzhinskyj, Popov, 2016: 31].

In the beginning of the XIV century, Magdeburg Law was introduced in the cities of the Ukrainian lands. It was granted to cities by the Prince of Lithuania or the King of Poland and was issued by the Magdeburg Diplomas, which played the role of the city’s charters. According to Magdeburg Law principles, the city council (magistrate) was the main body of the city’s self-government. It served as a city council and court in civil cases, and consisted of *voit* (head of the magistrate), his assistants (burmisters), and two boards, *rada* and *lava*, elected by the city population [Bakumenko et al., 2009: 298].

In Ukraine, the Trans-Carpathian cities, which were part of the Hungarian kingdom (Khust, Tiachiv, Vyshkovo), were the first to receive the self-government rights. In 1339, those rights were granted to the city of Sanok, and in 1356, to Lviv. By the middle of the XVII century, the Magdeburg law existed in most of the major cities of Ukraine.

Magdeburg Law formed the European liberalism and democracy foundations. It provided for an elective system of city administrators and court. Thanks to Magdeburg Law (and later the Lithuanian Charter). Ukraine significantly differs in its right from Russia, its traditions and nature of legal awareness, and state creation. The influence of the Magdeburg Law on socio-political, social, and legal life shaped the new principles of national mentality that were not characteristic for Russian urban culture, which never knew the Magdeburg Law norms [Hrabovskyj, Stavroyani, Shklyar, 2020].

It is important to draw attention to the different nature of the relations between the Galician-Volyn principality and Moscovia with the Mongol-Tatar state. In the Moscow State, there was a large-scale convergence of local and Mongol-Tatar cultures, including legal and state ones. While the Volodymyr-Suzdal and the Moscow principality recognized the Golden Horde Khan power, the Galician-Volyn principality acted actively against foreign domination.

Therefore, during this period, the separate traditions of Ukrainian state governance and the difference in the “historical upbringing” between Ukrainians and Russians were felt. Later on, it caused the difference between Ukrainian and Russian mentality [Knyazev, Bakaev, Vasylevska, 2010: 8].

After the collapse of the Galician-Volyn state in 1340, Ukrainian lands were part of the Grand Duchy of Lithuania, the Kingdom of Poland, as well as the Hungarian Kingdom and the Moldavian Principality. The Polish-Lithuanian era of Ukrainian statehood began.

In 1569, the unification of Poland and the Lithuanian-Russian principality lead to the creation of the Rzeczpospolita – a large feudal federal state. At the same time, the Grand Duchy of Lithuania, as well as the Polish Crown, remained independent political bodies with separate administrative departments, including the treasury, army, and judicial-legal system [Yakovenko, 2018: 131].

The King, the State Council, and the *Seim* were the supreme state power bodies. The voivodship headed by the *voivoda* was the largest administrative unit. *Seimik* played the role of an executive body in the voivodship. Ukrainian voivodeships of the Rzeczpospolita were divided into lands, counties (*poviats*), and *starostvos*.

The Statute of the Grand Duchy of Lithuania, issued in different editions during the years 1529, 1566, and 1588, became the main legal document of the state. Its provisions were in force in the Ukrainian lands until the middle of the XIX century. The second Lithuanian Statute of 1566 radically reformed the system of government, finally endorsing the idea of a self-governing, gentry state, similar to the type of major political structures found in the Polish Kingdom.

The Zaporizhyan Sich, a social-political and military-administrative organization of the Ukrainian Cossacks, was of great importance for the establishment of Ukrainian statehood. The Sich was created by the ataman Dmytro Vyshneveckyj in 1552–1556. The military Cossack Council, attended by all Cossacks, was the highest authority in the Sich. The council elected the Chief (*koshevyi*) ataman, the Cossack leadership, and solved the most important issues.

The Sich consisted of *kurins*, or administrative-military units, which at the same time were self-government communities and separate military divisions headed by the *kurin* ataman.

The Zaporizhyan Army had military and territorial divisions. Just like the army, the Zaporizhyan community was divided into thirty-eight *kurins*, while territorially it consisted of at first five, and later eight *palankas* [Yavornyckyj, 2019].

The XVII–XVIII centuries are considered to be the period of the Cossack state (Hetmanate). In those times, the Ukrainian state finally acquired the form of the Cossack republic.

The Hetmanate had practically all the signs of the state: a territory with defined borders, central and local government, armed forces, as well as court and diplomatic recognition. The General Council (*Rada*) was the highest authority. It elected general officers and the Hetman among the nominees proposed by the Cossack leadership. The Hetman was assisted in administering all internal governance and foreign policy matters by the government, which consisted of the general leadership. They implemented the cabinet of ministers' functions and at the same time served the general military headquarters [Mycyk, Bazhan, Vlasov, 2018].

Bohdan Khmelnyckyj liquidated voivodeships and *poviats*, replacing them with regiments and hundreds. Regiments and hundreds' administrations were headed by colonels and centurions (*sotniks*). City atamans, carrying out not only military but also civilian power within their competence, ran the cities. The posts of all government structures were elective.

During the times of the Ukrainian Cossack state, both the Cossack self-government and the city self-government under the Magdeburg law existed. At the turn of the XIX–XX centuries, this principle formed the basis for M. Draho-manov's "community socialism" and the Ukrainian People's Republic Constitution [Nadolishnyj, 2015: 171].

Thus, during 1648–1657, B. Khmelnyckyj managed to create a Ukrainian national state, demonstrating progressive approaches to the formation of state and local government institutions.

The implementation of democratic governance ideas in Ukrainian history begins during the Cossack state time. The military-political organization of the Ukrainian Cossacks is characterized by historians as a Cossack Christian republic [Bezverkhnyuk, Sakhanenko, Topalova, 2008: 76].

The Constitution by Pylyp Orlyk, which is one of the first European constitutions, is an outstanding creation of Ukrainian and world political and philosophical thought that was founded on democratic principles. Through the election procedures of general and other leadership, the Constitution inherited and normalized the usual practice of the general Cossack parliamentarism of the Zaporizhian Sich. It introduced representative parliamentarism and ensured independence from the Hetman's will for elected officials [Shyshkyn, 2007]. "The capital city of Kyiv and other Ukrainian cities with their magistrates and with all their legally granted rights and privileges must be strictly preserved. This is adopted by a special act and entrusted with further confirmation by the Hetman's authority" [*Dohovory i postanovy...*, clause XIII].

Although the provisions of the Constitution by Pylyp Orlyk have never been practically applied, this document clearly expressed the national idea in its political and legal sense. The Constitution can be considered in the context of the development of European legal awareness, which in the theoretical works of Hobbes, Voltaire, Montesquieu, and Rousseau outstripped its time, clarifying rather the future than the present.

Only after having compared the ideas reflected in the Constitution by Pylyp Orlyk with those prevailing in the neighboring states, we would be able to properly evaluate the meaning of this document. At those times, only England, the Netherlands and Switzerland began to embody the constitutionalism principles in political and legal practice. Consequently, it can be argued that the Ukrainian nation-creation ideals advanced over at least half a century the general socio-political development of the Eastern European region states [Knyazev, Bakaev, Vasylevska, 2010: 17].

### 3. Ukrainian lands under the other states authority

Thus, we can assume that state entities exhibiting the signs of an independent state existed on Ukrainian lands during different time periods. However, Ukrainians failed to preserve that statehood and fell under the rule of powerful neighbouring states.

In 1686, as a result of the peace treaty conclusion between Rzeczpospolita and the Moscow State, the territory of Hetman Ukraine was divided between the two countries. In Right-Bank Ukraine, which became part of the Rzeczpospolita, the regimental-centennial system was gradually replaced by a *voivodship-poviat* organization and was finally liquidated in 1714.

On the Left-Bank Ukraine, which joined the Moscow State, the regimental-centennial system was preserved for some time. However, during the second half of the XVIII century, the process of accelerated incorporation of Ukrainian lands and their inclusion in the imperial system of governance continued. The Novorossijsk province (*guberniya*) was created from part of the Zaporizyan and Hetmanate lands. The Sloboda-Ukrainian province was formed in the Sloboda Regiment territory. Subsequently, parts of both counties were transferred to the newly formed Azov province. Provinces were divided into districts (*poviats*) [Izha, 2011: 237].

At the end of the XVIII century, as a result of the three partitions of Poland, the Russo-Turkish wars, and the Hetmanate and Zaporozhyan Sich liquidation, the Ukrainian lands were divided between the Russian and Austrian empires.

In the administrations of those territories, the emperors relied first and foremost on the army and bureaucracy. The imperial bureaucrats, unlike Ukrainian Cossack leadership and Polish gentry, emphasized centralized governance. Thus, Ukrainians were part of a political system that radically differed from the one they were accustomed to.

All administrative power was concentrated in the hands of the governor, and later in the vicegerent, appointed by the emperor. “The Kingdom” was divided into 18 *okrugs* (districts), 12 of which constituted the Ukrainian share of the region. Bukovina (without an ethnic division) was a separate district until 1861. Thus, at the end of the XVIII century, the Hapsburg Empire included a large part of Ukraine. The Western Ukrainian lands occupied an area of 70 thousand km<sup>2</sup> with a population of 3.5 million people – of which 2.4 million were Ukrainians.

The Western Ukraine entry into the Austrian Empire took place at the time of modernization reforms. In particular, rural communities were granted self-government rights in 1784, while serfdom still existed in the Ukrainian lands of the Russian Empire.

A general imperial administrative system was introduced in the Ukrainian lands of the Russian Empire. Governorates general consisting of several provinces were created. Four governorates general, Kyiv, Kharkiv, Malorossijsk,

and Novorossijsk, united Ukrainian lands. The full power in the new formations belonged to the governor-general. He was appointed and dismissed personally by the emperor and had almost unlimited power (military, administrative, judicial, and financial) in the territory entrusted to him. By the Tsar's Decree of 1831, the Magdeburg Law was abolished for all cities except Kyiv, which ultimately also had it abolished in 1835 [Bakumenko et al., 2009: 304].

In the second half of the XIX century, the economic development of the empire, the serfdom abolition, and the acquisition of civil rights by the peasants led to a call for the reformation of the public administration system. In particular, the *zemska* reform, which radically changed the regional administration system and introduced self-government elements, was of great importance for the Ukrainian lands.

On January 1, 1864 "The Regulations on Province and Poviats Zemstvo Institutions" entered into force. *Zemstvo* self-government institutions were created in 33 provinces. The reform was carried out only in six of the nine provinces comprising Ukrainian lands, (Kharkiv, Poltava, Chernyiv, Kherson, Ekaterinoslav, and Tavrijska). Three western provinces of the Right-bank were not covered by the reform for political reasons. In those provinces, there were many people of Polish origin among the landowners, who sympathized with the Polish national liberation movement. *Zemstvos* were introduced in Right-bank Ukraine only in 1912.

Province and *poviat zemstvo* assemblies and their executive structures – province and *poviat zemstvo* boards (*uprava*) became *zemstvo* self-government institutions. In accordance with the Regulations, the *zemstvo poviat* board "consisted of a chairman and two members elected for three years by the *poviat zemstvo* assembly from the number of persons participating in it" [Polozhenije..., 1864].

*Zemstvo* self-government covered almost the entire spectrum of social life. In particular, medical care in the Ukrainian provinces was improved. While in 1866 there were only 11 *poviat zemstvo* doctors in the entire Poltava county, in 1876 their number doubled, and in 1904 the number of *poviat zemstvo* doctors increased to 75 [Veselovskij, 1909: 704].

Although *zemstvo* and city self-government bodies were independent within their powers and did not obey the government administration, they carried out their activities under the supervision of the governors and the Minister of the Interior. The governor's institute in the second half of the XIX and early XX centuries can be defined as a local government body, which was endowed with

state authority powers to administer the province, having the right to participate in the resolution of judiciary issues and the activities of *zemstvo*, city and class self-government institutions [Vorobej, 2008: 8].

At the same time, *zemstvo* and city boards were accountable to the representative self-government bodies: *zemstvo* assemblies and city *dumas*. Thus, we can speak of the coexistence of two systems of administration in place: the state regional administration and *zemstvo* and city self-government.

The *zemstvo* formation is a good example of administrative reform. The introduction of electoral, all-class, independent, local self-government was a significant step in the political culture development of the country, where the majority of the population consisted of peasants only just released from the serfdom.

The administrative-territorial division of the Ukrainian lands formed by the middle of the XIX century had existed until the end of the First World War (1914–1918). The Ukrainian lands within the Russian and Austrian empires were in different conditions, which led to differences in their development. The state organization and administrative system in the Austrian Empire and Austria-Hungary, in contrast to the Russian Empire, had a certain set of democratic institutions. The Ukrainian lands enjoyed some autonomous rights. The regional and local self-government was available, though it functioned under the strict control of the central government administration. This general situation largely contributed to the preservation of Ukrainian and democratic governance tradition [Bakumenko et al., 2009: 307].

#### 4. Regional administration in the era of the Ukrainian Revolution of 1917–1920

Despite the fact that the Ukrainian lands belonged to different countries, the process of formation of the Ukrainian statehood principles did not stop. The patriotic democratic administrative tradition continued in M. Drahomanov and M. Hrushevskij's writings, which to a large extent became the harbingers of the Ukrainian national-democratic revolution of 1917–1920.

In particular, M. Drahomanov developed a constitutional draft in 1884 for the reorganization of the Russian Empire into a decentralized federal state divided into oblasts. According to the document, local self-government was carried out at the community level (villages and towns), *volost*, district (*poviat*), and *oblast*. It was represented by an assembly or elective council. All persons having



attained the age of 21 had the right to vote and the right to be elected to any representative assembly [Drahomanov, 1884].

M. Drahomanov consistently adhered to the democracy principles and made a significant contribution to the development of the national tradition of democratic governance. He included the right to elect as well as an open public affairs realization, taking into account minority interests in the list of democratic rights of the people. After proclaiming freedom as the main goal, the scientist promoted a democratically organized system, in which the interests of the state would not conflict with the interests of the peoples that inhabit it, as well as with the interests of each person [Bezverkhnyuk, Sakhanenko, Topalova, 2008: 76].

M. Hrushevskyj presenting his draft of the future constitutional order in the paper *Constitutional Issues and Ukrainians in Russia* [Hrushevskyj, 1905], which further developed Drahomanov's ideas. Hrushevskyj proposed a mechanism for national-territorial decentralization of the Russian Empire: the people would form national oblast councils (*seims*) by direct secret ballot, and those ones – the national parliament. National *seims* would have wide powers to administer their respective territories.

Due to its high theoretical value, the federal constitutional and legal concept for political independence of Ukraine by M. Drahomanov, which used as a basis and creatively developed by M. Hrushevskyj, was the focus of domestic political and legal thought for a long time. It pointed out the most desirable form of Ukrainian national self-determination. Most of political and legal ideas by Drahomanov and Hrushevskyj remain relevant in the context of modern state building. Both thinkers' ideas for the perfection and development of constitutional and legal institutions of sovereign Ukraine as constitutional system general principles, a person's legal status, a form of the state, local self-government etc. are very valuable [Komzyuk, 2009: 153].

In 1917, the Ukrainian Central *Rada*, which was the first elected parliamentary body in Ukraine's history, gave impetus for radical changes in Ukrainian lands. The Third Universal, adopted on November 22, 1917, proclaimed the creation of the Ukrainian People's Republic (UPR), an autonomous state within the Russian Republic, which would become a federation of free and equal people [III Universal...].

In 1917–1918, the administrative-territorial structure, which created the division into provinces, was preserved. Provinces were divided into *poviats*, *volosts*, rural communities, and cities. Province, *poviat*, and *volost* commissars of the Central *Rada* governed local authorities.

At the same time, M. Hrushevskyy developed an administrative-territorial system concept, which involved the liquidation of the provincial-*poviat* division. His ideas were reflected in the UPR Law “On Ukraine’s Division on the Lands” adopted on March 6, 1918. According to this law, the UPR would be divided into 32 lands [Pro podil Ukrainy..., clause 1, 2]. However, the reform failed. Instead, the commissars running the local self-government bodies, including the boards, different levels of deputy councils, and land committees, constituted state administration in the UPR until the end of April 1918.

The UPR Constitution, adopted on April 29, 1918, laid the political and legal foundation for the establishment of a democratic society, and was of great importance for the process of the Ukrainian statehood revival. The Constitution proclaimed the territory indivisible and gave the lands, *volosts*, and communities broad self-government rights, thus following the principle of decentralization closely [Konstytuciya Ukrainskoj..., clause 5].

The Constitution provided for the parallel existence of boards (state administrations) and councils (self-government bodies). Article 26 was an attempt to follow the principle of decentralization and prevent the interference of central government in local self-government matters. According to article 26, “elected councils and executive boards of communities, *volosts* and lands deal with every kind of local matter. They are the only direct local government authorities: The UPR ministers only control and coordinate their activities (§ 50), without interfering with affairs, incumbent to the Councils and Executive boards” [Konstytuciya Ukrainskoj..., clause 26].

The adoption of the Constitution is another indication that Ukraine has made a significant contribution to the formation of a modern system of European administrative values and standards.

The progressive, democratic ideas outlined in the Constitution of the UPR were not implemented, because it never came into force. On April 29, 1918, the Hetmanate was proclaimed, and thus changed the form of government from a republic to a monarchy. General Pavlo Skoropadskyy was elected to be the Hetman.

Through active foreign policy and diplomatic efforts, Skoropadskyy expanded the boundaries of the Ukrainian state to include several *poviats* and the city of Mariupol. However, despite this success, Skoropadskyy was forced to give up power under pressure from his political opponents on December 14, 1918. After this, the Ukrainian People’s Republic was renewed, and the Directory of the UPR rule started.

At the same time, the defeat of the Austro-Hungarian Empire in World War I and its disintegration created conditions for statehood restoration in the Western Ukrainian lands. On October 18, 1918, the Imperial Parliament deputies formed the Ukrainian National Council in Lviv, which on November 1, 1918 proclaimed the creation of a Ukrainian state in Galicia and Bukovina named the Western Ukrainian People's Republic (WUPR).

The reunification of the two Ukrainian republics had extraordinary political significance for the idea of a united Ukrainian state. The UPR and the WUPR signed "The Pre-Accession Treaty on further reunification of both Ukrainian states into one state unit" on December 1, 1918 in the city of Fastov. According to the document, "the Western Ukrainian People's Republic as a part of the indivisible Ukrainian People's Republic obtains territorial autonomy" [Peredvstupnyj dohovir..., clause 4]. After that, the WUPR was renamed the UPR Western *oblast*.

The Reunification Act embodied the Ukrainian people's dream about an independent state. It became an example of Ukrainians' self-identification, and their need for ethnic and territorial consolidation. However, in practice, the Reunification Act remained purely declarative and the real union was not realized. The document was denounced at the end of 1919.

In accordance with the Riga Peace Treaty signed on March 18, 1921, the Ukrainian lands were de facto divided between Soviet Russia, Poland, Romania, and Czechoslovakia.

The voivodship structure was established on the Ukrainian lands, which became part of Poland. Transcarpathia became part of Czechoslovakia and was divided into 14 *poviats*, and those in turn were split up into 478 communities. Finally, Northern Bukovina and Southern Bessarabia were ruled by Romania. The Ukrainian lands between the Prut and the Dniester rivers were combined with indigenous Romanian territories into one province – Bukovina. The Khotyn region and Southern Bessarabia constituted the province of Bessarabia.

The Soviet power was being gradually established on the other part of the Ukrainian lands. The new official name of the state was given to parallel that of Soviet Russia – the Ukrainian Socialist Soviet Republic (SSR). The Ukrainian SSR had formal features of an independent state until December 30, 1922, when it became part of the USSR. Formally, the Ukrainian SSR joined the Soviet Union on a federal basis. In fact, it was annexed and thus lost its nominal independence.

In the Soviet era, the Ukrainians were in an environment characterized by authoritarianism and lack of democracy, which was entirely distant from their mentality. The non-acceptance of the new orders by the Ukrainian people is

confirmed by the powerful rebellion movement of 1919–1922, which resulted in the self-proclaimed Kholodnyi Yar Republic, whose authorities were recognized by dozens of villages and *khutors* in the territory of the Kholodnyi Yar forest area. The Republic was sometimes compared with Vandeia; its power was real and made the invaders to take it into account by the end of the 1920s [Koval, 2020].

The defeat of the Ukrainian national-democratic revolution is explained by the following internal factors: the lack of consensus on the prospects for the country's development, the constant fluctuations between socialist and general democratic approaches to the country's reform, the contradiction in the socio-economic transformation implementation, and the disregard for the organization of power "in place". Some of the external factors included military interventions of neighbouring states and the fact that Western democracies ignored Ukrainian needs [Kovbasiuk et al., 2012: 149].

## 5. Conclusions

Formation of the national tradition of governance and the regional administration principles took place both on its own and through the adaptation of foreign origin samples. The democratic character is a characteristic feature of national administrative tradition. It was reflected in the creation of state institutions; more specifically, in their interaction with each other and with the public.

Starting from the period of the ancient Ukrainian state, liberalism and a contractual basis of relations between the authorities and the people were typical features of the Ukrainian political and legal system. Administrative models that were alien to the Ukrainian mentality were rejected by popular consciousness.

Since the Kyievan Rus times, democratic traditions of governance were laid down, which were expressed in the limitation of central power by self-government elements. The regional administration system was formed, where local leaders were appointed by the central authorities. The Kyivan Rus was founded on powerful, self-organized, and self-sufficient communities (*vervs*), based on the principles of direct democracy, as well as electoral and collective decision-making.

A significant contribution to the development of democratic traditions of governance was made during the Cossack-Republican statehood with its electoral system for all local administrative bodies. The process of democratically forming Ukrainian national statehood and its many mechanisms, which was

originally initiated during the Zaporizhian Sich, did not stop despite the fact that the Ukrainian lands were part of different states.

Local self-government traditions also exist in Ukraine. Administration in Ukrainian cities and regions was traditionally based on the use of different historical local self-government forms (Viche law, Magdeburg law, Cossack self-government, *zemstvo*, etc.). This corresponded to the general tendencies of European civilization development.

The progressive development of democratic administrative traditions was interrupted by the loss of Ukrainian state independence in the twenties of the last century. The failure to create an independent Ukrainian state in 1917–1920 is explained by both internal and external causes. The main internal reason was the lack of unity in the actions of Ukrainian national forces that could not compromise in the name of national interests. The external causes consisted of the aggressive imperial policy of Bolshevik Russia and the refusal of Western states to support the independence struggle of the Ukrainian people. In this context, we can draw historical parallels with the present, where Ukraine faces a major socio-political crisis and a real danger of losing its territories due to a lack of unity amongst the political elite. Historical experience reveals the need for unity and dedicated work for the sake of preserving the country and its restoration within the borders of 1991.

## | References

- III Universal Ukrainskoj Centralnoi Rady vid 20.11.1917 r. || III Універсал Української Центральної Ради від 20.11.1917 р., [electronic resource] <http://rada.gov.ua/site/const/universal-3.html> [date of access: 1.02.2019].
- Bakumenko V. et al., 2009, *Derzhavne upravlinnya: osnovy teorii, istoriya i praktyka*, Odesa || Бакуменко В. та ін., 2009, *Державне управління: основи теорії, історія і практика*, Одеса.
- Bezverkhnyuk T.M., Sakhanenko S.E., Topalova E.Kh., 2008, *Yevropejski standarty vryaduvannya na rehionalnomu rivni: monohrafiya*, Odesa || Безверхнюк Т.М., Саханенко С.Є., Топалова Е.Х., 2008, *Європейські стандарти врядування регіональному рівні: монографія*, Одеса.
- Dohovory i postanovy prav i svobod viiskovykh mizh Yasnovelmozhnym Yoho Mylosti ranom Pylypot Orlykom, novoobranym hetmanom Vijska Zaporizkoho, i mizh heneralnymi osobamy, polkovnykamy i tym zhe Vijskom Zaporizkym z povnoyu*

*zhodoiu z obokh storin. Zatverdzheni pry vilnomu obranni formalnoiu prysyahoiu vidtoho zh Yasnovelmozhnoho Hetmana. Pidtverdzheni 5 kvitnya 1710 roku vid Rizdva Khrystovoho* || *Договори і постанови прав і свобод військових між Ясновельможним Його Милості паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорізького, і між генеральними особами, полковниками і тим же Військом Запорізьким з повною згодою з обох сторін. Затверджені при вільному обранні формальною присягою від того ж Ясновельможного Гетьмана. Підтверджені 5 квітня 1710 року від Різдва Христового* [electronic resource] <http://static.rada.hov.ua/site/const/istoriya/1710.html> [date of access: 11.12.2018].

- Drahomanov M., *Projekt osnovanii ustava ukrainskoho obshhestva "Volnyj soюз – Vilna spilka"* || *Проект оснований Устава українського общества «Вольный Союз» – «Вільна Спілка»*, [electronic resource] <http://constituanta.blohsport.com/2011/08/1884.html> [date of access: 5.04.2018].
- Hrabovskij S., Stavroyani S., Shklyar L., 1995, *Narysy z istorii ukrainskoho derzhavotvorennya*, Kyiv || Грабовський С., Ставроян С., Шкляр Л., 1995, *Нариси з історії українського державотворення*, Київ, [electronic resource] <https://lawbook.online/pahe/niua/ist/ist-21--idz-ax288--nf-5.html> [date of access: 24.05.2019].
- Hrushevskij M., 1905, *Konstytucijni pytannya i ukrainstvo v Rosii. Konstytucijnyj proiekt* || Грушевський М., *Конституційне питання і українство в Росії. Конституційний проєкт*, [electronic resource] <http://constituanta.blohsport.com/2011/08/1905.html> [date of access: 3.02.2020].
- Izha M., 2011, *Systema rehionalnoho upravlinnya: svitovij dosvid i Ukraina*, Odesa || Іжа М., 2011, *Система регіонального управління: світовий досвід і Україна*, Одеса.
- Knyazev V., Bakaev Yu., Vasylevska T., 2010, *Tradycii demokratychnoho vryaduvannya v istorii ukrainskoho derzhavotvorennya*, Kyiv || Князев В.М., Бакаєв Ю.В., Василевська Т.Е., *Традиції демократичного врядування в історії українського державотворення*, Київ.
- Komzyuk L., 2009, *Porivnyalni analiz konstytucijnykh proiektiv M. Drahomanova i M. Hrushevskoho 1884 i 1905 rokiv u konteksti evoliucii koncepcii samostiinosti Ukrainy kintsya XIX – pochatku XX st.*, "Porivnyalno-pravovi doslidzhennya", No. 1, p. 148–154 || Комзюк Л., 2009, *Порівняльний аналіз конституційних проєктів Драгоманова і Грушевського 1884 і 1905 років у контексті еволюції концепцій самостійності України кінця XIX – початку XX століть*, «Порівняльно-правові дослідження», № 1, с. 148–154.
- Konstytuciya Ukrainskoj Narodnoj Respubliki (Statut pro derzhavni ustarii, prava i vilnosti UNR) vid 29.04.1918 || Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) від 29.04.1918, [electronic resource] <https://zakon.rada.hov.ua/laws/show/n0002300-18> [date of access: 26.02.2020].

- Koval R., *Nacherk do istorii Kholodnoyarskoj orhanizacii 1917–1922 rokov* || *Начерк до історії Холодноярської організації 1917–1922 років*, [electronic resource] <http://res.in.ua/nacherk-do-istoriyi-holodnoyarsekoyi-orhanizaciyi-1917-1922-ro.html> [date of access: 26.02.2020].
- Kovbasiuk Yu. et al., 2012, *Derzhavne upravlinnya: pidruchnik u 2 t.*, Vol. 1, Kyiv || Ковбасюк Ю. та ін., 2012, *Державне управління: підручник у 2 т.*, т. 1, Київ.
- Мусук Ю., Bazhan O., Vlasov V., 2008, *Istoriya Ukrainy*, Kyiv || Мищик Ю.А., Бажан О.Г., Власов В.С., 2008, *Історія України*, Київ, [electronic resource] [http://www.ebk.net.ua/Book/history/mitsyk\\_iu/part6/603.htm](http://www.ebk.net.ua/Book/history/mitsyk_iu/part6/603.htm) [date of access: 4.04.2018].
- Nadolishnyj P., 2015, *Konsepciya demokratychnoho vryaduvannya: zmiana paradyhmy u postanovci problem publicznego upravlinnya (revoliuciya hidnosti chy “tak zvana revoliuciya hidnosti”?)*, “Aktualni problemy derzhavoho upravlinnya”, Issue 3 (63), p. 169–177 || Надолишний П., 2015, *Концепція демократичного врядування: зміна парадигми у постановці проблем публічного управління (Револуція гідності чи «так звана Револуція гідності»?)*, «Актуальні проблеми державного управління», вип. 3 (63), с. 169–177.
- Peredvstupnyj dohovor, zaklyuchenyj dnya 1 hrudnya 1918 roku v m. Fastovi mizh Ukrainскоу Narodnoу Respublikоу i Zakhidno-Ukrainsкоу Narodnoу Respublikоу pro mayuchu nastupytu zluku obokh ukrainskykh derzhav v odnu derzhavnu odynucu* || *Передвступний договір, заключений дня 1 грудня 1918 року в м. Фастові між Українською Народною Республікою й Західно-Українською Народною Республікою про маючу наступити злуку обох українських держав в одну державну одиницю*, [electronic resource] <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0011300-18> [date of access: 2.08.2017].
- Polozhenije o gubernskikh i uiezdnjkh zemskykh ucherezhdennyakh*, 1864 || *Положение о губернских и уездных земских учреждениях*, [electronic resource] [http://vasilieva.narod.ru/mu/stat\\_rab/books/mpsf/4-3.htm](http://vasilieva.narod.ru/mu/stat_rab/books/mpsf/4-3.htm) [date of access: 17.11.2019].
- Povest vremennykh let* || *Повесть временных лет*, [електронний ресурс] <http://lib.misto.kiev.ua/HISTORY/RUSSYA/povest.txt#top> [date of access: 24.04.2018].
- Pro podil Ukrainy na zemli. Zakon Ukrainскоj Narodnoj Respubliky vid 6.03.1918 r.* || *Про поділ України на землі. Закон Української Народної Республіки від 06.03.1918 р.*, [electronic resource] [http://yury108.blohsport.com/2012/08/1918\\_31.html](http://yury108.blohsport.com/2012/08/1918_31.html) [date of access: 22.06.2018].
- Shyshkyn V., 2007, *Konstituciya, operedivshaya vremya* || Шишкин В., 2007, *Конституция, опередившая время*, [electronic resource] <https://day.kyiv.ua/ru/article/istoriya-i-ya/konstituciya-operedivshaya-vremya> [date of access: 27.02.2020].
- Veselovskij V., 1909, *Istoriya zemstva za sorok let*, St. Peterburg || Веселовский В., 1909, *История земства за сорок лет*, Ст. Петербург.
- Vilzhinskij V., Popov M., 2016, *Reformuvannya systemy mistsevoho samovryaduvannya v Ukraini z urakhuvannyam nacionalnykh tradyicii vryaduvannya*, Odesa || Вілжінський В.М., Попов М.П., 2016, *Реформування системи місцевого самоврядування в Україні з урахуванням національних традицій врядування*, Одеса.



- Vorobej R., 2008, *Formuvannya ta stanovlennya systemy miscevykh orhaniv derzhavnoj vlady ta upravlinnya v Ukraini u druhij polovyni XIX – na pochatku XX stolittya (na prykladi Chernyhivskoj hubernii)*, avtoreferat dySSERTACII..., 25.00.01, Kyiv || Воробей Р., 2008, *Формування та становлення системи місцевих органів державної влади та управління в Україні у другій половині XIX – на початку XX століття (на прикладі Чернігівської губернії)*, автореферат дисертації..., 25.00.01, Київ.
- Yakovenko N., 1997, *Narys istorii Ukrainy z naidavnishykh chasiv do kintsya XVIII st.*, Kyiv || Яковенко Н., 1997, *Нарис історії України з найдавніших часів до кінця XVIII ст.*, Київ, [electronic resource] <http://history.franko.lviv.ua/PDF%20Final/Jakovenko.pdf> [date of access: 7.09.2018].
- Yavornyskyj D., 1990, *Istoriya Zaporizkykh kozakiv*, Kyiv || Яворницький Д., 1990, *Історія запорозьких козаків*, Київ, [electronic resource] <http://museum.dp.ua/zaporozhyeterritorial.html> [date of access: 6.01.2019].



**Patryk Roger Zabrocki**

- ▶ University of Białystok
- ▶ e-mail: patryk.zabrocki@gmail.com
- ▶ ORCID: 0000-0001-5345-7854

**NO TIME TO DIE – SPY FICTION AND THE END OF THE LAW****| Abstract**

- ▶ *Goal* – the obligation to ensure internal security, constitutional order, and external security is a necessary condition for the development of any country. It is a condition that is not influenced by the state system. Only the mechanisms leading to the achievement of a given objective may be different. The vast majority of modern states in the international arena establish and maintain units called special services in order to protect their existence. The work of a given type of agency essentially involves activities aimed at guaranteeing the protection of the state. Therefore, it is necessary to compare the operations of current secret services and their officers against the backdrop of the history of the most popular secret service officer in the world. This work will answer the question of how far special services can go to ensure the protection of the state, and whether their actions break the law.
- ▶ *Research methodology* – many research methods were used to fully exhaust the topic of this dissertation. The analytical method enabled an accurate and multifaceted picture of certain phenomena found in the activities of the secret services, but most importantly, it made it possible to show extreme manifestations of law violations done by secret services officers that will never be met with negative consequences of the law. The main goal of any given method is to obtain certain empirical conclusions. The intuitive and critical methods were then applied. The former had the task of allowing the consideration of personal conjectures, concepts, and acquired knowledge while obtaining information necessary to write a given work. The latter was the perfect complement to the first one. The critical method had the task of logically justifying the hypotheses by constructive criticism and analysis of the literature on a given topic.

- ▶ *Score/results* – the fundamental aim of this article is to prove that the solutions of legal regulations concerning special services are extremely different from the actual practice of officers at given institutions. The above will help solve the main problem of this work, which is to present the opportunism of people who are supposed to protect and serve the people of their country. Special services, which are subject to public authority and controlled by supervisory bodies, should uphold the rule of law. Ultimately, the officers of these services are the lawbreakers. In light of the issues raised in the paper, this article is a good tool to use for lawyers that specialize in national security, as well as for officers at the institutions in question.
- ▶ *Originality/value* – the starting point of this work is to determine the essence of special service operations. Both intelligence and counter-intelligence services deal with secret tasks in different forms. The core function of the secret service is to protect the interests of the state, which is an important value for state security. The task of the secret service is to protect the legal order of the state in which they serve, but also to act within the limits of the law for the sake of international peace. Intelligence and counter-intelligence work usually assumes the form of classified and special operations. They are aimed at influencing, either directly or indirectly, a dangerous entity, thus causing a decrease in its political, economic, military, and moral capabilities. Special services are different from other organizations that have the task of protecting national interests. An important catalogue of rights and obligations for special services states that they are an important mechanism for preventing and destroying threats of all kinds with all possible tools. These tools can often violate fundamental human rights and the democratic rule of law. By using examples from spying fiction, it is possible to analyze the activities of secret services and assess how important or unnecessary the services may be.

| **Key words:** secret service, agent, license to kill, fall of the law.

## 1. Introduction

Spy fiction first appeared in the first half of the twentieth century as a separate genre, and despite many common features with the detective novel, it differs significantly from that style. Fiction, which relates to a criminal act or action aimed at detecting the perpetrator, can be a significant source of knowledge of cultural patterns before the law [Porter, 2005: 34]. Criminal fiction, although generic, is related to the narrative theme of detecting and punishing the perpetrators of crimes, and is constantly changing through the evolution of cultural norms. The authors of this genre have never doubted the certainty of solving a crime; the end of the story usually culminates in a clear and peculiar

explanation by, for example, the detective of the intricate story [Conan Doyle, 2018: 97]. The reader or viewer is often moved when unjustly suspicious characters are released. The reader is accompanied by a feeling of relief, and until then, he is constantly waiting for it. He expects certainty that the story will end successfully. This makes the previous tension not only bearable, but also desirable. The genre of spy fiction, like a detective story, gives rise to a view of contemporary and evolutionary attitudes towards the law. The story focuses less on the procedural aspects of a prohibited act and the sanctions associated with it and more on the nature of establishing facts and relations between the individual and the state, especially in the context of establishing the superiority of interests of one subject over another. Spy history gradually developed as early as the nineteenth century and became a popular narrative form during the First World War. A person interested in a novel or film from the spying genre is often faced with a shocking justification for the main characters' actions. Usually, special service officers in these stories have a so-called "license to kill", which allows them to commit the most serious crimes. These acts are even hailed as heroic, justified by necessity, and indeed deserve only condemnation and punishment from the point of view of the law. This article will indicate that legal sanctions constitute a social taboo, which is an important element of the spying genre, indicating that a given fiction offers a broader and much deeper analysis of the law in modern times than the genre itself, which concerns the detection of crimes [Cavallaro, 2000: 642–646].

## 2. The fall of the law

There are many important differences between detective fiction and spy fiction. Detective fiction focuses on solving a specific crime of one person against another, usually a murder. In contrast, spy fiction has its roots in narrative international conflicts, which can include crimes against individuals who are merely ancillary to political, national, or other types of conflicts [Marquez, 1983: 15]. We observe that detective fiction attempts to explain in principle the events that have taken place, while spy fiction shows the reader how to bring the events under control. Often the evidence must be read backwards, deducted from events. Spy fiction is at the other end of the continuum of traditional mystery fiction, which begins with the scene, the depiction of characters, and the customary killing of one of them. The novels about murderers and spies are

tricky and brutal stories with death in the background and characters waiting to prevent damage, but criminal fiction looks back and provides evidence of the extraordinary knowledge, skill, and intelligence of the person solving the criminal mystery [Buhan, 1916: 34].

This article will analyze Ian Fleming's novel about the most popular "secret agent of the secret services" today. James Bond, agent 007, is the superhuman, two-dimensional hero of the genre, who lives a constant adventure that can only take place in fiction. Bond is exceptionally handsome, a gentleman refined in his tastes, invincible, but also an amoral and sometimes even cold-blooded killer. This article will examine the laws presented in a spy novel to finally show that espionage is the fall of the law [Fleming, 1959: 12].

James Bond himself indicates that killing people was and is part of his profession [Fleming, 1958: 66]. Although he never liked to kill, he "did it well" and quickly forgot about it. As an intelligence officer who had the rare pseudonym of a double "0", i.e., "license to kill" in the secret service, it was his duty to remain calm about death like a surgeon during surgery. The title "007" is the number that gave the agent an official right to kill. It should be noted that Bond acts like a killer; he fully exercises his privilege and we see in both books and films how he personally kills his antagonists without showing them a shadow of mercy. He does not catch them in order to bring them to justice, he simply liquidates them. The only time Bond hesitates to kill his captured enemy is to force the enemy to testify or provide necessary information. There is not even the slightest moral dilemma here to torture or break other inviolable human rights. There are two traditions in spy history. The first is conservative, supportive of authority, and makes the implicit claim that agents are fighting to protect something valuable in society. The second is radical and critical of authority, claiming that special agents perpetuate or even create false barriers between society and themselves. Fleming belongs unquestionably to the authors of the first tradition. At every step, he justifies the necessity of his protagonist's actions; Bond's actions are always morally explained by the vested interest of the state in his service [Carre, 1963: 15, 17].

One of the basic premises of the law is that the state may entrust an individual or a group of persons, such as a judge or jury, with the task of establishing the truth about past events, so that appropriate legal consequences can be ascribed to the offender. In these cases, the guilty parties may be punished, the perpetrator may be forced to compensate for the past events, or both. The basis for the imposition of sanctions, the application of the relevant legal provisions

is the institutional belief that the facts on which the rules are based constitute a fact that can be established with a certain degree of certainty, which makes the imposition of the legal consequences in question justified. In this respect, a significant and perhaps even central function of the legal system is that it is a mechanism for determining facts and preventing the dissemination of alternative narratives for a particular event. In order to accept the legitimacy of the law, the community within which the law operates must absolutely accept the truthfulness of the facts of the event. Public perception of inaccuracies, of which there are more and more, creates scepticism about the validity of the results of legal procedures and the properties of substantive law provisions, which in turn leads to the creation of social instability. Rationality and the attempt to create catharsis suggests that these may be the rules governing what happens in the courtroom. This is understood only in the context of behaviour outside the courtroom that encourages a certain action or omission as an example of an approach to seeking the truth. This can lead to illusion, illogicality, and even injustice in the courtroom. Ultimately, it will become impossible to prove or even distinguish between prohibited and permitted behaviour [Panek, 1981: 215]. A trial is designed to rebuild an event that took place in the near past. It is not possible to bring about a situation where the aim of the trial decision is to pass judgements that are acceptable to a society with curved perceptions.

One of the fundamental functions of the law is to establish the truth through mechanisms such as trials. The consequences of establishing the truth, i.e., guilt, innocence, compensation, and punishment, cannot enjoy a kind of public trust and acceptance if judgments are made with a high degree of uncertainty. Condemnation or justification becomes much more difficult when good and bad heroes can be mistaken for each other and the deeds of one can be attributed to the other. Thus, the inability to establish facts certainly poses fundamental questions about the legitimacy of the law, since errors in establishing facts underlying legal consequences thereby invalidate them. There can be no doubt as to the truthfulness of the facts, limited only to the episodes. Instead, the need arises to transfer the legitimacy of the law to the larger international political arenas to clarify moral and cultural norms. The inability to know the absolute truth of the event or the true identity of the people part of it also reveals this terrible consequence. That is, understanding that we are essentially alone. There are no clear indications about who is trustworthy and who is two-faced. Living in this perspective becomes a journey with a constant risk of betrayal and further negative consequences. Man's life in modern times begins to resemble the

life of a fictional spy – isolated, distrustful, suspicious, and most importantly, lonely in his community. The implication is that there is a small difference between a contemporary man and the hero of a spy novel. Namely, in the life of a James Bond-type hero, after the mission is over, there is an end to alienation and isolation, whereas in modern social life there is no relief, intimacy, inner sense of security, and privacy [Fleming, 1953: 12]. In the modern world, we are still torpedoed with information about the constant surveillance of every human being. Most of it is false information, but where does the individual's privacy, his or her inviolable rights and freedoms, begin? Only the heroes of this genre know how to gain privacy and intimacy. A contemporary man becomes defenceless to isolation; he becomes more and more alienated from life. He loses the most important of the feelings needed for life – a sense of security and usefulness. The negative consequences of this loss may be the fall of his faith in the law and even his choice of death [Leonard, 1986: 38–43].

The state, as a political organization of society, can take various forms. By bypassing totalitarian states, which know everything about their citizens, authoritarian states apply a regime in which citizens are cut off from the convenience of knowledge and certainty. Living in a circle of democratic states, we see colossal differences in the way states are run. We are able to imagine a regime of prerogative states and an abstract treatment of citizens that is open, where they cannot hide even the most intimate emotional details of their lives from the omniscient knowledge of bureaucracy. Intimacy is impossible because privacy is unattainable. This image, although impossible in democratic countries from a theoretical point of view, creates doubts whether it does not exist in contemporary states of law [Moore, 2009: 13]. Modern technologies and the latest economic struggles of modern states force us to look at the aspect of national security, of which the state economy is an indispensable part. The intrusion into our intimate life is already a modern occurrence and does not require outdated procedures and means of obtaining information. Nowadays, it is trivially simple, because each of us uses means that allow the opportunity for constant surveillance, such as a mobile phone or laptop. This is very common and increasingly used in Western countries. Ian Fleming presents the secret services and their knowledge of intelligence bureaucracy as an independent, emotionless, and ideal organ. Their activities are always justified by the interests of the whole society, but ultimately, they put into practice the methods and all the means to trigger general and terrifying authoritarianism. For James Bond, the game of identity does not generate fear, but amusement. Fleming's spy is not

tormented by doubt and confusion. Bond is an impossible paradox of an actual intelligence officer – a set of qualities that no true individual has. His adventures with identity do not cause anxiety, because the tone of the novel assures us that no unpleasant surprises will happen. Indeed, everything in Agent “007”’s identity is transparent and even blatant, including his expensive taste in branded clothes, cars, and food, as well as his superhuman strength and unusual appeal to the opposite sex – all unwavering aspects of his cult character [Fleming, 1954: 59]. His identity is created to oppose contemporary experiences, providing comfort to the audience if they fear a changing and ambiguous identity. The certainty of his character is a cornerstone and counterpoint to the existential doubts that have emerged to define the spy fiction of the late twentieth century and its philosophy. Unfortunately, this certainty can only work in a fictional world. Bond could act and he could destroy, as he was free and unlimited in his choices. The extraordinary clarity of James Bond’s self only serves to highlight the reality of our experience. When the above agent is allowed to briefly doubt his role as a professional assassin, he is quickly imprisoned and is assured that there is a clear and absolute good against evil [Fleming, 1955: 34].

Fleming does not present a discrepancy between the main character’s goals and the missions set forth by his superiors. Fleming’s British Intelligence works consistently on the side of good, and evil is presented equally clearly and transparently. The villains in Bond novels are often depicted in a rather cartoon-like way, and all of them are as polite and elegant as the main character. As a rule, the villain has exaggerated physical characteristics such as obesity, alopecia, or other grotesque physiognomic elements. Often, the villain also has a characteristic background in sharp contrast to James Bond’s pure English personality, which shows the main character even more plainly as a flawless hero whose worst actions are explained by necessity. Agent “007” leads a treacherous, amoral, and angry life with all the associated neurotic threats. He does not consider truth and justice, life and death, except for rare moments of boredom, usually in a bar at the airport, but always in the form of a mere dream in plain sight and never giving himself the opportunity to become infected by any doubts. And despite all these antisocial attitudes, he is presented as a fully devoted hero ready for any sacrifice. It is easy to see that the villains of Fleming’s novel are more organized gangsters than political antagonists. In all of Ian Fleming’s novels about the most popular secret agent of the British Intelligence services, no one has done anything wrong “in English” [Fleming, 1964: 243]. It is not surprising that foreigners are used as villains. To sum up,

these contrasting caricatures from the world of spy fiction, whose ambiguity and duality are always present, in reality have very few or no differences between the protagonist and the alleged villain. As a result, it puts the guardians of law, public order, and security on equal footing with the criminals [Liptak, 2008: 19]. Not surprisingly, there is a lack of confidence in state bodies and institutions that are supposed to protect the fundamental rights and freedoms of their citizens. Breaking the law is morally justified and reveals an inequality of the law that discriminates against ordinary citizens and favors a few individuals. In the context of the above considerations, it can be concluded that the boundaries between authoritarian and democratic states have become blurred, which ultimately means the fall of the law [Cavallaro, 2000: 647–666].

Noteworthy in spy fiction is the very relationship between the main character and the country he serves. The relationship is on a completely different level than the one shown in crime novels. One of the central functions of law is to subordinate the relationship between an individual or a collection of individuals and the state. Crime stories have strongly emphasized a given aspect of law. Detective fiction made it possible to investigate the expectations and attitudes of the public towards the legal institutions that have been created. In stories about law and justice, the law is a benevolent force that reliably restores order and satisfaction in society whenever the villain tries to undermine it. The state is an orderly construction by law that allows everyone to develop under its protective cloak because no one will be overlooked or discriminated against. Members of the community may be expelled from the community only through the institutions and procedures of prosecution and the justice system. In a world that is firmly governed by large intelligence and counter-intelligence agencies, there are many clashes between an individual secret service officer and corrupt bureaucracy [Cavallaro, 2000: 667–673]. This problematic relationship reflects a growing distrust between legal entities and state institutions. Each of these institutions is developing rapidly and has become increasingly involved in many aspects of the social order. Individuals like Bond do not trust both the bad and the good people. This relationship deepens the presentation of the state and its organs as a terrifying being, detached from the individual and his or her needs. Even a smart player like James Bond, a professional spy, is often a vulnerable victim. A hero full of value and devotion to the state and its affairs is marginalized, forgotten, and even sacrificed despite such sacrificial and fruitful service. When he falls into captivity, the state forgets about him and even renounces him. A hero like agent “007” is deeply skeptical about



the motives and goals of the state [Fleming, 1963: 89]. He performs all tasks with clear cynicism because he witnesses those in power commit the most serious wrongs, even against his most serious opponents, under the cover of protecting the alleged public good. The attitude of the organs of the state and of our main character's superiors often awakens in him the attitude of an offended rebel who escapes injustice. In this narrative, the state has failed to provide a protective coat for its elite defender. This creates a sense of use and disposal of individual citizens, raising anxiety and questions about the purpose of the law. The long accepted liberal premise of the law, i.e., acting through state institutions to preserve and protect individual rights and autonomy, is reversed. The state in this presentation is created and strengthened by law. It has all the information, and does not disclose it to individuals on the basis of protecting classified information. In addition, the state in this representation shall individually and mechanistically separate the enforcement of unrelated norms from fundamental human moral norms.

Although the state is ridiculed for its control of employment, housing, and even food or medical supplies, it is, after all, the elite of power and the secret services that control information and cynically manipulate human feelings of love, and apply protectionism, which seems devastatingly inhuman, amoral. Bond is an ideal representation of a person who does not come from the state elite. His likes, dislikes, and his way of being are very common for the ordinary people of the world. Yes, he is an outstanding individual, but in the hands of his superiors, he is only a tool – a means to achieve a goal [Fleming, 1965: 213]. It is in the interest of the state to perpetuate this schism between the elite and the working classes in order to facilitate paternalistic control. It is not a benign social hierarchy, which is the source of comfort in a multifamily home where people happily occupy and know the limits of their place and willingly play the role of servant or benefactor, but a vision of a darker, divided, and destroyed community. If the law is intended to organize relations between citizens, that is respect. There is no room for mobility between classes, and those at the bottom of the hierarchy are not encouraged to participate in the social enterprise. As with identity, this aspect of the law promotes alienation, isolation, and despair. Although often surrounded by luxury goods and beautiful women, Bond cannot change or improve the social order. Our protagonist is sometimes allowed to enjoy peaceful breaks between tasks or meet with his boss and receive broad appreciation for fulfilling his special missions [Fleming, 1956: 104]. Very little of this autonomy and glamour is combined with the experience of a typical

reader generation Ian Fleming. Instead, his novels act as an escape antidote to a post-war society, reducing divisions and stinginess to pleasure [Cavallaro, 2000: 674–679].

Another aspect of the function of law is to express the morality of the norm. The law is understood as the occurrence of these norms within a specific culture or legal order. The classic crime novel reinforces the law and its hierarchy in social life, as well as confirms norms that are essentially derived from the Decalogue. The Ten Commandments of God include, among others, the prohibition of theft, adultery, or killing. The detective novel strongly consolidates the given biblical norms, showing the violators of the given norms as amoral, unethical types under a dark star with no future prospects. As with the other aforementioned aspects of the law, it expresses itself in spy fiction through deep cynicism about a given aspect of the law, concisely captured in the cult phrase “licensed to kill”, which is absolutely connected with James Bond himself.

An oxymoronic juxtaposition of the term meaning formal legality, or under license, of the right to kill is a shocking satire of the most popular cross-cultural prohibition. Bond is a fancy individual, a spy free from legal restrictions, who has unusual access to hedonistic and consumeristic pleasures as a consequence of his unlimited freedom. The character must operate in the land of fantasy, as no person can be entitled to kill. The idea of such an illegitimate privilege is destabilizing and frightening, which implies that there may be others in society acting illegally or criminally or corruptly to achieve their own political goals. When James Bond is licensed to kill, the law is thus cut off from morality and ceases to have any authority. Everything is allowed, including lies, theft, adultery, and other prohibitions mentioned in the Decalogue, because the realization of the home country’s political program becomes of the utmost importance. Also, the imagination of the writers of the genre in question seems to have lost its moral authority and has become at best a joke and at worst a nightmare. In the course of his narrative, Fleming paints a picture of moral reversal, which is facilitated by the law. Beginning with a strict morality, the “bad guys” attacked or killed the “good guys” in Britain, and it is these “good guys” who must avenge evil. The question of identity and knowledge presented above reappears in the consideration of a given aspect of the law, and so it is inextricably linked to the ability of the law to act as the embodiment of moral norms. When a person like Bond is asked to abandon his true identity and carry out his mission under falsehood, he loses his own ability to judge and implement a satisfactory morality. In this way, identity errors infiltrate other areas of legal concern [Fleming,

1957: 123]. When identity cannot be reliably known, the usefulness of the law as an expression of society's moral attitude is greatly reduced. The ultimate act of illegality, morally and ethically, is that Bond is deprived of his own autonomy and used as an instrument of murder and other criminal activities. This constitutes a moral decline in the law itself, in its trust and purposefulness, and in the need to observe it when a social individual is treated instrumentally [MacCormick, 1978: 53–54].

### 3. Conclusion

Ian Fleming, in his fictitious adventures of the most famous “secret agent 007”, created a hero who, for the safety and protection of his country, is ready to do anything, to break every rule of law and every moral and ethical norm, without suffering any negative consequences or even receiving a moral warning [Fleming, 1961: 10]. There are no rules. One cannot distinguish between good and evil if one rejects the narrative put forth by the novelist [Carre, 1963: 212]. The activities of the secret service in the context of the facts presented in the spy fiction genre clearly break of law [Cavallaro, 2000: 680].

### | References

- Buchan J., 1916, *Greenmantle*, Morrisville.  
Carre J.L., 1963, *The spy who come in from the cold*, Kraków.  
Cavallaro R., 2010, *Licensed To Kill: Spy Fiction and the Demise of Law*, “San Diego Law Review”, Vol. 47, Issue 3, p. 641–680.  
Conan Doyle A., 2018, *Sherlock Holmes*, Ożarów Mazowiecki.  
Fleming I., 1953, *Casino Royal*, Wien.  
Fleming I., 1954, *Live and Let Die*, Wien.  
Fleming I., 1955, *Moonraker*, Wien.  
Fleming I., 1956, *Diamonds Are Forever*, Wien.  
Fleming I., 1957, *From Russia With Love*, Wien.  
Fleming I., 1958, *Doctor No*, Wien.  
Fleming I., 1959, *Goldfinger*, Wien.  
Fleming I., 1961, *Thunderball*, Wien.  
Fleming I., 1963, *On Her Majesty's Secrete Service*, Wien.  
Fleming I., 1964, *You Only Live Twice*, Wien.

- Fleming I., 1965, *Man with the Golden Gun*, Wien.
- Liptak A., 2008, *Consensus on Counting the Innocent*, New York.
- MacCormick N., 1978, *Legal Reasoning and Legal Theory*, Oxford.
- Marquez G.G., 1983, *Końcowa kropka niemilego incudentu*, Warszawa.
- More S., 2009, *Study Calls for Oversight of Forensics in Crime Labs*, New York.
- Panek L.L., 1981, *The special Branch*, Ohio.
- Porter D. (Scaggs J.), 2005, *Crime Fiction*, Routledge, New York.

## Rimma Klyuchko

- ▶ e-mail: klrn.grodno@tut.by
- ▶ Yanka Kupala State University of Grodno
- ▶ ORCID: 0000-0002-1838-5995

### PUBLIC DANGER AS A SIGN OF A CRIMINAL INFORMATIONAL ACT

#### | Abstract

- ▶ *Goal* – to reveal the signs of public danger during informational actions and inactions.
- ▶ *Research methodology* – during the research process, methods of system-legal and formal-legal analysis were used. These methods allowed us to provide an analysis of the existing criminal legislation of the Republic of Belarus and develop proposals for its improvement.
- ▶ *Score/results* – the public danger signs of a criminal information act are stated. A criminal informational act is defined as a socially dangerous action or inaction related to the search, receipt, transmission, collection, processing, accumulation, storage, distribution, provision, or use of information, prohibited under threat of criminal punishment.
- ▶ *Originality/value* – for the first time, an informational act (action or inaction) is considered a type of criminal encroachment and the criteria for its criminalization are determined.

| **Key words:** criminal informational act, public danger, informational danger, informational security, information, criminal law prohibition, criminalization of informational acts.

#### 1. Introduction

The article examines the signs of social danger of informational acts (actions or inactions), which ultimately lead to its criminalization. A criminal

informational act is defined as a socially dangerous act, or its omission, that is prohibited under threat of criminal punishment. These acts can be related to the search, receipt, transmission, collection, processing, accumulation, storage, distribution, provision, and use of information. Proposals are formulated to supplement the concept of “risk-challenge-threat” in informational legislation with the category “danger” to determine the scope of criminal law protection. To distinguish the signs of public danger in an informational act, it is important to understand the danger of harming the interests of informational relations subjects through the commission of an informational act. Establishing a link between the information characteristics and the public danger of its use is important for determining the boundaries of informational act criminalization. It is concluded that under the threat of criminal punishment, an informational act related to the circulation of information is prohibited, but the information itself cannot be characterized as dangerous, harmful (malicious), illegal, or prohibited. A certain act can only be considered dangerous, harmful, illegal, or prohibited if it uses that information.

## 2. Criminal informational act

The transformation of our society into an informational society creates new risks, challenges, and threats that directly affect the issues of ensuring national security, informational space security, informational infrastructure, as well as informational systems and resources [Postanovlenie Soveta...]. Russian scholars T.A. Polyakova, A.V. Minbaleev, and I.S. Bojchenko indicate that in an era of transformation of law, the formed triad of subjects (which are the most important subjects in the field of informational security) – individuals, society, and the state – are experiencing the consequences of digitalization processes that require solving problems in the informational security field using multidisciplinary approaches [Polyakova, Minbaleev, Bojchenko, 2019: 66]. Every branch of law has its depth of penetration into the types of social relations [Bachilo, Lopatin, Fedotov, 2005: 18].

Informational law is a regulator of the state policy in the informational security field, however, a special “depth” of penetration into informational relations, regarding its protection from socially dangerous encroachments, is provided by criminal legal means that establish criminality and punishability of informational acts.

A criminal informational act is a socially dangerous action or inaction related to the search, receipt, transfer, collection, processing, accumulation, storage, dissemination, provision, or use of information prohibited under threat of criminal punishment. The emergence of risks and challenges in the informational sphere can be prevented through the use of administrative and legal regulatory mechanisms that avoid or minimize them; threats must be neutralized by legal means, including criminally legal means.

Causing or threatening to cause substantial harm to the interests of an individual, society, or the state is an objective property of a criminal assault and is considered public danger. The addition of the category “danger” to the conceptual series “risk–challenge–threat” in informational legislation is aimed at creating a system of legal mechanisms to counteract these phenomena by taking into account the harmfulness of the informational act or its public danger. It is the presence of public danger that is a material sign of any crime. A crime against informational security is characterized as a public danger because of informational impact, interaction of informational relations subjects or their impact on information, and also crime against informational security is characterized by special target of crime – informational resources. In our opinion, in the structure of the sign of public danger it is possible to single out the information danger as a special sign of the public danger of the informational act. As danger of information we can understand the danger of harming the interests of informational relations subjects by committing an informational act. Informational danger can be considered the legal antipode of informational security.

Commission of a crime against informational security significantly violate the order of interaction between the subjects of informational relations, which leads to socially dangerous consequences (or the threat of them) in the form of significant harm to the interests of the individual or the state or public interests. O.S. Makarov and A.L. Bankovsky defined a number of prohibitions that require an assessment of the public danger and included a criteria for their criminalization, taking into account the general grounds for establishing criminal law prohibitions. Scholars note that “a lot of norms regarding responsibility for committing acts in the informational sphere are not provided with positive norms that determine the rules of behavior, including prohibitions ... so far, counteraction to destructive informational impact has not received normative legal fixation”.

In order to protect the interests of informational relations subjects, it is necessary to ensure the criminalization of socially dangerous informational acts, which should not entail a violation of the logical order and system of criminal

law. They should also not infringe on criminal legal norms by using norms of regulatory branches of law. The determination or revision of socially dangerous acts that cause significant harm or pose a threat of causing substantial harm to the rights, freedoms, and interests of informational relations subjects is of paramount importance for addressing the criminalization of informational acts, as well as improving existing criminal legislation

Crimes against informational security significantly violate the order of interaction between the subjects of informational relations, which leads to socially dangerous consequences (or the threat of them) in the form of significant harm to the interests of the individual or the state or public interests. O.S. Makarov and A.L. Bankovsky defined a number of prohibitions that require an assessment of the public danger and included a criteria for their criminalization, taking into account the general grounds for establishing criminal law prohibitions. Scholars note that “a lot of norms regarding responsibility for committing acts in the informational sphere are not provided with positive norms that determine the rules of behaviour, including prohibitions... so far, counteraction to destructive informational impact has not received normative legal fixation” [Makarov, Bankovskij, 2020].

In order to protect the interests of informational relations subjects, it is necessary to ensure the criminalization of socially dangerous informational acts, which should not entail a violation of the logical order and system of criminal law. They should also not infringe on criminal legal norms by using norms of regulatory branches of law. The determination or revision of socially dangerous acts that cause significant harm or pose a threat of causing substantial harm to the rights, freedoms, and interests of informational relations subjects is of paramount importance for addressing the criminalization of informational acts, as well as improving existing criminal legislation.

### 3. Characteristics of information and public danger

From the point of view of criminal law, informational interactions implemented within the framework of informational relations involve an interaction using information as a means of communication between informational relations subjects. Based on the above, it is more appropriate to determine the criminal law category of “information” not through an attributive or objective approach, but through a functional cybernetic definition, where the concept of information is



associated with a person (subject), including his technogenic habitat [see more: Sedyakin, Korniyushko, Filoretova, 2012: 180; Sedyakin, 2009: 25–131]. Norbet Wiener was absolutely right when he defined information as having a content of relations and accordingly related it to relative categories [Wiener, 1983].

Establishing a connection between the characteristics of information and the social danger of an act is important for determining the boundaries of the criminalization of informational acts (actions or inactions). The identification and systematization of the features that characterize information as a legal category are important for constructing a mechanism for legal regulation and legal protection of informational relations. Regulatory acts of various industries are abound with assorted characteristics of information that affect the mode of its use (turnover). Thus, the Concept of Information Security of the Republic of Belarus [Postanovlenie Soveta...] uses the following characteristics of information that affect the mode of its use: prohibited (article 40), prohibited by law (article 56), unreliable (articles 40, 45), falsified (40), and illegal (articles 45, 55). The following characteristics are also used in the Concept with regard to information: timely, complete, reliable, generally available, personal, confidential, containing state secrets, limited distribution, official, secret, documented, protected, and mass. We have listed only adjectives used in relation to the category of “information” in the indicated normative legal act, but this list is not exhaustive (it follows the system of interpretation of the Concept). But even this list makes it possible to talk about the absence of a general system of characteristics, which is important for creating a complete and consistent legal mechanism for regulating and protecting information relations.

A criminal law prohibition protects not only information, but also information relations. Under the threat of criminal punishment, a socially dangerous informational act is prohibited if the information is circulated, however, the information itself cannot be characterized as socially dangerous, harmful (malicious), prohibited, or illegal. Socially dangerous, harmful (malicious), illegal, and prohibited can only describe a certain act that uses the information. For example, information about narcotic drugs used during anesthesia, which may be contained in clinical protocols and provided by clinical personnel, does not constitute a public danger, but disseminating that information for non-medical drug purposes may be a public danger. Inaction in the form of not reporting information that can be a danger to people’s lives is socially dangerous (article 308 of the *Criminal Code of the Republic of Belarus*), but reporting the same information about an objectively existing danger is a socially useful act, and a deliberately false message about

the danger is recognized as a crime (article 340 *Criminal Code of the Republic of Belarus*) (see also, for example, article 268 “Concealment or deliberate distortion of information on environmental pollution” and art. 324 “Threat of the dangerous use of radioactive materials” of the *Criminal Code of the Republic of Belarus*). Thus, information about narcotic drugs and information about danger by itself cannot be harmful, injurious, or socially dangerous. Public danger can be represented only by acts committed in relation to particular information or with its use, while the presence or absence of social danger is affected by a combination of signs characterizing the content of the information, the acts committed with its use, and the motives and goals of an individual. The systematization of signs that characterize information are important for determining the range of acts that constitute informational danger, and is a prerequisite for systematizing the norms of legislation regulating and protecting information relations and, in particular, ensuring the informational security of individuals, society, and the state.

#### 4. Conclusions

The subjects of information relations should be protected from socially dangerous attacks and be in a state of informational security. Their safety is ensured through regulation and protection (security) by legal and technical means. A.P. Kuznecov points out that “the real effectiveness of informational relations depends on how much they will be provided with legal protection in general and criminal law protection in particular” [Kuznecov 2007: 168]. Criminal legal remedies for protecting such relations are the last “argument” in the mechanism of its legal protection. The emergence of new opportunities for the use of information in the context of informatization process development entails the need to identify new types of socially dangerous information acts by taking into account the challenges, risks, threats, and dangers in the information sphere. There is also a need to determine the criteria for the criminalization of information acts using the existing conceptual framework of criminal and information law and criminological forecasting capabilities. A comprehensive approach to conducting informational-legal, criminal-legal, and criminological studies of risks, challenges, threats, and dangers in the information sphere is necessary to ensure the systematization and improvement of legislation, and the elimination of gaps in the legislation in order to increase the effectiveness of protecting the interests of information relations subjects.

## | References

- Bachilo I.L., Lopatin V.N., Fedotov M.A., 2005, *Informacionnoe pravo*, Sankt-Peterburg || Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А., 2005, *Информационное право*, Санкт-Петербург.
- Kuznecov A.P., 2007, *Pravovoe obespechenie informacionnykh otnošenij v Rossii*, “Biznes v zakone”, No. 2, p. 165–168 || Кузнецов А.П., 2007, *Правовое обеспечение информационных отношений в России*, «Бизнес в законе», № 2, с. 165–168.
- Makarov O.S., Bankovskij A.L., 2018, *Konceptualnyje napravlenija pravovogo regulirovaniya v sfere informacionnoj bezopasnosti Respubliki Belarus* || Макаров О.С., Баньковский А.Л., 2018, *Концептуальные направления правового регулирования в сфере информационной безопасности Республики Беларусь*, [electronic resource] [https://etalonline.by/document/?regnum=u01900734&q\\_id=1241411](https://etalonline.by/document/?regnum=u01900734&q_id=1241411) [date of access: 23.02.2020].
- Polyakova T.A., Minbaleev A.V., Wojchenko I.S., 2019, *Konceptualnyje podkhody k pravovomu regulirovaniyu informacionnoj bezopasnosti v usloviyakh cifrovizacii i transformacii prava*, “Vestnik UrFO”, No. 3 (33), p. 64–68 || Полякова Т.А., Минбалеев А.В., Бойченко И.С., 2019, *Концептуальные подходы к правовому регулированию информационной безопасности в условиях цифровизации и трансформации права*, «Вестник УрФО», № 3 (33), с. 64–68.
- Postanovlenie Soveta Bezopasnosti Respubliki Belarus ot 18 marta 2019 g. No. 1 “O koncepcii informacionnoj bezopasnosti Respubliki Belarus” || Постановление Совета Безопасности Республики Беларусь от 18 марта 2019 г. № 1 «О концепции информационной безопасности Республики Беларусь», [electronic resource] [https://etalonline.by/document/?regnum=p219s0001&q\\_id=630020](https://etalonline.by/document/?regnum=p219s0001&q_id=630020) [date of access 5.03.2020].
- Sedyakin V.P., 2009, *Informaciya i znaniya*, “Nauchnye vedomosti”, No. 8 (63), p. 180–187 || Седакин В.П., 2009, *Информация и знания*, «Научные ведомости», № 8 (63), с. 180–187.
- Sedyakin V.P., Kornyuushko V.F., Filoretova O.A., 2012, *Problema L. Floridi i klassifikaciya informacionnykh nauk*, “Prikladnaya informatika”, No. 3, p. 125–131 || Седакин В.П., Корнюшко В.Ф., Филоретова О.А., 2012, *Проблема Л. Флориди и классификация информационных наук*, «Прикладная информатика», № 3, с. 125–131.
- Wiener N., 1983, *Kibernetika, ili upravlenie i svyaz v zhivotnom i mashine*, 2nd ed., Moskva || Винер Н., 1983, *Кибернетика, или управление и связь в животном и машине*, 2-е изд., Москва.

## Андрей Богустов

- ▶ Гродненский государственный университет  
им. Янки Купалы
- ▶ e-mail: bogustow@mail.ru
- ▶ ORCID: 0000-0001-6557-1494

### ЗНАЧЕНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ДЛЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

#### VALUE OF INVESTMENT LEGISLATION FOR THE REGULATION OF INTELLECTUAL PROPERTY RELATIONS

#### | Abstract

- ▶ *Goal* – the aim of the paper is to analyze the possibility and feasibility of applying investment legislation to regulate intellectual property relations.
- ▶ *Research methodology* – the author used general scientific dialectical methods of cognition: analysis and synthesis, deduction and induction. The research also included private scientific methods of jurisprudence: comparative legal, formal dogmatic, legal interpretation, legal forecasting, etc.
- ▶ *Score/results* – as a result of the research, the author concluded that investment legislation does not have independent significance when it comes to regulating intellectual property relations. Investment legislation in the field of intellectual property is not able to achieve its goals and objectives without the use of traditional mechanisms of civil law regulation, thus rendering it declarative.
- ▶ *Originality/value* – the significance of the conclusions made in the article is that they resolve the conflict between investment law and intellectual property law, and contribute to the improvement of legal regulation in this area.

| **Key words:** investment law, intellectual property law, invention, trademark, copyright.

## 1. Введение

К числу современных тенденций развития национально-правовых систем можно отнести усиление внимания законодателя к вопросам интеллектуальной собственности и увеличение объема нормативного материала, посвященного регламентации данной группы отношений. Например, преамбула *Всемирной декларации по интеллектуальной собственности*, исходя из понимания того, что в XXI веке мир станет свидетелем ускоренной интеграции экономики различных стран и развития общества, основанного на знаниях, провозглашает, что «в таких условиях интеллектуальная собственность будет играть большую роль в жизнедеятельности человека, чем когда-либо раньше за всю его историю» [Vsemirnaya...].

В то же время усложнение социально-экономических отношений привело к формированию новых, комплексных отраслей права. К их числу, например, относится инвестиционное право, которое определяется как «совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения по поводу привлечения, использования и контроля за инвестициями и осуществляемой инвестиционной деятельностью, а также отношения, связанные с ответственностью инвесторов за действия, противоречащие законодательству» [Besedkina et al., 2015: 21].

Одновременное существование указанных тенденций приводит к тому, что сфера правового регулирования законодательства об интеллектуальной собственности и инвестиционного права начинают пересекаться. Например, в литературе права на интеллектуальную собственность называют в числе «наиболее популярных объектов инвестирования на сегодняшний день» [Pushkin, 2012: 21], а на лицензионные соглашения в данной сфере распространяют «понятие иностранных инвестиций» [Labin, 2008: 29]. Указанные точки зрения находят подтверждение в действующем законодательстве. Например, из статьи 4 Закона Республики Беларусь «Об инвестициях» следует, что к числу способов осуществления инвестиций относится «приобретение прав на объекты интеллектуальной собственности» [Закон..., 2013]. А в части 2 статьи 14 указанного закона закрепляется, что «за инвесторами признаются исключительные права на объекты интеллектуальной собственности».

В свою очередь из статьи 2 Закона РФ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» ясно следует, что иностранными инвестициями, помимо прочего, признаются вложения иностранного капитала

в «имеющие денежную оценку исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности (интеллектуальную собственность)» [Federalnyj..., 2013].

Фактически складывается ситуация, при которой отношения, существующие по поводу одного и того же объекта между одними и теми же субъектами, будут регулироваться одновременно разными отраслями права. На наш взгляд, это может повлечь возникновение реальных правовых коллизий, что в свою очередь приведет к неопределенности характера прав участвующих в этих отношениях субъектов. Это порождает необходимость исследования возможности применения инвестиционного законодательства для регулирования отношений интеллектуальной собственности.

## 2. Проблема определения критерия вложения денежных средств как основания применения инвестиционного законодательства к отношениями интеллектуальной собственности

Из части 1 статьи 1 Закона Республики Беларусь «Об инвестициях» следует, что инвестициями является любое имущество и иные объекты гражданских прав, принадлежащие инвестору на праве собственности, ином законном основании, позволяющем ему распоряжаться такими объектами, вкладываемые инвестором на территории Республики Беларусь способами, предусмотренными законодательством, в целях получения прибыли (доходов) и (или) достижения иного значимого результата либо в иных целях, не связанных с личным, семейным, домашним и иным подобным использованием. И, как уже указывалось выше, статья 4 данного закона предусматривает, что приобретение прав на объекты интеллектуальной собственности является одним из способов осуществления инвестиций.

Анализируя указанные положения, можно сделать вывод, что инвестиционное законодательство распространяется на отношения интеллектуальной собственности, если:

- 1) право на объект интеллектуальной собственности возникает в результате вложения имущества лица;
- 2) целью приобретения прав на подобный объект выступает получение прибыли либо достижение иного значимого результата не связанного с личным (домашним, семейным) использованием;

На вложение капитала как основание включения объектов интеллектуальной собственности в сферу инвестиционных отношений свидетельствует и упоминаемая ранее статья 2 Закона РФ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации».

Термин «вложение» не имеет легального определения. А в лексическом значении это слово означает «денежную сумму, вложенную в какое-либо предприятие» [*Slovar...*, 1999: 185]. Действующее законодательство не устанавливает в качестве обязательной предпосылки возникновения прав у первоначальных субъектов (авторов, первоначальных патентообладателей и владельцев товарных знаков) несение ими материальных (денежных) затрат. На основании этого можно сделать вывод, что инвестиционное законодательство начинает регулировать отношения по поводу объектов интеллектуальной собственности только в случае перехода этих объектов к производным субъектам на основании возмездного договора.

Но данный подход не выглядит логичным, поскольку получается, что права первоначального владельца товарного знака либо обладателя патента не будут охраняться инвестиционным законодательством, а права лиц, которые используют данные объекты на основании, например, неисключительного лицензионного договора – будут. То есть субъекты, временно и в ограниченном объеме использующие охраняемый объект, будут иметь в отношении него более льготный режим, чем предоставляется его полноправному владельцу.

Представляется также, что само законодательное закрепление необходимости материальных вложений в качестве предпосылки распространения на отношения по поводу объектов интеллектуальной собственности инвестиционного законодательства не является однозначно определенным. Это связано с тем, что фактически создание охраняемого объекта интеллектуальной собственности для первоначального субъекта всегда будет сопряжено с несением определенных денежных затрат (начиная от затрат автора произведения живописи на холст и краску и заканчивая расходами изобретателя на проведение опытов и прохождение патентной процедуры). Применение же инвестиционного законодательства в существующем на настоящий момент виде приводит к ситуации, что интересы патентообладателя за счет собственных сил и средств создавшего и запатентованного изобретение с точки зрения действующего законодательства будут иметь меньшую ценность, чем права лица использующего это техническое решение на основании лицензионного договора.

### 3. Проблема определения критерия целей использования объекта как основания применения инвестиционного законодательства к отношениями интеллектуальной собственности

Еще больше вопросов вызывает второй критерий распространения инвестиционного законодательства на отношения интеллектуальной собственности. Представляется, что получение прибыли либо достижение иного значимого результата не связанного с личным (домашним, семейным) потреблением выступает не только целью использования объекта интеллектуальной собственности в рамках инвестиционных правоотношений, а является предпосылкой предоставления правовой охраны подобным объектам вообще.

Наиболее ярко это положение иллюстрируют нормы патентного права. В отношении изобретений и полезных моделей законодательство в качестве одного из критериев охраноспособности выдвигает требование промышленной применимости. Это требование закреплено, например, в части 6 пункта 1 статьи 2 и в части 4 пункта 1 статьи 3 Закона Республики Беларусь «О патентах на изобретения, полезные модели, промышленные образцы» [Закоп..., 2002]. Промышленная применимость состоит в том, что «патентоспособное изобретение должно быть пригодно для применения в практических целях. Другими словами, предлагаемое техническое решение не может быть чисто теоретическим» [Intellectualnaya sobstvennost..., 1993: 76]. Это означает, что объект потенциально может быть внедрен в массовое производство, а само предоставление охраны изобретению выводит его за рамки использования исключительно в целях личного, домашнего, семейного потребления.

Невозможно обосновать целями личного использования необходимость предоставления правовой охраны товарным знакам. Из пункта 1 статьи 1 Закона Республики Беларусь «О товарных знаках и знаках обслуживания» [Закоп..., 1993] следует, что товарным знаком (знаком обслуживания) признается обозначение, способствующее отличию товаров, работ и (или) услуг одного лица от однородных товаров других лиц. Следовательно, существование правоотношений по поводу товарных знаков возможно лишь в рамках правового регулирования коммерческого (хозяйственного) оборота. На наш взгляд, можно согласиться с высказываемым в литературе мнением о экономических предпосылках законодательства о товарных знаках, состоящих в том, что: «Продавцам знаки позволяют выделить их продукцию среди продукции выпускаемой другими предприятиями, и кроме того они



служат гарантией качества. Потребители тоже извлекают пользу, так как знаки указывают на то, что данный товар не является подделкой и обладает должными качествами» [*Intellektualnaya sobstvennost...*, 1993: 133].

Более того – использование товарного знака при осуществлении предпринимательской деятельности является условием не только предоставления, но и продолжения охраны данного обозначения. Из пункта 3 статьи 20 Закона Беларуси «О товарных знаках и знаках обслуживания» следует, что правовая охрана товарного знака может быть прекращена досрочно «вследствие неиспользования товарного знака без уважительных причин непрерывно в течение любых трех лет после его регистрации».

На наш взгляд, подход, используемый в действующем инвестиционном законодательстве, позволяет также распространить его действия и на все отношения по поводу объектов авторского права. Это связано с тем, что практически невозможно разграничить случаи использования подобных объектов в целях извлечения прибыли либо в личных, домашних, семейных целях. Как в доктрине, так и законодательстве общепризнано, что назначение произведения не является условием предоставления охраны. Из пункта 1 статьи 6 Закона Республики Беларусь «Об авторском праве и смежных правах» [Закон..., 2011] следует, что авторское право распространяется на произведения науки, литературы и искусства независимо от их назначения. При этом значительная часть произведений охраняемых авторским правом изначально создаются для использования исключительно в целях торговли и промышленности. Можно согласиться со следующим мнением: «Факт, что рисунок или другое художественное произведение были выполнены для удовлетворения потребностей промышленности или торговли, не лишает их обеспечиваемой им АП охраны от незаконного воспроизведения, а в более широком смысле, от любого другого несанкционированного использования. Тот же вопрос встает в отношении путеводителей, каталогов, альманахов, ежегодников, перечней, текстов рекламных объявлений, сборников кулинарных рецептов, анонсов, проспектов, рекламной корреспонденции, синоптических таблиц, которые могут использоваться в культурных, научных, торговых или финансовых целях. Это же можно сказать и о компьютерных программах, которые практически всегда создаются в утилитарных целях» [Lipčik, 2002: 59]. Применяя сказанное выше к теме нашего исследования, можно сделать вывод, что любая передача прав на использование подобных объектов будет вызвана интересами получения прибыли либо достижение иного значимого результата.

Однако анализ действующего законодательства приводит к выводу о том, что сам факт передачи прав на использование объектов авторского права, не имеющих на первый взгляд утилитарного характера, также будет обусловлен указанными целями. Это связано с тем, что в соответствии с пунктом 1 статьи 35 Закона Республики Беларусь «Об авторском праве и смежных правах» по общему правилу допускается без согласия правообладателя «воспроизведение правомерно опубликованных произведений и объектов смежных прав в единичных экземплярах физическим лицом исключительно в личных целях (для личного использования, без преследования прямо или косвенно коммерческих целей)». То есть использование объектов охраняемых авторским правом исключительно в личных целях вообще не связано с передачей каких-либо прав на них в договорном порядке.

#### 4. Выводы

Из проведенного в настоящей статье исследования можно сделать вывод, что использованные в действующем законодательстве критерии не дают практической возможности определить круг отношений по поводу объектов интеллектуальной собственности, способных выступать предметом инвестиционного права. Анализ характера этих отношений позволяет говорить о том, что инвестиционное законодательство должно распространяться практически на любые случаи использования объектов интеллектуальной собственности.

В этой связи открытым остается ряд вопросов. Отличается ли объем и характер прав инвесторов на объекты интеллектуальной собственности от объема и характера прав иных обладателей объектов интеллектуальной собственности? Регулируются ли права инвесторов на объекты интеллектуальной собственности инвестиционным либо гражданским законодательством? Изменяется ли природа прав на объекты интеллектуальной собственности при их переходе от первоначальных субъектов к производным настолько, что они выходят из предмета гражданско-правового регулирования и становятся инвестиционно-правовыми? Можно ли вообще, не прибегая к нормам гражданского законодательства, урегулировать отношения в сфере интеллектуальной собственности инвестиционным правом, в объеме выходящим за рамки декларативных норм? Очевидно, что все указанные вопросы решаются не в пользу инвестиционного права.

Все сказанное приводит к выводу, что инвестиционное законодательство в области регулирования отношений интеллектуальной собственности не имеет самостоятельного значения, не способно без использования традиционных механизмов гражданско-правового регулирования достигнуть поставленных целей и задач и имеет в конечном итоге декларативный характер.

## | Литература

- Besedkina N.I. et al., 2015, *Investicionnoe pravo*, Moskva || Беседкина Н.И. и др., 2015, *Инвестиционное право*, Москва.
- Federalnyj zakon ot 9.07.1999 g. (red. ot 31.05.2018) “Ob inostrannykh investitsiyakh v Rossijskoj Federacii” || Федеральный закон от 9.07.1999 г. (ред. от 31.05.2018) «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», [электронный ресурс] [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_16283](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16283) [дата доступа: 23.02.2020].
- Intellektualnaya sobstvennost. Osnovnye materialy*, 1993, Vol. 2, sect. 8–13, ed. L.B. Galperin, Novosibirsk || *Интеллектуальная собственность. Основные материалы*, 1993, ч. 2, гл. 8–13, ред. Л.Б. Гальперин, Новосибирск.
- Labin D.K., 2008, *Mezhdunarodnoe pravo po zashhite i pooshhreniyu inostrannykh investitsij*, Moskva || Лабин Д.К., 2008, *Международное право по защите и поощрению иностранных инвестиций*, Москва.
- Lipcick D., 2002, *Avtorskoe pravo i smezhnye prava*, Moskva || Липцик Д., 2002, *Авторское право и смежные права*, Москва.
- Pushkin A., 2012, *Pravovoj rezhim inostrannykh investitsij v Rossijskoj Federacii*, Moskva || Пушкин А., 2012, *Правовой режим иностранных инвестиций в Российской Федерации*, Москва.
- Slovar russkogo yazyka: v 4-kh tomakh*, 1999, ed. A.P. Evgeneva, Vol. 1, Moskva || *Словарь русского языка: В 4-х томах*, 1999, ред. А.П. Евгеньева, т. 1, Москва.
- Vsemirnaya deklaraciya po intellektualnoj sobstvennosti* || *Всемирная декларация по интеллектуальной собственности*, [электронный ресурс] [http://www.conventions.ru/view\\_base.php?id=646](http://www.conventions.ru/view_base.php?id=646) [дата доступа: 23.02.2020].
- Zakon Respubliki Belarus ot 12 iyulya 2013 g. “Ob investitsijah”, Nacionalnyj reestr pravovykh aktov Respubliki Belarus 2013, No. 28 || Закон Республики Беларусь от 12 июля 2013 г. «Об инвестициях», Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 2013, № 28.
- Zakon Respubliki Belarus ot 16 dekabrya 2002 g. “O patentakh na izobreneniya, poleznye modeli, promyshlennye obrazcy”, Nacionalnyj reestr pravovykh aktov

Respubliki Belarus 2003, No. 1, s izmeneniyami po sostojaniyu na 18 dekabrya 2017 g. || Закон Республики Беларусь от 16 декабря 2002 г. «О патентах на изобретения, полезные модели, промышленные образцы», Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 2003, № 1, с изменениями по состоянию на 18 декабря 2017 г.

Zakon Respubliki Belarus ot 17 maya 2011 g. “Ob avtorskom prave i smezhnykh pravakh», Nacionalnyj reestr pravovykh aktov Respubliki Belarus 2011, No. 60, 1993, No. 13, s izmeneniyami po sostojaniyu na 15 iyulya 2019 g. || Закон Республики Беларусь от 17 мая 2011 г. «Об авторском праве и смежных правах», Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 2011, № 60, 1993, № 13, с изменениями по состоянию на 15 июля 2019 г.

Zakon Respubliki Belarus ot 5 fevralya 1993 g. “O tovarnykh znakakh i znakakh obsluzhivaniya”, Vedamasci Vyarkhounaga Saveta Respubliki Belarus, 1993, No. 13, s izmeneniyami po sostojaniyu na 5 yanvarya 2016 g. || Закон Республики Беларусь от 5 февраля 1993 г. «О товарных знаках и знаках обслуживания», Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь, 1993, № 13, с изменениями по состоянию на 5 января 2016 г.

## **Алексей Быстриков**

- ▶ Полоцкий государственный университет
- ▶ email: Lesha\_bystrikov@mail.ru
- ▶ ORCID: 0000-0001-9102-809X

### **СОДЕРЖАНИЕ УГОЛОВНОГО ПРАВООТНОШЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ПРИМЕНЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ НОРМ УГОЛОВНОГО ПРАВА**

### **CONTENT OF CRIMINAL RELATIONSHIP IN THE CONTEXT OF APPLICATION OF SEPARATE NORMS OF CRIMINAL LAW**

#### **| Abstract**

- ▶ *Goal* – improving the legislative regulation of the institution of the statute of limitations for criminal liability in the legislation of the Republic of Belarus, improving and deepening the theoretical framework on the statute of limitations for criminal liability.
- ▶ *Research methodology* – on the basis of the analysis of theoretical provisions on the criminal law relation, an analysis of its implementation, as well as the presence of each of the elements of the criminal legal relationship, in the case of the implementation of the statute of limitations has been conducted.
- ▶ *Score/results* – the reason for the study is the impossibility of restoring the violated crime of legal relations due to the implementation of the statute of limitations for criminal prosecution in the existing legislative consolidation.
- ▶ *Originality/value* – in the science of criminal law of the Republic of Belarus, there are no theoretical studies regarding the statute of limitations for criminal liability, the regulation of the application of this legal institution is not well developed. Earlier, no attempts were made to analyze the implementation of criminal law relations in the case of applying the statute of limitations.

**| Key words:** criminal law relations, content of legal relationship, subject of criminal legal relationship, tort, legal capacity, legal personality, object of criminal legal relationship

## 1. Введение

Существующие нормы уголовного права предусматривают ряд оснований, при наличии которых лицо, совершившее преступление, может быть освобождено от уголовной ответственности. Тем не менее встает вопрос о реализации уголовного правоотношения в целом и наличия элементов структуры такового в частности, как в случае с применением положений о деятельном раскаянии и истечением сроков давности.

В свою очередь данная проблематика осложняется в том числе самым подходом к определению понятия уголовно-правового отношения. Так, в существующей юридической литературе неоднозначным и спорным остается вопрос как определения круга субъектов уголовного правоотношения, так и объекта уголовно-правового отношения.

В данной статье не ставится задача разрешить вышеуказанный спор о природе и определению отдельных элементов уголовного правоотношения – ввиду обширности данного вопроса. Мы попытаемся рассмотреть ряд институтов освобождения от уголовной ответственности с точки зрения реализации уголовно-правовых отношений, в части касающейся наличия содержания уголовно-правового отношения.

## 2. Основная часть

С формальной точки зрения представляется возможным говорить о наличии уголовного правоотношения в контексте применения либо нормы уголовного кодекса, либо же до начала ее применения в случае с отдельными видами уголовно-правовых отношений, как то регулятивные уголовно-правовые отношения. В свою очередь, рассмотрев каждый из видов уголовных правоотношений, мы не смогли обосновать, как и не нашли какого-либо обоснования отнесения применения сроков давности привлечения к уголовной ответственности к началу действия какому-либо из видов уголовно-правовых отношений.

Ранее нами рассматривалось наличие уголовного правоотношения при применении давностных сроков с естественно-правовой позиции. Не найдя реального обоснования существования уголовных правоотношений в данном ключе, стоит взглянуть на правоотношение и сроки давности с позитивистской перспективы и обратиться к содержанию уголовно-правовых

отношений. В данном контексте перед нами встает вопрос, наличествуют ли каждый из элементов уголовного правоотношения при применении нормы о сроках давности привлечения к уголовной ответственности?

Для поиска решения описанной проблематики следует для начала определиться, что мы понимаем под структурой уголовного правоотношения в целом и его элементами в частности. Так, с позиции общей теории права структуру правоотношения составляют «субъекты правоотношения (управомоченные и обязанные лица), содержание правоотношения (субъективное право и субъективная юридическая обязанность), объект правоотношения» [Chervonyuk, 2006: 185].

В науке уголовного права большинство ученых придерживаются вышеуказанной структуры правоотношения. Основные разногласия касаются интерпретации отдельных элементов структуры правоотношения. На данном аспекте мы и остановимся в дальнейшем, когда будем рассматривать субъектов, объект и содержание уголовного правоотношения с точки зрения реализации сроков давности привлечения к уголовной ответственности.

Отвечая на вопрос о наличии и реализации отдельных элементов структуры уголовного правоотношения, остановимся на каждом из них в отдельности. Субъектами правоотношений считаются его участники, имеющие субъективные права и юридические обязанности. В литературе, касающейся общей теории права, субъекта правоотношения наделяют определенными признаками, как то: правосубъектность, правоспособность, дееспособность и деликтоспособность. Все перечисленные признаки характерны не только для представления субъекта в общетеоретическом смысле, но, по нашему мнению, наделяются и в отраслевом праве.

В случае с уголовным правом мы имеем дело, как правило, с тремя типами субъектов. С одной стороны, это государство в лице правоохранительных органов, с другой – лицо, совершившее преступление. Не стоит также забывать о таком субъекте правоотношения как потерпевший.

В настоящее время активно исследуется вопрос выделения потерпевшего в качестве субъекта уголовного правоотношения. Так, А.В. Сумачев в своем диссертационном исследовании отмечает следующее: «Одним из самостоятельных субъектов уголовного правоотношения, с момента совершения вредопричиняющего деяния, предусмотренного уголовным законом, является пострадавший, реализующий свои интересы в ходе предметно-практической и познавательной правовой деятельности. Пострадавший

обладает определенным объемом субъективных прав и юридических обязанностей, характеризующих его как персонифицированного субъекта уголовного правоотношения» [Sumachev, 1997: 67].

В том числе А.С. Курбанова, рассматривая в своем исследовании субъектов уголовно-правового отношения, говорит о потерпевшем следующим: «Считаем несправедливым то, что потерпевший часто остается вне уголовно-правовых отношений. В связи с этим в работе предлагается закрепить в уголовном законодательстве в качестве субъектов уголовно-правовых отношений государство, преступника и потерпевшего. Потерпевший является субъектом уголовно-правовой защиты» [Kurbanova, 2010: 83].

Мы склонны консолидироваться с данными утверждениями, так как потерпевший (пострадавший) обладает как юридической заинтересованностью в связи с причиненным ему вредом, так и определенной в законе совокупностью прав и обязанностей. Данные права и обязанности закреплены в том числе материальными нормами уголовного права, как то принцип равенства граждан перед законом, гуманизма, и обладают такой целью уголовной ответственности, как восстановление социальной справедливости.

Вышеизложенное подвигает нас на включение в наше исследование потерпевшего в субъекты уголовных правоотношений и соответственно на рассмотрение его признаков как субъекта правоотношения, наравне с государством и лицом, совершившим преступление.

Как отмечалось выше, субъект правоотношения обладает рядом отличительных признаков для привлечения лица к уголовной ответственности за совершенное преступление, а, значит, и признания его субъектом уголовно-правовых отношений. Лицо, совершившее преступление, обязано обладать такими признаками субъекта правоотношения, как правоспособность и деликтоспособность.

Так, в общей теории права правосубъектность «это способность быть субъектом права. Правосубъектность включает в себя следующие компоненты: правоспособность, дееспособность, деликтоспособность» [Chervonyuk, 2006: 186]. В свою очередь, согласно нормам *Уголовного кодекса Республики Беларусь*, для привлечения лица к уголовной ответственности необходимо наличие ряда условий, среди которых – достижение установленного возраста и вменяемость. В данном ключе мы говорим о том, что при наличии данных условий лицо, совершившее преступление, обладает деликтоспособностью и, как следствие, правосубъектностью, а соответственно является субъектом уголовно-правовых отношений.



Данные признаки субъекта правоотношения наделяют лицо, совершившее преступление, правоспособностью. Это, в свою очередь, порождает у него комплекс прав и обязанностей в уголовно-правовых отношениях как по отношению к государству, так и по отношению к потерпевшему.

Под правоспособностью понимается «признаваемая государством общая возможность субъекта иметь предусмотренные законом права и обязанности» [Chervonyuk, 2006: 187]. В свою очередь, применяя сроки давности привлечения к уголовной ответственности, мы тем самым устраним правоспособность лица, совершившего преступление. В данном ключе не представляется возможным говорить о том, что преступник способен выполнить свои обязанности по отношению к государству и потерпевшему. Ведь сроки давности привлечения к уголовной ответственности являются императивным институтом, который обязателен к применению.

Не стоит забывать и о таком субъекте уголовно-правовых отношений, как потерпевший. Применяя сроки давности привлечения к уголовной ответственности, мы лишаем лицо правоспособности как таковой, лишаем возможности реализации права, заключающегося в восстановлении его нарушенных прав и возмещении причиненного вреда.

Таким образом, многие из отдельно взятых институтов уголовного права с общетеоретической точки зрения понимания правоотношения могут оказаться «выброшенными за борт» уголовно-правовых отношений. Так, интересующие нас институты истечения сроков давности привлечения к уголовной ответственности и деятельного раскаяния реализуются без осуществления обязанности государства в лице правоохранительных органов привлечь лицо к уголовной ответственности, а лицо, совершившее преступление, не претерпевает неблагоприятные последствия совершенного преступления.

В том числе не представляется возможным говорить о реализации прав потерпевшего в случае с применением сроков давности привлечения к уголовной ответственности. В данном контексте не идет речь о возмещении морального, имущественного либо физического вреда.

Что же относительно содержания правоотношения, оно вытекает из правоспособности субъектов уголовного правоотношения, описанного выше. Так, «содержание правоотношения составляют субъективные права и юридические обязанности. Эти элементы позволяют судить о характере и цели правоотношения» [Lazarev, 2007: 239].

В юридической литературе различают юридическое и фактическое содержание правоотношения. Юридическое содержание – возможность

совершения определенных действий управомоченным лицом или необходимость выполнения тех или иных действий обязанным лицом, а также необходимость соблюдения запретов, установленных нормами права. Фактическое содержание составляют реальные действия по осуществлению субъективных прав и выполнению юридических обязанностей.

В содержании уголовного правоотношения также возможно выделить как юридическое, так и фактическое содержание.

Так, у государства есть право по привлечению лица, совершившего преступление, к уголовной ответственности. В случае с *дэ юрэ* мы говорим о наличии права государства на привлечение лица к уголовной ответственности за совершенное преступление, которое включает в себя целый ряд уголовно-процессуальных и уголовно-исполнительных правовых механизмов по реализации данного права. В свою очередь реализация данного права *дэ факто* подразумевает под собой реальное принятие правовых решений и постановлений в виде привлечения в качестве обвиняемого, проведение следственных действий, вынесение приговора суда и т. д.

В свою очередь у лица, совершившего преступление, юридическим содержанием правоотношения выступают права, закрепленные соответствующими нормами *Уголовного кодекса*, *Уголовно-процессуального кодекса* и *Уголовно-исполнительного кодекса* и обязанность отраженная санкцией той статьи, которая им была нарушена. Фактическое содержание же заключается в привнесении им заявлений, протестов, отводов и совершения иных действий, как то ходатайство об условно-досрочном освобождении направленных на реализацию и защиту его прав, а обязанность реализуется в случае вынесения обвинительного приговора и отбытия им наказания, предусмотренного приговором суда.

Таким образом, говорить о юридическом и фактическом содержании уголовно-правовых отношений возможно лишь в случае их реальной реализации, то есть исполнения обязанностей и реализации прав каждого из субъектов уголовного правоотношения. В свою очередь сроки давности привлечения к уголовной ответственности делают невозможным наполнением содержания структуру уголовного правоотношения ввиду того, что государство не привлекает лицо, совершившее преступление, к уголовной ответственности, преступник соответственно не претерпевает последствия своего неправомерного поведения, связанного с привлечением его к уголовной ответственности, а потерпевший не может рассчитывать на восстановление своих нарушенных прав и возмещение вреда.

Мы определились, что в случае с реализацией сроков давности привлечения к уголовной ответственности в уголовно-правовых отношениях невозможно говорить о наличии содержания правоотношения как такового. Теперь необходимо ответить на вопрос о наличии объекта уголовного правоотношения при реализации сроков давности привлечения к уголовной ответственности.

По отношению к определению объекта правоотношения в общеправовой теории, как и науке уголовного права нет единообразного понимания. Согласно позиции, разделяемой большинством ученых, «объекты правоотношений столь же разнообразны, сколь многообразны регулируемые правом общественные отношения». В соответствии с этой теорией условно можно выделить три основных вида объектов:

- материальные блага (деньги, вещи, ценности, заработная плата, собственность);
- нематериальные блага (здоровье, отпуска, награды, воинские звания, неприкосновенность жилища, неприкосновенность личности, тайна переписки, честь и достоинство);
- поведение или результат поведения (участие в выборах, допрос, обыск).

Объектом правоотношения является, как правило, поведение обязанного лица и значительно реже – управомоченного. Например, объектом правоотношения будет являться «обязанность подчиниться законным требованиям сотрудника милиции» [Lazarev, 2007: 239].

Плюрализм мнений по данному вопросу существует и в науке уголовного права. Так, ряд ученых придерживаются следующей точки зрения: «Объектом уголовного правоотношения являются именно общественные отношения, а не материальные или нематериальные ценности либо физические лица. Так, кража причиняет ущерб общественным отношениям собственности; телесные повреждения – общественным отношениям, которые обеспечивают гражданам их здоровье; взяточничество – общественным отношениям в сфере правильного функционирования государственного и общественного аппарата. При хищении виновный посягает на существующие в обществе отношения собственности, а не на конкретные вещи, которыми он завладевает» [Kadnikov, 2005: 36].

Если исходить из данного подхода к определению объекта уголовного правоотношения, встает вопрос о реализации уголовно-правовых отношений при применении института давности освобождения от уголовной

ответственности. Так, в случае применения сроков давности наличествует объект уголовного правоотношения, представленный конкретной сферой нарушенных общественных отношений. Тем не менее отсутствует реализация уголовного правоотношения, а именно субъекты правоотношения не реализуют свою правосубъектность, тем самым устраняя внутреннее содержание уголовно-правовых отношений.

Ряд ученых придерживаются следующего мнения: «объектом уголовного правоотношения признают нарушенный или поставленный преступлением под угрозу нарушения объект уголовно-правовой охраны» [Petrova, 2003: 41].

Таким образом, в данном случае под объектом уголовного правоотношения понимается непосредственное благо или право, на которое осуществлено посягательство. При данном подходе к определению объекта уголовного правоотношения, на наш взгляд, может возникнуть правовая коллизия, описанная выше – в случае, если объектом правоотношения выступают непосредственно общественные отношения, складывающиеся в конкретной сфере жизнедеятельности.

Одновременно возникает вопрос о необходимости разграничения объекта в составе преступления и объекта уголовного правоотношения, которые в данном ключе выступают тождественными понятиями.

Как пишет Н.В. Генрих, «Объект – нечто, существующее в реальной действительности (то есть независимо от сознания): предмет, явление или процесс, на которые направлена предметно-практическая и познавательная деятельность субъекта (наблюдателя)» [Genrikh, 2010: 5]. По мнению П. Божьева, объектом уголовного правоотношения является уголовная ответственность [Bozhev, 1975: 115]. В свою очередь П.С. Элькинд указывает, что «если под объектом правоотношения понимать то, на что направлено его содержание, т. е. на что направлены права и обязанности субъектов правоотношения, их возможное (должное) поведение, то общим объектом уголовного правоотношения будет наказание (в установленных законом пределах) и тем самым воспитание и перевоспитание лиц, совершивших преступление» [Elkind, 1963: 14].

Вышеприведенные точки зрения кажутся нам более правильными с перспективы разграничения объекта уголовно-правовой охраны, объекта преступления как элемента состава преступления и объекта уголовно-правовых отношений. Но, придерживаясь третьего мнения, как и в предыдущих случаях, нужно поставить вопрос о реализации уголовного правоотношения

и наличия объекта правоотношения при применении института сроков давности. В таком ключе, реализуя институт уголовной ответственности как объект данного правоотношения, мы достигаем ее цели, наполняем структуру данного правоотношения содержимым.

В случае же с применением сроков давности встает вопрос о наличии наполнения уголовно-правовых отношений содержанием как таковым. Не представляется возможным говорить о реализации целей уголовной ответственности ввиду отсутствия уголовной ответственности как объекта правоотношения.

## 5. Заключение

В ходе анализа существующих теоретических положений о структуре и содержании элементов уголовных правоотношений нами были выявлены определенные противоречия, касающиеся применения сроков давности привлечения к уголовной ответственности в контексте реализации уголовного правоотношения.

Из вышесказанного следует, что в случае применения сроков давности к уголовной ответственности представляется невозможным говорить о наличии правосубъектности у лица, совершившего преступление, заключающейся в исполнении обязанности по притерпеванию последствий неправомерного поведения. Государство же и потерпевший таким же образом лишаются такого признака субъекта правоотношения, как правоспособность – ввиду невозможности реализации своего права на восстановление нарушенных правоотношений.

Как следствие – при применении сроков давности привлечения к уголовной ответственности не происходит ни юридического, ни фактического наполнения содержанием уголовно-правовых отношений, заключающихся в наличии как реальных, так и юридических прав и обязанностей субъектов правоотношения.

В свою очередь объект уголовного правоотношения при применении сроков давности, как нам представляется, нейтрализуется ввиду возникновения определенной правовой коллизии. С нашей точки зрения, объектом уголовного правоотношения выступает уголовная ответственность, а привлечение лица, совершившего преступление, не представляется возможным ввиду императивности данного правового института.

## | Литература

- Bozhev V.P., 1975, *Ugolovno-processualnye pravootnosheniya*, Moskva || Божьев В.П., 1975, *Уголовно-процессуальные правоотношения*, Москва.
- Chervonyuk V.I., 2006, *Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik*, Moskva || Червонюк В.И., 2006, *Теория государства и права: учебник*, Москва.
- Genrih N.V., 2010, *Obekt kak element struktury ugolovno-pravovogo otnosheniya*, "Leningradskij yuridicheskij zhurnal", No. 3, p. 14–25 || Генрих Н.В., 2010, *Объект как элемент структуры уголовно-правового отношения*, «Ленинградский юридический журнал», № 3, с. 14–25.
- Jelkind P.S., 1963, *Sushhnost sovetskogo ugolovno-processualnogo prava*, Leningrad || Элькин П.С., 1963, *Сущность советского уголовно-процессуального права*, Ленинград.
- Kadnikov N.G., 2005, *Kategorii prestuplenij i problemy ugolovnoj otvetstvennosti. Uchebnoe posobie*, Moskva || Кадников Н.Г., 2005, *Категории преступлений и проблемы уголовной ответственности. Учебное пособие*, Москва.
- Kurbanova A.S., 2010, *Ugolovno-pravovye otnosheniya i ugolovnaya otvetstvennost: problemy sootnosheniya*, dissertaciya... kandidata yuridicheskikh nauk, 12.00.08, Moskva || Курбанова А.С., 2010, *Уголовно-правовые отношения и уголовная ответственность: проблемы соотношения*, диссертация ... кандидата юридических наук, 12.00.08, Москва.
- Lazarev V., 2007, *Obshhaya teoriya prava i gosudarstva: uchebnik*, Moskva || Лазарев В., 2007, *Общая теория права и государства: учебник*, Москва.
- Petrova G.O., 2003, *Ugolovno-pravovoe regulirovanie i ego sredstva: norma i pravootnoshenie*, avtoreferat dissertacii ... doktora yuridicheskikh nauk, Nizhnij Novgorod || Петрова Г.О., 2003, *Уголовно-правовое регулирование и его средства: норма и правоотношение*, автореферат диссертации ... доктора юридических наук, Нижний Новгород.
- Sumachev A.V., 1997, *Postradavshij kak subekt ugolovnogo pravootnosheniya*, dissertaciya ... kandidata yuridicheskikh nauk, 12.00.08, Ryazan || Сумачев А.В., 1997, *Пострадавший как субъект уголовного правоотношения*, диссертация ... кандидата юридических наук, 12.00.08, Рязань.

## **Алексей Быстриков**

- ▶ Полоцкий государственный университет
- ▶ email: Lesh\_a\_bystrikov@mail.ru
- ▶ ORCID: 0000-0001-9102-809X

### **СОДЕРЖАНИЕ УГОЛОВНОГО ПРАВООТНОШЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ПРИМЕНЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ НОРМ УГОЛОВНОГО ПРАВА**

### **CONTENT OF CRIMINAL RELATIONSHIP IN THE CONTEXT OF APPLICATION OF SEPARATE NORMS OF CRIMINAL LAW**

#### **| Abstract**

- ▶ *Goal* – improving the legislative regulation of the institution of the statute of limitations for criminal liability in the legislation of the Republic of Belarus, improving and deepening the theoretical framework on the statute of limitations for criminal liability.
- ▶ *Research methodology* – on the basis of the analysis of theoretical provisions on the criminal law relation, an analysis of its implementation, as well as the presence of each of the elements of the criminal legal relationship, in the case of the implementation of the statute of limitations has been conducted.
- ▶ *Score/results* – the reason for the study is the impossibility of restoring the violated crime of legal relations due to the implementation of the statute of limitations for criminal prosecution in the existing legislative consolidation.
- ▶ *Originality/value* – in the science of criminal law of the Republic of Belarus, there are no theoretical studies regarding the statute of limitations for criminal liability, the regulation of the application of this legal institution is not well developed. Earlier, no attempts were made to analyze the implementation of criminal law relations in the case of applying the statute of limitations.

**| Key words:** criminal law relations, content of legal relationship, subject of criminal legal relationship, tort, legal capacity, legal personality, object of criminal legal relationship

## 1. Введение

Существующие нормы уголовного права предусматривают ряд оснований, при наличии которых лицо, совершившее преступление, может быть освобождено от уголовной ответственности. Тем не менее встает вопрос о реализации уголовного правоотношения в целом и наличия элементов структуры такового в частности, как в случае с применением положений о деятельном раскаянии и истечением сроков давности.

В свою очередь данная проблематика осложняется в том числе самым подходом к определению понятия уголовно-правового отношения. Так, в существующей юридической литературе неоднозначным и спорным остается вопрос как определения круга субъектов уголовного правоотношения, так и объекта уголовно-правового отношения.

В данной статье не ставится задача разрешить вышеуказанный спор о природе и определению отдельных элементов уголовного правоотношения – ввиду обширности данного вопроса. Мы попытаемся рассмотреть ряд институтов освобождения от уголовной ответственности с точки зрения реализации уголовно-правовых отношений, в части касающейся наличия содержания уголовно-правового отношения.

## 2. Основная часть

С формальной точки зрения представляется возможным говорить о наличии уголовного правоотношения в контексте применения либо нормы уголовного кодекса, либо же до начала ее применения в случае с отдельными видами уголовно-правовых отношений, как то регулятивные уголовно-правовые отношения. В свою очередь, рассмотрев каждый из видов уголовных правоотношений, мы не смогли обосновать, как и не нашли какого-либо обоснования отнесения применения сроков давности привлечения к уголовной ответственности к началу действия какому-либо из видов уголовно-правовых отношений.

Ранее нами рассматривалось наличие уголовного правоотношения при применении давностных сроков с естественно-правовой позиции. Не найдя реального обоснования существования уголовных правоотношений в данном ключе, стоит взглянуть на правоотношение и сроки давности с позитивистской перспективы и обратиться к содержанию уголовно-правовых



отношений. В данном контексте перед нами встает вопрос, наличествуют ли каждый из элементов уголовного правоотношения при применении нормы о сроках давности привлечения к уголовной ответственности?

Для поиска решения описанной проблематики следует для начала определиться, что мы понимаем под структурой уголовного правоотношения в целом и его элементами в частности. Так, с позиции общей теории права структуру правоотношения составляют «субъекты правоотношения (управомоченные и обязанные лица), содержание правоотношения (субъективное право и субъективная юридическая обязанность), объект правоотношения» [Chervonyuk, 2006: 185].

В науке уголовного права большинство ученых придерживаются вышеуказанной структуры правоотношения. Основные разногласия касаются интерпретации отдельных элементов структуры правоотношения. На данном аспекте мы и остановимся в дальнейшем, когда будем рассматривать субъектов, объект и содержание уголовного правоотношения с точки зрения реализации сроков давности привлечения к уголовной ответственности.

Отвечая на вопрос о наличии и реализации отдельных элементов структуры уголовного правоотношения, остановимся на каждом из них в отдельности. Субъектами правоотношений считаются его участники, имеющие субъективные права и юридические обязанности. В литературе, касающейся общей теории права, субъекта правоотношения наделяют определенными признаками, как то: правосубъектность, правоспособность, дееспособность и деликтоспособность. Все перечисленные признаки характерны не только для представления субъекта в общетеоретическом смысле, но, по нашему мнению, наделяются и в отраслевом праве.

В случае с уголовным правом мы имеем дело, как правило, с тремя типами субъектов. С одной стороны, это государство в лице правоохранительных органов, с другой – лицо, совершившее преступление. Не стоит также забывать о таком субъекте правоотношения как потерпевший.

В настоящее время активно исследуется вопрос выделения потерпевшего в качестве субъекта уголовного правоотношения. Так, А.В. Сумачев в своем диссертационном исследовании отмечает следующее: «Одним из самостоятельных субъектов уголовного правоотношения, с момента совершения вредопричиняющего деяния, предусмотренного уголовным законом, является пострадавший, реализующий свои интересы в ходе предметно-практической и познавательной правовой деятельности. Пострадавший

обладает определенным объемом субъективных прав и юридических обязанностей, характеризующих его как персонифицированного субъекта уголовного правоотношения» [Sumachev, 1997: 67].

В том числе А.С. Курбанова, рассматривая в своем исследовании субъектов уголовно-правового отношения, говорит о потерпевшем следующим: «Считаем несправедливым то, что потерпевший часто остается вне уголовно-правовых отношений. В связи с этим в работе предлагается закрепить в уголовном законодательстве в качестве субъектов уголовно-правовых отношений государство, преступника и потерпевшего. Потерпевший является субъектом уголовно-правовой защиты» [Kurbanova, 2010: 83].

Мы склонны консолидироваться с данными утверждениями, так как потерпевший (пострадавший) обладает как юридической заинтересованностью в связи с причиненным ему вредом, так и определенной в законе совокупностью прав и обязанностей. Данные права и обязанности закреплены в том числе материальными нормами уголовного права, как то принцип равенства граждан перед законом, гуманизма, и обладают такой целью уголовной ответственности, как восстановление социальной справедливости.

Вышеизложенное подвигает нас на включение в наше исследование потерпевшего в субъекты уголовных правоотношений и соответственно на рассмотрение его признаков как субъекта правоотношения, наравне с государством и лицом, совершившим преступление.

Как отмечалось выше, субъект правоотношения обладает рядом отличительных признаков для привлечения лица к уголовной ответственности за совершенное преступление, а, значит, и признания его субъектом уголовно-правовых отношений. Лицо, совершившее преступление, обязано обладать такими признаками субъекта правоотношения, как правоспособность и деликтоспособность.

Так, в общей теории права правосубъектность «это способность быть субъектом права. Правосубъектность включает в себя следующие компоненты: правоспособность, дееспособность, деликтоспособность» [Chervonyuk, 2006: 186]. В свою очередь, согласно нормам *Уголовного кодекса Республики Беларусь*, для привлечения лица к уголовной ответственности необходимо наличие ряда условий, среди которых – достижение установленного возраста и вменяемость. В данном ключе мы говорим о том, что при наличии данных условий лицо, совершившее преступление, обладает деликтоспособностью и, как следствие, правосубъектностью, а соответственно является субъектом уголовно-правовых отношений.

Данные признаки субъекта правоотношения наделяют лицо, совершившее преступление, правоспособностью. Это, в свою очередь, порождает у него комплекс прав и обязанностей в уголовно-правовых отношениях как по отношению к государству, так и по отношению к потерпевшему.

Под правоспособностью понимается «признаваемая государством общая возможность субъекта иметь предусмотренные законом права и обязанности» [Chervonyuk, 2006: 187]. В свою очередь, применяя сроки давности привлечения к уголовной ответственности, мы тем самым устраним правоспособность лица, совершившего преступление. В данном ключе не представляется возможным говорить о том, что преступник способен выполнить свои обязанности по отношению к государству и потерпевшему. Ведь сроки давности привлечения к уголовной ответственности являются императивным институтом, который обязателен к применению.

Не стоит забывать и о таком субъекте уголовно-правовых отношений, как потерпевший. Применяя сроки давности привлечения к уголовной ответственности, мы лишаем лицо правоспособности как таковой, лишаем возможности реализации права, заключающегося в восстановлении его нарушенных прав и возмещении причиненного вреда.

Таким образом, многие из отдельно взятых институтов уголовного права с общетеоретической точки зрения понимания правоотношения могут оказаться «выброшенными за борт» уголовно-правовых отношений. Так, интересующие нас институты истечения сроков давности привлечения к уголовной ответственности и деятельного раскаяния реализуются без осуществления обязанности государства в лице правоохранительных органов привлечь лицо к уголовной ответственности, а лицо, совершившее преступление, не претерпевает неблагоприятные последствия совершенного преступления.

В том числе не представляется возможным говорить о реализации прав потерпевшего в случае с применением сроков давности привлечения к уголовной ответственности. В данном контексте не идет речь о возмещении морального, имущественного либо физического вреда.

Что же относительно содержания правоотношения, оно вытекает из правоспособности субъектов уголовного правоотношения, описанного выше. Так, «содержание правоотношения составляют субъективные права и юридические обязанности. Эти элементы позволяют судить о характере и цели правоотношения» [Lazarev, 2007: 239].

В юридической литературе различают юридическое и фактическое содержание правоотношения. Юридическое содержание – возможность

совершения определенных действий управомоченным лицом или необходимость выполнения тех или иных действий обязанным лицом, а также необходимость соблюдения запретов, установленных нормами права. Фактическое содержание составляют реальные действия по осуществлению субъективных прав и выполнению юридических обязанностей.

В содержании уголовного правоотношения также возможно выделить как юридическое, так и фактическое содержание.

Так, у государства есть право по привлечению лица, совершившего преступление, к уголовной ответственности. В случае с *дэ юрэ* мы говорим о наличии права государства на привлечение лица к уголовной ответственности за совершенное преступление, которое включает в себя целый ряд уголовно-процессуальных и уголовно-исполнительных правовых механизмов по реализации данного права. В свою очередь реализация данного права *дэ факто* подразумевает под собой реальное принятие правовых решений и постановлений в виде привлечения в качестве обвиняемого, проведение следственных действий, вынесение приговора суда и т. д.

В свою очередь у лица, совершившего преступление, юридическим содержанием правоотношения выступают права, закрепленные соответствующими нормами *Уголовного кодекса*, *Уголовно-процессуального кодекса* и *Уголовно-исполнительного кодекса* и обязанность отраженная санкцией той статьи, которая им была нарушена. Фактическое содержание же заключается в привнесении им заявлений, протестов, отводов и совершения иных действий, как то ходатайство об условно-досрочном освобождении направленных на реализацию и защиту его прав, а обязанность реализуется в случае вынесения обвинительного приговора и отбытия им наказания, предусмотренного приговором суда.

Таким образом, говорить о юридическом и фактическом содержании уголовно-правовых отношений возможно лишь в случае их реальной реализации, то есть исполнения обязанностей и реализации прав каждого из субъектов уголовного правоотношения. В свою очередь сроки давности привлечения к уголовной ответственности делают невозможным наполнением содержания структуру уголовного правоотношения ввиду того, что государство не привлекает лицо, совершившее преступление, к уголовной ответственности, преступник соответственно не претерпевает последствия своего неправомерного поведения, связанного с привлечением его к уголовной ответственности, а потерпевший не может рассчитывать на восстановление своих нарушенных прав и возмещение вреда.

Мы определились, что в случае с реализацией сроков давности привлечения к уголовной ответственности в уголовно-правовых отношениях невозможно говорить о наличии содержания правоотношения как такового. Теперь необходимо ответить на вопрос о наличии объекта уголовного правоотношения при реализации сроков давности привлечения к уголовной ответственности.

По отношению к определению объекта правоотношения в общеправовой теории, как и науке уголовного права нет единообразного понимания. Согласно позиции, разделяемой большинством ученых, «объекты правоотношений столь же разнообразны, сколь многообразны регулируемые правом общественные отношения». В соответствии с этой теорией условно можно выделить три основных вида объектов:

- материальные блага (деньги, вещи, ценности, заработная плата, собственность);
- нематериальные блага (здоровье, отпуска, награды, воинские звания, неприкосновенность жилища, неприкосновенность личности, тайна переписки, честь и достоинство);
- поведение или результат поведения (участие в выборах, допрос, обыск).

Объектом правоотношения является, как правило, поведение обязанного лица и значительно реже – управомоченного. Например, объектом правоотношения будет являться «обязанность подчиниться законным требованиям сотрудника милиции» [Lazarev, 2007: 239].

Плюрализм мнений по данному вопросу существует и в науке уголовного права. Так, ряд ученых придерживаются следующей точки зрения: «Объектом уголовного правоотношения являются именно общественные отношения, а не материальные или нематериальные ценности либо физические лица. Так, кража причиняет ущерб общественным отношениям собственности; телесные повреждения – общественным отношениям, которые обеспечивают гражданам их здоровье; взяточничество – общественным отношениям в сфере правильного функционирования государственного и общественного аппарата. При хищении виновный посягает на существующие в обществе отношения собственности, а не на конкретные вещи, которыми он завладевает» [Kadnikov, 2005: 36].

Если исходить из данного подхода к определению объекта уголовного правоотношения, встает вопрос о реализации уголовно-правовых отношений при применении института давности освобождения от уголовной

ответственности. Так, в случае применения сроков давности наличествует объект уголовного правоотношения, представленный конкретной сферой нарушенных общественных отношений. Тем не менее отсутствует реализация уголовного правоотношения, а именно субъекты правоотношения не реализуют свою правосубъектность, тем самым устраняя внутреннее содержание уголовно-правовых отношений.

Ряд ученых придерживаются следующего мнения: «объектом уголовного правоотношения признают нарушенный или поставленный преступлением под угрозу нарушения объект уголовно-правовой охраны» [Petrova, 2003: 41].

Таким образом, в данном случае под объектом уголовного правоотношения понимается непосредственное благо или право, на которое осуществлено посягательство. При данном подходе к определению объекта уголовного правоотношения, на наш взгляд, может возникнуть правовая коллизия, описанная выше – в случае, если объектом правоотношения выступают непосредственно общественные отношения, складывающиеся в конкретной сфере жизнедеятельности.

Одновременно возникает вопрос о необходимости разграничения объекта в составе преступления и объекта уголовного правоотношения, которые в данном ключе выступают тождественными понятиями.

Как пишет Н.В. Генрих, «Объект – нечто, существующее в реальной действительности (то есть независимо от сознания): предмет, явление или процесс, на которые направлена предметно-практическая и познавательная деятельность субъекта (наблюдателя)» [Genrikh, 2010: 5]. По мнению П. Божьева, объектом уголовного правоотношения является уголовная ответственность [Bozhev, 1975: 115]. В свою очередь П.С. Элькинд указывает, что «если под объектом правоотношения понимать то, на что направлено его содержание, т. е. на что направлены права и обязанности субъектов правоотношения, их возможное (должное) поведение, то общим объектом уголовного правоотношения будет наказание (в установленных законом пределах) и тем самым воспитание и перевоспитание лиц, совершивших преступление» [Elkind, 1963: 14].

Вышеприведенные точки зрения кажутся нам более правильными с перспективы разграничения объекта уголовно-правовой охраны, объекта преступления как элемента состава преступления и объекта уголовно-правовых отношений. Но, придерживаясь третьего мнения, как и в предыдущих случаях, нужно поставить вопрос о реализации уголовного правоотношения

и наличия объекта правоотношения при применении института сроков давности. В таком ключе, реализуя институт уголовной ответственности как объект данного правоотношения, мы достигаем ее цели, наполняем структуру данного правоотношения содержимым.

В случае же с применением сроков давности встает вопрос о наличии наполнения уголовно-правовых отношений содержанием как таковым. Не представляется возможным говорить о реализации целей уголовной ответственности ввиду отсутствия уголовной ответственности как объекта правоотношения.

## 5. Заключение

В ходе анализа существующих теоретических положений о структуре и содержании элементов уголовных правоотношений нами были выявлены определенные противоречия, касающиеся применения сроков давности привлечения к уголовной ответственности в контексте реализации уголовного правоотношения.

Из вышесказанного следует, что в случае применения сроков давности к уголовной ответственности представляется невозможным говорить о наличии правосубъектности у лица, совершившего преступление, заключающейся в исполнении обязанности по притерпеванию последствий неправомерного поведения. Государство же и потерпевший таким же образом лишаются такого признака субъекта правоотношения, как правоспособность – ввиду невозможности реализации своего права на восстановление нарушенных правоотношений.

Как следствие – при применении сроков давности привлечения к уголовной ответственности не происходит ни юридического, ни фактического наполнения содержанием уголовно-правовых отношений, заключающихся в наличии как реальных, так и юридических прав и обязанностей субъектов правоотношения.

В свою очередь объект уголовного правоотношения при применении сроков давности, как нам представляется, нейтрализуется ввиду возникновения определенной правовой коллизии. С нашей точки зрения, объектом уголовного правоотношения выступает уголовная ответственность, а привлечение лица, совершившего преступление, не представляется возможным ввиду императивности данного правового института.

## | Литература

- Bozhev V.P., 1975, *Ugolovno-processualnye pravootnosheniya*, Moskva || Божьев В.П., 1975, *Уголовно-процессуальные правоотношения*, Москва.
- Chervonyuk V.I., 2006, *Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik*, Moskva || Червонюк В.И., 2006, *Теория государства и права: учебник*, Москва.
- Genrih N.V., 2010, *Obekt kak element struktury ugolovno-pravovogo otnosheniya*, "Leningradskij yuridicheskij zhurnal", No. 3, p. 14–25 || Генрих Н.В., 2010, *Объект как элемент структуры уголовно-правового отношения*, «Ленинградский юридический журнал», № 3, с. 14–25.
- Jelkind P.S., 1963, *Sushhnost sovetskogo ugolovno-processualnogo prava*, Leningrad || Элькин П.С., 1963, *Сущность советского уголовно-процессуального права*, Ленинград.
- Kadnikov N.G., 2005, *Kategorii prestuplenij i problemy ugolovnoj otvetstvennosti. Uchebnoe posobie*, Moskva || Кадников Н.Г., 2005, *Категории преступлений и проблемы уголовной ответственности. Учебное пособие*, Москва.
- Kurbanova A.S., 2010, *Ugolovno-pravovye otnosheniya i ugolovnaya otvetstvennost: problemy sootnosheniya*, dissertaciya... kandidata yuridicheskikh nauk, 12.00.08, Moskva || Курбанова А.С., 2010, *Уголовно-правовые отношения и уголовная ответственность: проблемы соотношения*, диссертация ... кандидата юридических наук, 12.00.08, Москва.
- Lazarev V., 2007, *Obshhaya teoriya prava i gosudarstva: uchebnik*, Moskva || Лазарев В., 2007, *Общая теория права и государства: учебник*, Москва.
- Petrova G.O., 2003, *Ugolovno-pravovoe regulirovanie i ego sredstva: norma i pravootnoshenie*, avtoreferat dissertacii ... doktora yuridicheskikh nauk, Nizhnij Novgorod || Петрова Г.О., 2003, *Уголовно-правовое регулирование и его средства: норма и правоотношение*, автореферат диссертации ... доктора юридических наук, Нижний Новгород.
- Sumachev A.V., 1997, *Postradavshij kak subekt ugolovnogo pravootnosheniya*, dissertaciya ... kandidata yuridicheskikh nauk, 12.00.08, Ryazan || Сумачев А.В., 1997, *Пострадавший как субъект уголовного правоотношения*, диссертация ... кандидата юридических наук, 12.00.08, Рязань.



### **Алексей Быстриков**

- ▶ Полоцкий государственный университет
- ▶ email: Lesha\_bystrikov@mail.ru
- ▶ ORCID: 0000-0001-9102-809X

#### **РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ ИНСТИТУТА ДАВНОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

#### **RETROSPECTIVE ANALYSIS OF THE INSTITUTE OF PRIVACY OF CRIMINAL RESPONSIBILITY**

#### **| Abstract**

- ▶ *Goal* – study of the legal and social origins of the institution of the statute of limitations for criminal prosecution in foreign and domestic criminal law.
- ▶ *Research methodology* – on the basis of a retrospective analysis, the moment of introducing the statute of limitations to criminal liability was established in the legislation, an attempt was made to identify the social and legal grounds for its introduction.
- ▶ *Score/results* – the reason for the study is the lack of theoretical research in the field of historical analysis of the causes and conditions of the institution of the statute of limitations for criminal liability.
- ▶ *Originality/value* – in the science of criminal law of the Republic of Belarus, there are no theoretical studies regarding the statute of limitations for criminal liability, the regulation of the application of this legal institution is not well developed. No earlier attempts have been made to retrospectively analyze this legal institution.

**| Key words:** prescription institute, *Laws of 12 tables*, *Ekloga*, *Code of Law of Casimir of 1554*, *Granted letter to the nobles* of Catherine II, class privilege, institution of exemption from criminal liability.

## 1. Введение

Начиная любое исследование, прежде всего следует обратиться к историческим корням его объекта. Ведь чтобы понять сущность предмета, необходимо уяснить как причины его появления, так и тенденции развития. А это возможно лишь при глубоком ретроспективном анализе.

В историко-правовом экскурсе перед нами стоит следующая задача: определить правовые предпосылки и момент возникновения сроков давности. Рассмотрев основные памятники права, такие как *Законы 12 таблиц*, *Салическая правда*, *Русская правда*, *Жалованная грамота дворянам Екатерины II*, мы попытаемся наиболее точно определить момент возникновения сроков давности, его социальные и правовые основы появления в законодательстве того времени.

Вышеназванный экскурс необходим не только в силу определения природы института давности с точки зрения истории, но и в силу того, что имеющиеся научные изыскания не заходят дальше уголовного уложения 1884 года. Институт давности представляется весьма сложным правовым механизмом, достойным более глубокой исторической ретроспективы.

## 2. Основная часть

На данный момент исторический процесс становления института давности до конца не исследован, а рассматриваемые аспекты его становления носят весьма ограниченный характер, представляющий собой изыскания в период с конца XIX века по наше время.

Так, видный ученый Юрий Матвеевич Ткачевский в своей монографии об институте давности проводит его ретроспективу, начиная с уголовного уложения 1903 года, тем самым не затрагивая истоков исследуемого предмета. Имеется ввиду прежде всего прообраз существующего института давности, который в некоей зачаточной форме находит свое отражение в памятниках права, начиная с римского права.

Прародителя института давности мы можем наблюдать уже в таком памятнике права Древнего Рима, как *Законы 12 таблиц*. Стоит отметить, что уже на тот момент существовали определенные давностные сроки, хоть они и не носили такого развитого характера с точки зрения диспозиции. Тем не менее юридический смысл данных норм нес в себе ограничительный

характер, связанный с определенным временным отрезком, по прошествии которого наступали обозначенные в законодательстве той эпохи юридические последствия.

Так, в таблице I «О судебном производстве» значит следующее:

7. Если [тяжущиеся стороны] не приходят к соглашению, пусть [они] до полудня сойдутся для тяжбы на форуме или на комициуме. Пусть обе присутствующие стороны по очереди защищают [свое дело].

8. После полудня [магистрат] утвердит требование той стороны, которая присутствует [при судоговорении].

9. Если [на судоговорении] присутствуют обе стороны, пусть заход солнца будет крайним сроком [судоговорения] [*Khrestomatiya...*, 1953: 21].

Как мы можем видеть, правовой смысл данной нормы заключает в себе механизм, определяющий порядок судебного процесса, при этом в части 8 и 9 назначаются конкретные сроки вынесения решения по делу.

Правовой механизм таблицы III «О займах и правах кредитора», в свою очередь, полностью построен на институте давности, и содержит в себе конкретные сроки исполнения того либо иного положения. Она звучит следующим образом:

1. Пусть будут [даны должнику] 30 льготных дней после признания [им] долга или после постановления [против него] судебного решения...

5. Тем временем, [т.е. пока должник находился в заточении] он имел право помириться [с истцом], но если [стороны не помирились, то [такие должники] оставались в заточении 60 дней. В течение этого срока их три раза подряд в базарные дни приводили к претору на комициум и [при этом] объявлялась присужденная с них сумма денег. В третий базарный день они предавались смертной казни или поступали в продажу за границу, за Тибр.

6. В третий базарный день пусть разрубят должника на части. Если отсекут больше или меньше, то пусть это не будет вменено им [в вину] [*Khrestomatiya...*, 1953: 22].

Стоит отметить, что сроки, названные в данной таблице, несут в себе правовой механизм, порождающий определенные правовые последствия как для лица преступившего закон, так и для того, кто должен привлечь его к ответственности.

Эта позиция создает четкий контраст между правовым смыслом давностных сроков Древнего Рима и современного института давности. Это

вызвано прежде всего полным изменением правовой сущности института давности, а именно изменением полярности с нормы, порождающей определенные юридические последствия, на норму, отрицающую наличие какой-либо ответственности по истечении определенных сроков.

Причину данных изменений следует искать, прежде всего, в интерпретации правовых начал (принципов, задач, функций и т. д.) как того времени, так и в современном праве.

Ввиду того, что освобождение от ответственности предусматривалось только при примирении сторон, следует констатировать, что *Законы 12 таблиц* были весьма ограниченным институтом с позиции освобождения от уголовной ответственности.

В качестве логического продолжения можно привести также отдельные нормы права Византии – прямого правопреемника Древнего Рима. В частности, рассмотрим такой памятник права, как византийские *Эклоги*. В данном историческом памятнике права также содержатся определенные давностные сроки, касающиеся некоторых правовых норм.

Так, в титуле 1 статьи 3 содержится следующее:

Если же кто-либо обручился с девушкой и равно из неприязни или по какой-либо иной причине откладывает вступление в брак, то до двух лет девушка остается обязанной ожидать его; после этого пусть ее сторона предложит ему вступить в брак. И если он сделает это, то прекрасно. [Если же нет], то потом невеста имеет право выйти замуж за кого она хочет и она сохранит во владении и то, что она получила от обрученного с ней [Ekloga..., 1965: 45].

Из диспозиции данной нормы вытекает двухлетний срок ожидания исполнения обязательства, тем не менее – в отличие от сроков давности в современном понимании – данная норма порождает определенную правовую обязанность по отношению к заинтересованной стороне после прошествия вышеприведенных сроков.

В том числе в титуле 5 пункта 7 говорится о том, что

Всякий наследник по письменному или устному завещанию, оттягивающий и не выполняющий волю завещателя в течение года, если он является сыном или внуком умершего, получает только причитающуюся ему законную долю наследства [Ekloga..., 1965: 54].

Данная норма имеет ту же правовую направленность, что и предыдущая. Ее правовая суть заключается прежде всего в наступлении определенных как имущественных, так и неимущественных последствий в силу

истечения срока давности, прописанного в диспозиции правовой нормы. При этом в обоих случаях речь идет о возникновении правоотношений, а не об их прекращении – как в случае сроков давности привлечения к уголовной ответственности.

Применение сроков давности на то время представлялось невозможным хотя бы в силу того, что наказание, считалось, шло от Бога и по воле его, как и прощение за содеянное. Как это ни парадоксально, но, став на позиции примитивной логики того времени, можно предположить, что такие задачи, как исправление лица или частное и общее предупреждение посредством применения жестких членовредительных мер считались выполняемыми.

Одним из правопреемников Римской империи на северо-западе европейского континента также являлась империя франков. В силу этого представляется обоснованным рассмотрение такого памятника права, как *Салическая правда (Lexsalica)*. Данный памятник права содержит в себе более развитые нормы, касающиеся института давности.

Так, в главе XXXVII «О преследовании по следам», в 1 параграфе, содержится следующее:

если кто потеряет вследствие кражи быка или коня или какое-либо животное и, идя по следам, найдет его в течение 3 суток, а тот, кто ведет его (животное), заявит, что он купил или получил его в обмен, идущий по следам должен через третьих лиц доказывать, что (эти) вещи – его собственность. Если же разыскивающий свои вещи найдет их уже по прошествии 3 суток, а тот, у кого он найдет их, заявит, что купил или получил их в обмен, сам (ответчик) пусть доказывает (на них) свое право [*Salicheskaya pravda*, 1950: 38].

Вышеприведенной нормой устанавливается давностный срок равный трем суткам, по истечении которых истец неправомочен рассчитывать на судебную защиту со стороны государства. Тем не менее за ним остается право на самостоятельное доказывание предмета спора.

В главе XLVII «О розыске», в 1 параграфе, упоминаются определенные давностные сроки. Так, в ней значится следующее:

Если же те, у кого признана вещь, живут по ту сторону Луары или Угольного леса, закон этот должен быть выполнен в течение 80 суток [*Salicheskaya pravda*, 1950: 48].

Данная норма скорее относится к процессуальному праву. Тем не менее с определенной уверенностью представляется возможным говорить о наличии временных сроков, задача которых заключалась в установлении

определенных временных рамок судебного производства. При этом речь не шла об отмене ответственности, а лишь о временных критериях производства.

Из вышеприведенного видно, что институт давности в данном памятнике права носил противоположный правовой смысл от существующих норм, касающихся сроков давности. Так, институт давности носил характер нормы, порождающей ответственность по их прошествии, в отличие от существующих ныне положений, устраняющих возможность какого-либо правоприменения по истечении сроков давности.

Следует отметить, что сроки давности касались также процессуально-го права, а именно сроков, ограничивающих те либо иные действия при осуществлении правоприменения. Тем не менее данные сроки никоим образом не влияли на ответственность лица. Но стоит отметить, что институт давности в его зачаточном проявлении касался скорее гражданских (хозяйственных) правоотношений.

Рассмотрев зарубежные памятники права, имеющие непосредственное влияние на формирующееся отечественное право, мы пришли к следующим заключениям:

- 1) Зарубежные исторические памятники права имели нормы, касающиеся давностных сроков по отношению как к различным правовым обязанностям, так и к процессуальным аспектам того либо иного памятника права. Тем не менее все нормы, касающиеся давности, имели правовой смысл, заключающийся в порождении юридической ответственности.
- 2) Отсутствовали механизмы освобождения от уголовной ответственности, и, как следствие, уголовный закон носил характер возмездия. Это делало недопустимым существование такого института, как сроки давности привлечения к уголовной ответственности, что частично объясняет наличие института давности только в гражданских правоотношениях.

Рассмотрев зарубежные памятники права, следует перейти к рассмотрению памятников права нашей «правовой семьи». В целом представляется возможным говорить об определении прообраза существующего института давности уже в то время. А также о его правовой направленности, в корне отличающейся от существующей на данный момент.

Тем не менее нас интересуют в большей мере наши правовые истоки, а именно наличие давностных сроков в отечественных памятниках права,

их правовой смысл, а также основополагающие начала права, существующие в тот либо иной промежуток времени.

В силу вышесказанного предлагается перейти к рассмотрению отечественной правовой ретроспективы. При этом перед нами стоят такие же задачи, как и при исследовании зарубежного уголовного права.

Обращаясь к отечественным памятникам права, предлагается начать с первоисточника русского права, а именно *Русской правды*.

Начало применения сроков давности, пусть и довольно в простой и неразвитой форме, определяющей сроки тех либо иных юридически значимых действий, имеется уже в *Русской правде*. Так, в пункте 32 значится следующее:

О челяди. Если челядин скроется [у кого-либо], а [об его пропаже] объявят на торгу и в течение трех дней [после этого] не вернут его [прежнему господину], то, опознав его на третий день, он [т. е. прежний господин] [может] взять своего челядина, а тому [т. е. укrywателю] платить 3 гривны штрафа [*Khrestomatya...*, 1861: 62].

Данной нормой определяется срок, после которого, начинает осуществляться поиск беглого крепостного либо любого другого человека из челяди. Как видно из данной нормы, давностный срок в этом случае порождает определенные юридические последствия, а не устраняет их. В *Русской правде* данная норма была единственной имеющей отношение к институту давности.

Следующими актами наших исторических источников права, содержащих в себе охраняемые уголовным законом правоотношения, являются *Статуты Великого княжества Литовского* трех редакций.

Стоит отметить, что уже в первом *Статуте ВКЛ* 1529 года в статье 24 содержится норма, определяющая давностные сроки. В данной норме определяется давностный срок, равный 10 годам, в течение которых лицо должно было вступить в наследование, при этом данный срок мог быть признан, если одно и то же имущество было передано по двум грамотам разным лицам в разное время, и возник спор за данное имущество [*Statut...*, 1855: 25].

В исследуемом памятнике права больше не содержится упоминания давностных сроков, а единственная норма, имеющая правовую природу института давности, является правовым механизмом, определяющим порядок разрешения гражданского имущественного спора.

Все вышеуказанные источники права не имели ссылок на освобождение лица от уголовной ответственности в силу истечения сроков давности. Такой взгляд был естественен для законодателя, поскольку справедливым считалось осуществление правосудия и государством, и лицом, которому совершенным преступлением причинен вред.

В наиболее приближенной к современной интерпретации форме институт давности упоминается впервые в *Жалованной грамоте дворянам* 1785 года императрицы Российской империи Екатерины II. При этом данная норма имела следующую диспозицию: в главе А «О личных преимуществах дворян» пункта 14 «О уничтожении преступлений кои 10 лет оставались без производства» значится следующее:

Всякого рода преступления [благородного], коим десять лет прошло, и чрез таковое долгое время они не сделались гласны и по оным производства не было, все таковыя дела повелеваем отныне предать, есть ли где об них взыскатели, истцы или доносители явятся, вечному забвению [*Rossijskoje...*, 1987: 28].

Данную норму возможно отметить как сословную привилегию, исключаящую возможность реализации таких правовых принципов, как неотвратимость ответственности, справедливости и, в большей мере, равенства граждан перед законом. О сословной направленности всего памятника права говорит его преамбула:

Таково есть существенное состояние Российской империи в сем знаменитом столетии, в коем истекает и настоящий 1785 год. И сим образом в истинной славе и величестве империи вкушаем плоды и познаем следствия действия нам подвластного, послушного, храброго, неустрашимого, предприимчивого и сильного российского народа, когда верую к богу, верностию к престолу он управляем, когда труд и любовь к отечеству соединенными силами стремятся преимущественно к общему благу и когда в военном и гражданском деле примером предводителей поощрены подчиненные на деяния, хвалу, честь и славу за собою влекущая. Начальников и предводителей таковых Россия чрез течение осьми сот лет от времени своего основания находила посред своих сынов, наипаче же во всякое время свойственно было, есть, да помощью Божию и пребудет вечно российскому дворянству отличаться качествами, блистающими к начальству. Сие не опровергаемо доказывается самыми успехами, доведшими империю Российскую до края нынешняго ея величества, силы и славы [*Rossijskoe...*, 1987: 2–3].

Данной преамбулой четко обозначается курс данного памятника права, направленный в противоположную сторону от основных правовых начал.



Посредством норм, представленных *Жалованной грамотой*, создавался определенный социальный дисбаланс, строящийся на отрицании принципа справедливости, равенства граждан перед законом и неотвратимости ответственности.

Стоит отметить, что данный институт не развивался в соответствии с принципами и задачами уголовного права, а видоизменял их под себя. Так, мы пришли к уходу от истинного понимания принципа справедливости, в принципе неотвратимости появились правовые основания для ненаступления неотвратимости уголовной ответственности. Гуманизм стал принципом, обеспечивающим сроки давности, фундаментом для его существования ввиду неверного толкования данного принципа.

## 5. Заключение

Сроки давности привлечения к уголовной ответственности не являются чем-то изначально характерным для уголовного законодательства. Древнейшие и средневековые правовые источники не содержат упоминания о таком правовом институте.

Сроки давности привлечения к уголовной ответственности первоначально носили значение сословной привилегии и, как следствие, на тот момент не могли носить значение правового института в контексте принципов уголовного права.

Отсутствует исторически обоснованная причина введения института сроков давности, а также их историческое правовое обоснование, подкрепленное основополагающими началами уголовного права.

## | Литература

- Ekloga. Vizantijskij zakonodatelnyj svod VIII veka*, 1965, Moskva || *Эклога. Византийский законодательный свод VIII века*, 1965, Москва.
- Khrestomatiya po istorii drevnego mira*, 1953, Vol. 3: Rim, ed. V.V. Struve, Moskva || *Хрестоматия по истории древнего мира*, 1953, т. 3: Рим, ред. В.В. Струве, Москва.
- Khrestomatiya po istorii SSSR s drevnejshikh vremen do 1861 goda*, 1987, ed. P.P. Epifanov, O.P. Epifanova, Moskva, 1987 || *Хрестоматия по истории СССР с древнейших времен до 1861 года*, 1987, сост. П.П. Епифанов, О.П. Епифанова, Москва, 1987.

- Rossijskoe zakonodatelstvo X–XX vv.: v 9 t.*, 1987, ed. E.I. Indova, Moskva || *Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т.*, 1987, ред. Е.И. Индова, Москва.
- Salicheskaya pravda*, 1950, [in:] *Uchenye zapiski Moskovskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo instituta im. V.I. Lenina*, Vol. 52, Moskva || *Салическая правда*, 1950, [в:] *Ученые записки Московского государственного педагогического института им. В.И. Ленина*, т. 52, Москва.
- Statut Velikogo knyazstva Litovskogo 1566 goda i popravu statutovye 1578 goda*, 1855, [in:] *Vremennik Moskovskogo obshhestva istorii i drevnostej rossijskikh*, Vol. 25, Moskva || *Статут Великого князьства Литовского 1566 года и поправки статутовые 1578 года*, 1855, [в:] *Временник Московского общества истории и древностей российских*, кн. 25, Москва.

## Александр Саленко

- ▶ Балтийский федеральный университет им. Иммануила Канта
- ▶ e-mail: ASalenko@kantiana.ru
- ▶ ORCID: 0000-0003-3537-5796

### ОСОБЫЙ МИГРАЦИОННЫЙ СТАТУС КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

#### SPECIAL MIGRATION STATUS OF KALININGRAD REGION

#### | Abstract

- ▶ *Goal* – the author analyzes the special provisions of modern migration law of the Russian Federation, which regulate the special procedure for visiting the Kaliningrad region. The attention of the author focuses on the study of Russian migration legislation amendments, which significantly liberalized the migration procedure for foreign citizens visiting the Kaliningrad region on a short-term basis by introducing electronic visas (e-visa) valid merely for a particular subject of the Russian Federation.
- ▶ *Research methodology* – in this paper, the author uses the traditional methods of scientific research, such as analysis, induction, deduction, as well as logical and historical-legal methods. The author also undertakes a formal legal analysis of relevant provisions of federal law and current issues of legal practice in the Kaliningrad region.
- ▶ *Score/results* – based on the analysis of the federal migration legislation, which simplifies the legal regime for visiting the Kaliningrad region by e-visas, the author concludes that this legal mechanism of the migration policy of modern Russia plays an important role in the economic development of this region of the Russian Federation. In addition, the author draws attention to the fact that electronic visas can also contribute to the development of scientific and educational cooperation between higher education institutions of the Kaliningrad region and their foreign partners. In particular, this migration mechanism can be actively used in order to improve the cooperation between the Immanuel Kant Baltic Federal University

with international partners in the framework of multiple projects, including “The Border University Network” (BUN), “The Baltic Sea Region Universities Network” (BSRUN), and other important international network projects in the field of higher education and science.

- ▶ *Originality/value* – the article contains original conclusions on improving the legal mechanism of electronic visas used when foreign citizens visit the Kaliningrad Region. Namely, the author expresses his suggestions on permanently maintaining the charge-free nature of these e-visas for visits of the Kaliningrad Region, as well as relaunching small border traffic (SBT) between the Kaliningrad region and the Republic of Poland (with selected Polish border areas (voivodships).

| **Key words:** migration law, freedom of movement, electronic visas, e-visa, visa regime, small border traffic, SBT, Border Universities Network, SUP, BUN, Kaliningrad Region, Kaliningrad Oblast, Russia, Russian Federation, Poland.

## 1. Введение

С 1 июля 2019 года был существенно либерализован порядок посещения Калининградской области – в результате инициированных изменений миграционного законодательства Российской Федерации граждане 53 иностранных государств могут получить бесплатную однократную электронную визу для посещения Калининградской области. Ранее, начиная с 8 августа 2017 года, такой порядок упрощенного посещения был введен также на Дальнем Востоке. В результате либерализации миграционных правил за 2017–2019 годы регионы Дальнего Востока России по электронным визам посетили более 120 тысяч иностранных граждан; при этом за этот период было выдано более 160 тысяч данных виз. С 1 октября 2019 года правовой режим электронных виз был распространен на поездки иностранных граждан в Санкт-Петербург и Ленинградскую область.

В отношении посещений Калининградской области иностранными туристами можно констатировать положительную динамику, в частности по информации от Губернатора Калининградской области Антона Алиханова количество посещений самого западного региона России по электронным визам превысило все ожидания, а именно, начиная с 1 июля 2019 года, по этим электронным документам область посетили уже свыше 60 тысяч человек: «В Калининградской области существенно превышен объем туристов по сравнению с тем, что мы планировали: подано уже почти 80 тысяч заявок, за первые четыре месяца действия электронных виз почти 60 тысяч

человек по ним пересекли границу. Основные гости приезжают из Литвы, Латвии, Эстонии, Польши и Германии» [*Pochti 60 tysyach...*].

Правительство Российской Федерации планирует, что с 1 января 2021 года иностранные туристы смогут получать электронные визы для поездок во все регионы Российской Федерации. В связи с планируемым изменением миграционных правил для посещения Российской Федерации [Kalipina, 2019: 24] в настоящем материале мы рассмотрим подробнее специфику действующего правового механизма выдачи электронных виз для посещения Калининградской области, а также оценим положительные и отрицательные стороны новелл в российском миграционном законодательстве [Durnev, 2019: 170].

## 2. Электронные визы для посещения Калининградской области

Как уже было выше упомянуто, начиная с 1 июля 2019 года, в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2019 года № 595 [Postanovlenie Pravitelstva...] граждане нескольких десятков государств могут оформлять электронные визы на специализированном сайте МИД России, а именно иностранцам предоставлена возможность онлайн-оформления однократных деловых, гуманитарных и туристических виз в форме электронного документа (электронные визы) для посещения Калининградской области [*E-Visa Application...*].

В частности, измененное миграционное законодательство России предоставляет право на получения электронной визы гражданам следующих государств: Австрия, Андорра, Бахрейн, Бельгия, Болгария, Ватикан, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Индия, Индонезия, Иран, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Катар, Кипр, Китай (включая Тайвань), Корейская Народно-Демократическая Республика, Кувейт, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Малайзия, Мальта, Мексика, Монако, Нидерланды, Норвегия, Оман, Польша, Португалия, Румыния, Сан-Марино, Саудовская Аравия, Северная Македония, Сербия, Сингапур, Словакия, Словения, Турция, Филиппины, Финляндия, Франция, Хорватия, Чехия, Швейцария, Швеция, Эстония, Япония.

Таким образом, важно отметить, что все ближайшие страны-соседи Калининградской области по региону Балтийского моря вошли в список государств, гражданам которых предоставляется право для получения

бесплатной электронной визы для посещения Калининградской области. Данный момент заслуживает особого внимания и следует высказать положительную оценку действиям Правительства РФ, что Польша также была включена в перечень этих стран, граждане которых де-факто пользуются режимом наибольшего благоприятствования. По нашему мнению, это очень важный и нужный шаг, который был предпринят Правительством России в условиях достаточно напряженных политических отношений между нашими странами. И в этом контексте следует вспомнить о том, что, начиная с лета 2016 года, в одностороннем порядке Республика Польша прекратила режим малого приграничного передвижения, который распространялся на всю Калининградскую область и приграничные воеводства Польши [Domaniewski, Studzińska, 2016: 538]. По нашему мнению, это был нерациональный шаг Правительства Польши, который усложнил жизнь простых граждан по обе стороны границы и эти действия имели только лишь отрицательные последствия. Возможно, введение электронных виз для посещения Калининградской области станет очередным аргументом для возврата к вопросу о возобновлении режима МПП между Калининградской областью и приграничными воеводствами Польши [Sagan et al., 2018: 95]. Подобные трудности уже преодолевались Россией в диалоге с Европейским Союзом, когда речь шла о правовом регулировании транзита через Литву в/из Калининградской области [Budushhee Kaliningrada..., 2003: 63–91].

Электронная виза выдается бесплатно. Срок действия электронной визы составляет 30 дней, начиная с даты выдачи, и с разрешенным сроком пребывания на территории Российской Федерации до 8 суток с даты въезда на основании заявления иностранного гражданина, заполненного в электронной форме на указанном сайте не позднее 4 календарных дней до предполагаемой даты въезда, с прикрепленной к нему цифровой фотографией в виде электронного файла. Каких-либо иных документов не требуется.

Иностранцы граждане указанных 53 государств могут въехать (выехать) по электронным визам в (из) Калининградскую область только через следующие пункты пропуска через государственную границу Российской Федерации: 1) аэропорт «Храброво» – воздушный пункт пропуска «Калининград (Храброво)»; 2) морской пункт пропуска «Калининград» (участки в городах Калининград, Балтийск и Светлый); 3) автомобильные пункты пропуска «Багратионовск», «Гусев», «Мамоново (Гжехотки)», «Мамоново

(Гроново)», «Морское», «Пограничный», «Советск», «Чернышевское»; 4) железнодорожные пункты пропуска «Мамоново», «Советск».

Таким образом, иностранные граждане, которые получили электронные визы, имеют право находиться и передвигаться только в пределах Калининградской области. Въезд по ним на остальную территорию Российской Федерации с целью транзитного проезда в данную область или выезда из нее, в том числе через аэропорты в беспересадочном режиме, невозможен. Поэтому ограниченный территориальный характер (только Калининградская область) и временной лимит (8 дней) действия электронной визы компенсируется ее бесплатным характером – без взимания каких-либо скрытых сборов; а также упрощенной процедурой оформления (онлайн подача и получение) – электронная виза выдается в срок не более 4 календарных дней, независимо от выходных и праздников и для ее оформления не требуется приглашений или подтверждений – необходимо только заполнить заявление на сайте консульского департамента Министерства иностранных дел РФ, прикрепив цифровую фотографию в виде электронного файла.

### 3. Вместо заключения

Самый западный субъект Российской Федерации стал вторым после Дальнего востока регионом России, в котором начал применяться правовой режим бесплатных электронных виз. В этом отношении следует отметить, что «калининградский перечень» стран почти в два раза шире, чем на Дальнем Востоке: помимо тех стран, жители которых с августа 2017 года получили возможность приезжать по электронным визам в дальневосточные регионы России, для Калининградской области в этот перечень было дополнительно внесено 35 европейских стран, включая соседствующие с российским эксклавом Польшу и Литву, а также расположенные от него в нескольких часах автомобильной поездки Латвию, Эстонию, Словакию, Германию, Чехию, Данию [Ademmer, Delcour, 2016: 89]. Также следует отметить, что США и Великобритания не попали в этот список, что говорит в том числе о современных политических моментах, осложняющих взаимоотношения наших государств. Однако, в этом контексте важно видеть и то, что режим бесплатных электронных виз является сигналом со стороны России в адрес своих европейских соседей [Mäkinen, Smith, Forsberg, 2016: 164], в том числе Польши, что наступает время для нормализации взаимоотношений

и для работы над созданием благоприятных условий для развития долгосрочных двусторонних отношений, в том числе на уровне гуманитарных обменов и контактов («народной дипломатии»), возврату к безвизовому диалогу России и ЕС [Shkural, 2014: 612], а также для преодоления традиционных «пограничных» трудностей [Kolosov, Zotova, Sebencov, 2016: 387]. Поэтому выразим надежду, что именно в сфере научного и образовательного сотрудничества между Россией и Польшей, а также иными странами списка 53 государств, будет активно использоваться новый режим электронных виз [Merdeshova, 2018: 115]. В частности, такие международные научно-образовательные проекты как проект «Сеть университетов пограничья» (СУП), проект «Сеть университетов региона Балтийского моря» (БСРУН) и прочие международные сетевые проекты в сфере высшего образования и науки должны стать главными и основными бенефициарами режима электронных виз. Без сомнения, данный механизм может и должен способствовать развитию научно-образовательного сотрудничества всех высших учебных заведений Калининградской области со своими зарубежными партнерами, в частности для дальнейшего развития сотрудничества Балтийского федерального университета имени Иммануила Канта со своими партнерами в рамках проекта «СУП».

По информации от Правительства Калининградской области, за период с 1 июля по конец декабря 2019 года заявку на получение электронных виз в Калининградскую область подали около 80 тысяч иностранных граждан из 50 государств. Чаще всего электронными визами пользовались жители Литвы – 43% заявок от общего числа, на втором месте оказалась Латвия – 20% заявок, Польши заняла третье место – 16% заявок и Федеративная Республика Германии замыкает «группу лидеров», на немецких граждан приходится 13% от общего числа заявок на получение электронной визы для посещения Калининградской области [Alikhanov, 2019]. Таким образом, наблюдается положительная динамика роста числа визитов иностранных граждан в Калининградскую область при помощи электронной визы.

Представляется, что внедрение электронных виз для посещения Калининградской области было обусловлено двумя главными причинами: во-первых, правовым статусом Калининградской области как Особой экономической зоны; а, во-вторых, успешным опытом проведения Чемпионата мира по футболу в России в 2018 году, в частности тестированием упрощенного визового формата (выдачи электронных виз болельщикам) во время проведения матчей чемпионата мира по футболу 2018 года, в том числе,



на стадионе в Калининграде. Данный чемпионат положительно повлиял на динамику туристского потока в Калининградский регион и поэтому в качестве долгосрочного результата ЧМ по футболу в 2018 году можно также расценивать распространение упрощенного визового режима на страны Европы. Безусловно, упрощенный режим электронных виз для посещения Калининградской области будет новым и дополнительным стимулом для развития туризма, международных проектов культурных и образовательных проектов, а также будет способствовать формированию благоприятного инвестиционного климата. Остается выразить надежду на то, что упрощенный визовый режим будет в дальнейшем сохраняться, что Правительство РФ оставит в долгосрочной перспективе бесплатный характер электронных виз для посещения самого западного субъекта Российской Федерации, что в конечном итоге будет способствовать созданию и укреплению имиджа Калининградской области как открытого и возможно даже в будущем полностью безвизового региона взаимовыгодного сотрудничества [Salenko, 2004: 69] Российской Федерации и Европейского Союза [Sutormina, 2011: 114].

## | Литература

- Ademmer E., Delcour L., 2016, *With a little help from Russia? The European Union and visa liberalization with post-Soviet states*, "Eurasian Geography and Economics", Vol. 57, No. 1, p. 89–112.
- Alikhanov A., 2019, *Kaliningrad prinyal pochti 80 tysyach zayavok na poluchenie elektronnykh viz* || Алиханов А., 2019, *Калининград принял почти 80 тысяч заявок на получение электронных виз*, [электронный ресурс] <https://kaliningradnews.ru/politika/16123899> [дата доступа: 3.03.2020].
- Budushhee Kaliningrada. Ot konfliktov k sotrudnichestvu. Sbornik statej*, 2003, Moskva || *Будущее Калининграда. От конфликтов к сотрудничеству*, 2003, Москва.
- Domaniewski S., Studzińska D., 2016, *The small border traffic zone between Poland and Kaliningrad region (Russia): The impact of a local visa-free border regime*, "Geopolitics", Vol. 21, No. 3, p. 538–555.
- Durnev V.S., 2019, *Prediction of risks and negative (adverse) consequences when introducing the entry procedure for foreign citizens on the basis of an electronic visa throughout the Russian Federation*, «Закон и право», No. 12, p. 170–172.
- E-Visa Application Process*, The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. Consular Department, [online resource] [http://electronic-visa.kdmid.ru/index\\_en.html](http://electronic-visa.kdmid.ru/index_en.html) [date of access: 3.03.2020].

- Kalinina S.V., 2019, *On Some Challenging Issues of Preparation and Issue of Documents to Foreigners for Residence and Temporary Stay in the Russian Federation*, «Миграционное право», No. 2, p. 24–26.
- Kolosov V.A., Zotova M.V., Sebencov A.B., 2016, *The barrier function of Russia's borders*, “Regional Research of Russia”, Vol. 6, No. 4, p. 387–397.
- Mäkinen S., Smith H., Forsberg T., 2016, *‘With a Little Help from my Friends’: Russia’s Modernisation and the Visa Regime with the European Union*, “Europe-Asia Studies”, Vol. 68, No. 1, p. 164–181.
- Merdeshova A.S., 2018, *Praktika pravoprimeneniya zakonodatelstva Rossijskoj Federacii, reguliruyushhego voprosy vyezda i vyezda i inykh peremeshhenij inostrannykh grazhdan i lic bez grazhdanstva v predelakh Rossijskoj Federacii*, “Mezhdunarodnyj zhurnal konstitucionnogo i gosudarstvennogo prava”, No. 3, p. 115–117 || *Практика правоприменения законодательства Российской Федерации, регулирующего вопросы въезда и выезда и иных перемещений иностранных граждан и лиц без гражданства в пределах Российской Федерации*, «Международный журнал конституционного и государственного права», № 3, с. 115–117.
- Pochti 60000 inostrantsev priekhali v Kaliningrad po elektronnyim vizam* || Почти 60 тысяч иностранцев приехали в Калининград по электронным визам, [электронный ресурс] <https://www.votpusk.ru/news.asp?msg=571089> [дата доступа: 3.03.2020].
- Postanovlenie Pravitelstva Rossijskoj Federacii ot 15 maya 2019 g. No. 595 “Ob ustanovlenii osobennostej oformleniya viz v forme elektronnoho dokumenta i vyezda v Rossijskuyu Federaciyu na osnovanii viz v forme elektronnoho dokumenta grazhdan inostrannykh gosudarstv, pribyvayushhikh v Rossijskuyu Federaciyu cherez punkty propuska cherez gosudarstvennuyu granicu Rossijskoj Federacii, raspolozhennyye na territorii Osoboj ekonomicheskoy zony v Kaliningradskoj oblasti” || Постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2019 г. № 595 «Об установлении особенностей оформления виз в форме электронного документа и въезда в Российскую Федерацию на основании виз в форме электронного документа граждан иностранных государств, прибывающих в Российскую Федерацию через пункты пропуска через государственную границу Российской Федерации, расположенные на территории Особой экономической зоны в Калининградской области», [электронный ресурс] <http://docs.cntd.ru/document/554645448> [дата доступа: 3.03.2020].
- Sagan I. et al., 2018, *The local border traffic zone experiment as an instrument of cross-border integration: The case of Polish-Russian borderland*, “Geographia Polonica”, Vol. 91, No. 1, p. 95–112.
- Salenko A.V., 2004, *Kaliningrad Oblast – A Visa-Free Region in the Co-Operation of Russia and European Union*, “Vestnik Kaliningradskogo gosudarstvennogo universiteta”, No. 3, p. 69–76 || Salenko A.V., 2004, *Kaliningrad Oblast – A Visa-Free Region in the Co-Operation of Russia and European Union*, «Вестник Калининградского государственного университета», № 3, с. 69–76.

- Shkural N.M., 2014, *Soglashenie mezhdru Rossijskoj Federaciej i ES ob uproshhenii vydachi viz grazhdanam*, [in:] *Aktualnye problemy sovremennogo mezhdunarodnogo prava*, Moskva, p. 612–615 || Шкураль Н.М., 2014, *Соглашение между Российской Федерацией и ЕС об упрощении выдачи виз гражданам*, [в:] *Актуальные проблемы современного международного права*, Москва, с. 612–615.
- Sutormina L.A., 2011, *Dialogue of Russia and European Union on Cancellation of Visas*, “*Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*”, No. 9, p. 114–120 || Sutormina L.A., 2011, *Dialogue of Russia and European Union on Cancellation of Visas*, «*Мировая экономика и международные отношения*», № 9, с. 114–120.

## **Дарья Ивинская**

- ▶ Гродненский государственный университет  
им. Янки Купалы
- ▶ e-mail: ivinskayadarya@gmail.com
- ▶ ORCID: 0000-0002-5049-9028

### **ОБЩЕСТВЕННОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ КАК СРЕДСТВО ИСПРАВЛЕНИЯ ОСУЖДЕННЫХ: К ВОПРОСУ О ДЕФИНИРОВАНИИ В КОНТЕКСТЕ СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОГО АНАЛИЗА**

### **SOCIAL INFLUENCE AS A MEANS OF CORRECTION OF THE CONVICTED PERSONS: TO THE QUESTION OF DEFINING IN THE CONTEXT OF COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS**

#### **| Abstract**

- ▶ *Goal* – improving the legal regulation of social influence as a means of correction of convicted persons; expansion of forms of social influence as a means of correction; re-socialization and re-adaptation in civil society of persons convicted of imprisonment.
- ▶ *Research methodology* – the object of the study is public relations that arise during using social influence as a means of correction on convicted persons sentenced to imprisonment. Subject of research: norms of criminal, penal legislation, other rules of law governing the social influence on prisoners sentenced to imprisonment; theoretical provisions and scientific views on the issue of the effectiveness of using means to achieve the goals of criminal responsibility. In the research process, a systematic approach was used, as well as a method of legal modeling, historical, logical, statistical and comparative legal methods.
- ▶ *Score/results* – the determination of the content of social influence on persons sentenced to deprivation of liberty as one of the means of their correction will make it possible to establish its place in the system of fixed assets to achieve the goals of criminal responsibility, applied in accordance with the criminal-executive legislation of the Republic of Belarus. Possibility of increasing the level of social re-adaptation and re-socialization of convicts serving sentences related to the strict isolation of convicts from society through the use of civil society institutions.

- *Originality/value* – the article emphasizes the need to supplement of *Criminal Code of the the Republic of Belarus* with regulations allowing the participation of representatives of civil society in the resocialization of convicts.

| **Key words:** social influence, means of correction, convict, supervising committee, guardianship board, social educator, juvenile commission.

## 1. Введение

Факторы, влияющие на неблагоприятное протекание постпенитенциарной адаптации, связаны с длительным исключением лица из жизни в гражданском обществе, что ведет к потере социальных связей, навыков общения и сосуществования в законопослушном обществе с другими индивидами, а также утрате своей социальной роли в обществе. Постпенитенциарная адаптация лица предполагает возможность вновь приспособиться к жизни в гражданском обществе и особенно требуется лицам, освободившимся после отбывания длительных сроков лишения свободы. Как справедливо отмечает В.Б. Шабанов, сложность социальной реабилитации осужденных кроется в ряде причин психолого-педагогического характера: период отбывания наказания подчиняется строго регламентированному порядку; общество ожидает от освобожденных оптимистического настроения, что не всегда так; трудности социальной реабилитации сводятся к тому, что после освобождения сфера общения осужденных расширяется, а это требует от них определенных социальных позиций; после отбывания наказания из мест лишения свободы освобождаются лица разные по степени педагогической запущенности, возрасту, состоянию здоровья и т. д. [Shabanov, 2010: 236–241]. Устранить влияние негативных причин и облегчить постпенитенциарную адаптацию возможно путем активного применения общественного воздействия как одного из основных средств исправления осужденных и повышения роли деятельности представителей общества в исправительном процессе.

## 2. Анализ законодательства Республики Беларусь и законодательства зарубежных стран

В связи с отсутствием в законодательстве дефиниции «общественное воздействие» возникают следующие вопросы: каково его содержание?, кто

относится к субъектам, оказывающим данное воздействие?, какие формы общественного воздействия могут быть реализованы? Представляется верным, что общественное воздействие выражается в участии представителей общественности в деятельности по исправлению лиц, совершивших преступление. Участие представителей общественности в деятельности государства в целом является современным атрибутом развитого гражданского общества.

Толкование норм уголовно-исполнительного законодательства Республики Беларусь позволяет выделить следующих субъектов, реализующих общественное воздействие на осужденных в исправительной деятельности:

- попечительские советы (статья 105 *Уголовно-исполнительного кодекса* (далее: *УИК*) *Республики Беларусь*);
- общественные воспитатели (статья 106 *УИК Республики Беларусь*);
- наблюдательные комиссии (статья 21 *УИК Республики Беларусь*);
- комиссии по делам несовершеннолетних (статья 135 *УИК Республики Беларусь*);
- общественные объединения (статья 21 *УИК Республики Беларусь*);
- религиозные организации и их представители (статья 12 *УИК Республики Беларусь*);
- психологи, оказывающие психологическую помощь в адаптации к условиям содержания, преодолении конфликтов, нормализации психического состояния и нейтрализации отрицательных установок личности (статья 107 *УИК Республики Беларусь*) [*UIK Respubliki Belarus*].

Отдельные субъекты из числа перечисленных состоят как из представителей общественности, так и лиц, находящихся на государственной службе. В частности, наблюдательные комиссии состоят из председателя наблюдательной комиссии (заместителя председателя исполнительного комитета (главы администрации), заместителя председателя наблюдательной комиссии, секретаря и 4–8 членов комиссии из числа работников местных исполнительных и распорядительных органов, депутатов соответствующих Советов, представителей профессиональных союзов и других организаций [*Ukaz Prezidenta...*]. Поэтому отнести их к субъектам общественного воздействия можно только отчасти.

Попечительские советы создаются на правах общественных объединений и регистрируются в соответствии с законодательством Республики

Беларусь в порядке, установленном для общественных объединений. Состав попечительского совета многообразен: представители государственных органов, организаций независимо от форм собственности, представители средств массовой информации, общественных объединений и религиозных организаций, деятели науки и культуры, отдельные граждане [*UIK Respubliki Belarus*]. Исходя из анализа нормативных актов, участие представителей государственных органов и представителей государственных учреждений, осуществляющих свою деятельность на профессиональной основе, в попечительском совете не является обязательным. Поэтому попечительские советы действительно могут осуществлять именно общественное воздействие, и реализовывать задачи привлечения общества к исправительному процессу осужденных лиц. Самостоятельный правовой акт, регулирующий деятельность попечительских советов в Республике Беларусь, отсутствует. В *UIK* есть лишь отсылка к Закону Республики Беларусь от 4 октября 1994 г. № 3254-ХІІ «Об общественных объединениях». И как справедливо заметил Н.В. Кийко, ни один такой совет так и не был создан [Kijko, 2017: 98–102].

*UIK* предусматривает возможность участия любых других общественных объединений, кроме попечительских советов, в исправлении осужденных. Анализ современного белорусского законодательства показывает, что их функции фактически дублируют функции попечительского совета при этом их деятельность регламентируется одним нормативным правовым актом – Законом Республики Беларусь № 3254-ХІІ «Об общественных объединениях».

Следующим субъектом, участвующим в исправлении осужденных, в соответствии с *UIK Республики Беларусь* являются общественные воспитатели. Однако самостоятельный нормативный правовой акт, регламентирующий деятельность общественных воспитателей, также отсутствует. Более того, законодатель тщательно избегает упоминания данного субъекта в законодательстве в целом. В редко встречающихся локальных правовых актах чаще фигурируют общественные воспитатели несовершеннолетних.

Порядок деятельности наблюдательных комиссий и комиссий по делам несовершеннолетних определяется законодательством Республики Беларусь. Основным нормативным правовым актом, регламентирующим их деятельность, является Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 15 сентября 2006 г. № 1220 «Об утверждении Положения

о порядке осуществления общественными объединениями контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих наказание и иные меры уголовной ответственности» и Постановление Министерства юстиции Республики Беларусь от 15 декабря 2006 г. № 85 «Об утверждении Инструкции о порядке образования и деятельности общественных наблюдательных комиссий и личного листа кандидата в члены комиссии». Комиссии по делам несовершеннолетних – один из самых реально функционирующих субъектов общественного воздействия, однако деятельность комиссии по делам несовершеннолетних затрагивает лишь лиц, не достигших возраста восемнадцати лет, что исключает воздействие на более широкий круг субъектов, в частности достигших совершеннолетия. Вопрос исправления осужденных, не достигших совершеннолетия, являлся предметом глубокого анализа ученых правоведов, социологов, педагогов и психологов. Отдельный анализ использования потенциала комиссий по делам несовершеннолетних в исправлении этих лиц не представляется целесообразным в рамках данного исследования.

Деятельность религиозных организаций и их представителей, а также деятельность психологов, оказывающих психологическую помощь в адаптации освободившихся осужденных, не регулируется нормами *УИК Республики Беларусь* детально, а фактически лишь упоминается в *УИК Республики Беларусь*. В *УИК Республики Беларусь* не упоминается и ряд иных субъектов, фактически осуществляющих воздействие на осужденных, а именно родственники осужденного (непосредственно являются «связующим звеном» между осужденным и гражданским обществом), религиозные организации, работники государственных органов, психологи, волонтеры. Кроме субъектов, осуществляющих непосредственное воздействие на осужденных, воздействие может быть оказано опосредованно: посредством использования потенциала художественной литературы, средств массовой информации, порицающих те или иные поступки, формирующих позитивные установки на правопослушный образ жизни.

Нормы *УИК Республики Беларусь* лишь в общем порядке определяют формы участия общественности в жизни осужденных. Статья 21 *УИК Республики Беларусь* «Контроль и участие общественных объединений в работе органов и учреждений, исполняющих наказание и иные меры уголовной ответственности» устанавливает, что общественные объединения могут осуществлять контроль за деятельностью органов и учреждений, исполняющих наказание и иные меры уголовной ответственности на



основании и в порядке, предусмотренных законодательством. Общественные объединения принимают участие в исправлении осужденных, а также оказывают содействие в работе органам и учреждениям, исполняющим наказание и иные меры уголовной ответственности. В исправлении осужденных, а также в осуществлении общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих наказание и иные меры уголовной ответственности, участвуют наблюдательные комиссии при местных исполнительных и распорядительных органах, а в отношении несовершеннолетних осужденных – и комиссии по делам несовершеннолетних [УИК *Respubliki Belarus*]. Таким образом, анализ нормативных положений свидетельствует о том, что непосредственное общественное воздействие на осужденных и общественный контроль могут осуществлять одни и те же субъекты.

Подводя итог вышесказанному, стоит отметить, что из всех выше перечисленных представителей гражданского общества, оказывающих воздействие на совершеннолетних, осужденных к лишению свободы, в полной мере законодательно регламентирована лишь деятельность наблюдательных комиссий, которые фактически состоят не только из представителей общественности, но и представителей власти, а также осуществляющими в большей степени контрольные функции, нежели функции общественного воздействия на осужденных.

Для формирования концепции общественного воздействия и определения круга субъектов, участвующих в этой деятельности, целесообразным представляется анализ зарубежного законодательства. В *УИК Российской Федерации*, *УИК Республики Казахстан* и *УИК Украины*, как и в *УИК Республики Беларусь*, общественное воздействие упоминается в качестве основного средства исправления, однако законодательная дефиниция общественного воздействия отсутствует. В *УИК Российской Федерации* регламентировано участие общественных объединений в осуществлении общественного контроля за обеспечением прав человека, а также содействие общественных объединений в работе учреждений и органов, исполняющих наказания. Общественные объединения в *УИК Российской Федерации* осуществляют скорее контрольные и поддерживающие функции, однако не в полной мере их потенциал используется для общественного воздействия на осужденных с целью их исправления. *УИК Российской Федерации* закрепляет возможность участия представителей общественности в воспитательной работе с осужденными. В целях повышения эффективности

воспитательного воздействия на осужденных и оказания помощи администрации воспитательных колоний при отрядах колоний могут создаваться родительские комитеты из родителей, лиц, их заменяющих, и других близких родственников осужденных. Деятельность родительских комитетов регулируется положением, утверждаемым начальником воспитательной колонии [*UIK Rossijskoj Federacii*]. Данное положение касается лишь воспитательных колоний. Однако, на наш взгляд, целесообразно использовать аналогичный опыт и в отношении лиц, отбывающих наказание в исправительных колониях и тюрьмах.

Уголовно-исполнительные кодексы Республики Казахстан и Украины также закрепляют перечень субъектов и формы участия общественности в исправлении осужденных. В соответствии с *УИК Республики Казахстан* в исправлении осужденных могут участвовать попечительские и общественные наблюдательные советы, комитеты родителей осужденных, профессиональные союзы, трудовые коллективы, зарегистрированные в установленном законодательством Республики Казахстан порядке общественные объединения, религиозные объединения, общественные и благотворительные фонды, политические партии, другие организации. В исправлении могут участвовать также граждане путем: проведения социологических и иных мониторингов; участия в разработке и общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов в сфере уголовно-исполнительной деятельности; участия в изыскании, предоставлении, распределении и наблюдении за использованием гуманитарной и благотворительной помощи осужденным; разработки и реализации программ и проектов, направленных на совершенствование деятельности уголовно-исполнительной системы и социально-правовую помощь осужденным; оказания иного содействия учреждениям и органам, исполняющим наказания и иные меры уголовно-правового воздействия, в формах, не противоречащих законодательству Республики Казахстан [*UIK Respubliki Kazakhstan*].

Общественный контроль, реализуемый посредством деятельности общественных наблюдательных комиссий и участников национального превентивного механизма, осуществляется в соответствии с нормами *УИК Республики Казахстан* (глава 8 «Общественная наблюдательная комиссия», глава 9 «Национальный превентивный механизм»). К принципам общественного контроля относятся: соблюдение конституционных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина; законность; объективность;

добровольность участия граждан; открытость и прозрачность мероприятий и результатов с учетом условий исполнения наказания; периодичность и оперативность; обязанность письменного документирования результатов; обязанность реагирования органа государственной власти представлять письменное заключение по результатам общественного контроля; запрет преследования гражданина в связи с его участием в осуществлении общественного контроля. Задачами, поставленными перед субъектами, осуществляющими общественный контроль, являются:

- 1) содействие учету общественных интересов при совершенствовании нормативных правовых актов и правоприменительной практики исполнения и отбывания наказаний и иных мер уголовно-правового воздействия;
- 2) повышение уровня прозрачности деятельности учреждений и органов, исполняющих наказание, для общественности;
- 3) повышение уровня защиты прав, свобод и законных интересов осужденных;
- 4) принятие мер по устранению причин и условий, способствующих нарушению прав, свобод и законных интересов осужденных;
- 5) участие в оценке эффективности деятельности учреждений и органов, исполняющих наказание, а также их вышестоящих органов [*UIK Respubliki Kazakhstan*].

В *УИК Украины* закреплено, что принимать участие в исправлении и ресоциализации осужденных и проведении социально-воспитательной работы с ними, предоставлять помощь органам и учреждениям исполнения наказаний могут объединения граждан, религиозные и благотворительные организации и отдельные лица [*UIK Ukrainy*].

*Закон Грузии. Кодекс о заключении под стражу* не упоминает цели исправления осужденного, вместо этого речь идет о ресоциализации осужденных. Особый интерес представляет глава XIX кодекса «Реабилитационные программы осужденных», в которой раскрывается понятие ресоциализации и описываются основные средства ее обеспечения. Ресоциализация осужденных – это формирование у осужденных чувства уважения и ответственности по отношению к обществу, другим людям, нравственным нормам и выработанным правилам совместного проживания людей (согласно *УИК Республики Беларусь* «исправление осужденных – это формирование у них готовности вести правопослушный образ жизни») [*Zakon Gruzii...*]. К основным

средствам ресоциализации осужденных законодательство Грузии относит: отбывание наказания в установленном порядке (аналогично режиму в *УИК Республики Беларусь*); осуществление реабилитационных программ; воспитательную работу с несовершеннолетними; трудоустройство осужденных; получение общего, профессионального и высшего образования; отношения с общественностью. Также в *Кодексе* упоминается, что для участия представителей общественности в разработке и осуществлении единой политики в сфере исполнения заключения под стражу и лишения свободы создается специальный Консультативный совет [*Zakon Gruzii...*].

Законодательство Грузии об исполнении заключения под стражу и лишения свободы, несмотря на различие в дефинициях, очень схоже с законодательством Республики Беларусь, Российской Федерации, Республики Казахстан и Украины. В нем также лишь вскользь упоминается о возможности положительного воздействия на осужденного отношений с представителями гражданского общества. В грузинском уголовно-исполнительном законодательстве субъекты общественности и формы их деятельности также не конкретизированы.

*Кодекс Азербайджанской Республики об исполнении наказаний* закрепляет общественное воздействие как одно из основных средств исправления осужденных. Представителями общественности, участвующими в жизнедеятельности осужденных, являются общественные организации. Их деятельность регламентируется в рамках непосредственного участия в исправлении осужденных и осуществления общественного контроля за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказание. Какие-либо иные субъекты общественного воздействия не указываются, а формы участия общественности в исправительном процессе не конкретизируются.

Такие способы закрепления круга субъектов и форм реализации общественного воздействия, как в кодексах описанных выше, являются первой ступенью для формирования целостной концепции общественного воздействия как одного из основных средств исправления осужденных. Однако, перечисления отдельных форм общественного воздействия в уголовно-исполнительном законодательстве недостаточно. Целесообразным представляется закрепление функций (полномочий) субъектов общественного воздействия, правовых последствий даваемых ими рекомендаций, принимаемых решений.

Прогрессивным можно назвать опыт Республики Польша в части регулирования участия общественности в исправлении осужденных. Глава VII

*УИК Польши* регламентирует участие общественности в исполнении судебных решений, помощь в социальной реадaptации осужденных и функционирование Фонда помощи жертвам и постпенитенциарной помощи [Ustawa..., 1997]. При осуществлении наказаний, карательных, компенсаторных, профилактических мер и мер безопасности, в частности в связи с лишением свободы и конфискацией, могут взаимодействовать ассоциации, фонды, организации и учреждения, целью которых является исполнение судебных решений и помощь в социальной реадaptации осужденных. Также в этой деятельности могут участвовать Церковь, другие религиозные организации и лица, заслуживающие доверия.

Для предупреждения преступности, обеспечения социальной реадaptации освобожденных из мест лишения свободы лиц вышеупомянутые субъекты предпринимают действия для повышения эффективности деятельности государственных органов: по согласованию с руководством пенитенциарного учреждения или центра содержания под стражей могут участвовать в проведении социальной реабилитации, социальной, культурной, образовательной, спортивной и религиозной деятельности в этих учреждениях или центрах содержания под стражей. Представители организаций также могут участвовать в советах и других коллегиальных органах, назначаемых премьер-министром, министром юстиции или подчиненными ему органами или воеводами, в задачи которых входит оказание помощи осужденным и их семьям либо координация общественного взаимодействия с тюрьмами и центрами содержания под стражей. Эти представители и заслуживающие доверия лица могут также участвовать в общественном контроле за исполнением наказаний, реализацией уголовных, компенсационных, профилактических конфискационных мер [Ustawa..., 1997].

На наш взгляд, на современном этапе развития общества одним из направлений уголовно-исполнительной политики Республики Беларусь должно быть совершенствование системы средств исправления осужденных, использование потенциала общества в исправительном процессе и адаптации осужденных после отбытия наказания, их ресоциализации. Формирование понятийного аппарата института общественного воздействия на осужденных как средства их исправления, а также определение его содержания, круга субъектов общественного воздействия, закрепление форм их деятельности, а также их полномочий позволит обеспечить реализацию потенциала общественного воздействия как средства исправления осужденных в широком смысле. Важным моментом будет детальная правовая

регламентация деятельности всех субъектов, способных оказать положительное воздействие на лиц, отбывающих наказание, а также создание различного рода стимулов для их деятельности.

### 3. Анализ доктринальных источников

С научной точки зрения, особый интерес для совершенствования уголовно-исполнительного законодательства имеют научные разработки ученых-пенитенциаристов в части дефинирования различных средств исправления осужденных, в том числе – общественного воздействия.

Под общественным воздействием Е.Э. Попова подразумевает воздействие общества, общественности и т.д. на осужденного, их участие в процессе исправления последнего [Popova, 2017: 211], в то время как В.Е. Матвеев считает, что общественное воздействие это педагогический процесс добровольного, безвозмездного влияния благотворительных и религиозных организаций на осужденных с целью их исправления [Matveenko, 2000]. Ряд ученых считают, что под общественным воздействием, как одним из основных средств исправления осужденных, понимается совокупность форм и методов исправления осужденных, применяемых субъектами общественного воздействия [Kuznesov, Kumarova, Zhamuldinov].

В свою очередь В.С. Шабаль под этим понятием, как средством исправления осужденных, предлагает понимать деятельность общественных и религиозных организаций (объединений), граждан, направленную на оказание помощи органам и учреждениям, исполняющим наказание и иные меры уголовной ответственности, в исправлении осужденных, их социальной защите с содействием их ресоциализации в обществе при их освобождении [Shabal, 2017].

В.Б. Шабанов описывает участие общества в жизни осужденных с целью восстановления социально-полезных связей. Он пишет, что *Уголовно-исполнительный кодекс Республики Беларусь* предусматривает положение, создающее условия содержания в период подготовки к освобождению, которые расширяют возможные контакты осужденных с родственниками и иными лицами, позволяющие решать важные вопросы бытового и трудового устройства. Руководители исправительных учреждений республики ориентированы на проведение и укрепление социально-полезных связей осужденных. В силу этого лицам, лишенным свободы, предоставляются

свидания с родственниками и иными лицами, разрешена переписка без ограничений [Shabanov, 2010: 236–241.]. Сохранение, укрепление и восстановление социальных связей осужденного является первостепенной задачей при подготовке лиц к освобождению и их ресоциализации и реадaptации в обществе. На наш взгляд, в этом и заключается значение общественного воздействия как средства исправления осужденных.

Интересным представляется мнение российского ученого В.И. Селиверстова, разработавшего научно-теоретическую модель общей части *Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации* (далее научно-теоретическая модель *УИК РФ*). В статье 31 научно-теоретической модели *УИК РФ* общественное воздействие на осужденных определяется как основанная на законодательстве Российской Федерации социально полезная деятельность институтов гражданского общества и граждан, осуществляемая субъектами общественного воздействия совместно с учреждениями и органами, исполняющими уголовные наказания и иные меры уголовно-правового характера, и направленная на обеспечение достижения цели исправления осужденных [Selivestrov, 2016: 47]. В научно-теоретической модели *УИК РФ* очерчен круг субъектов, которые могут оказывать общественное воздействие на осужденных, их полномочия, что предопределяет и формы участия общественности в жизни осужденных. Следует также отметить, что В.И. Селиверстов в научно-теоретической модели *УИК РФ* расширил количество основных средств исправления, добавив к ним совершенно новые: психологическую работу с осужденными и поддержание социально-полезных связей осужденных. Таким образом, данные средства исправления он дифференцирует от общественного воздействия, несмотря на то, что они могли бы представлять одну из форм общественного воздействия как единого средства исправления осужденных.

## 5. Выводы

На сегодняшний день назрела необходимость дополнения *УИК Республики Беларусь* нормой, содержащей следующее определение общественного воздействия как средства исправления осужденных: «общественное воздействие как основное средство исправления осужденных заключается в участии представителей гражданского общества (единолично либо коллегиально),



не входящих в систему органов и учреждений, исполняющих наказание и иные меры уголовной ответственности, в жизнедеятельности осужденных лиц с целью оказания на них положительного влияния в целях обеспечения их исправления, ресоциализации и реадaptации в гражданском обществе». Представляется целесообразным обеспечить правовое регулирование различных форм участия общественности в исправлении осужденных посредством разработки отдельных нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность попечительских советов, общественных воспитателей, являющихся самостоятельными субъектами общественного воздействия на осужденных.

## | Литература

- Kijko N.V., 2017, *Pravovoe regulirovanie obshhestvennogo kontrolya za obespecheniem prav osuzhdennykh v Respublike Belarus*, "Vestnik Akademii MVD Respubliki Belarus", No. 2 (34) || Кийко Н.В., 2017, *Правовое регулирование общественного контроля за обеспечением прав осужденных в Республике Беларусь*, «Вестник Академии МВД Республики Беларусь», № 2 (34).
- Kuznecov N.V., Kumarova A.B., Zhamuldinov V.N., *Obshhestvennoe vozdejstvie v sisteme sredstv ispravleniya, osuzhdennykh v Kazakhstane: ponyatie i sodержanie*, [in:] *Materyaly VIII mezhdunarodnoj studencheskoj elektronnoj nauchnoj konferencii "Studencheskij nauchnyj forum"* || Кузнецов Н.В., Кумарова А.Б., Жамулдинов В.Н., *Общественное воздействие в системе средств исправления, осужденных в Казахстане: понятие и содержание*, [в:] *Материалы VIII международной студенческой электронной научной конференции «Студенческий научный форум»*, [электронный ресурс] <https://files.scienceforum.ru/pdf/2017/37009.pdf> [дата доступа: 25.02.2020].
- Matveenko V.E., 2000, *Obshhestvennoe vozdejstvie kak sredstvo ispravleniya nesovershennoletnikh osuzhdennykh*, dissertatsiya ... kandidata yuridicheskikh nauk, Коломна || Матвеев В.Е., 2000, *Общественное воздействие как средство исправления несовершеннолетних осужденных*, диссертация ... кандидата юридических наук, Коломна.
- Popova E.A., 2017, *Koncepciya razvitiya obshhestvennogo vozdejstviya kak sredstva ispravleniya osuzhdennykh. Sbornik tezisev vystuplenij i dokladov uchastnikov "Prestuplenie, nakazanie, ispravlenie" (k 20-letiyu vstupleniya v silu "Ugolovno-ispolnitelnogo kodeksa Rossijskoj Federacii")*, Ryazan || Попова Э.А., 2017, *Концепция развития общественного воздействия как средства исправления осужденных. Сборник тезисов выступлений и докладов участников*



- «Преступление, наказание, исправление» (к 20-летию вступления в силу «Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации»), Рязань.
- Shaliverstov V.I., 2016, *Obshhaja chast novogo "Ugolovno-ispolnitelnogo kodeksa Rossijskoj Federacii": rezultaty teoreticheskogo modelirovaniya*, Moskva || Селиверстов В.И., 2016, *Общая часть нового «Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации»: результаты теоретического моделирования*, Москва.
- Shabal V.S., 2017, *Pravovoe obespechenie realizacii sredstv ispravleniya osuzhdennykh k lisheniyu svobody: teoriya i praktika*, dissertaciya ... kandidata yuridicheskikh nauk, Minsk || Шабаль В.С., 2017, *Правовое обеспечение реализации средств исправления осужденных к лишению свободы: теория и практика*, диссертация ... кандидата юридических наук, Минск.
- Shabanov V.B., 2010, *Pravovye i psikhologicheskie problemy socialnoj rehabilitacii osuzhdennykh k lisheniyu svobody. Sbornik nauchnyh trudov "Pravosudie i prokurorskiy nadzor v Respublike Belarus: zakonodatelstvo i praktika primenenija"*, Minsk || Шабанов В.Б., 2010, *Правовые и психологические проблемы социальной реабилитации осужденных к лишению свободы. Сборник научных трудов Правосудие и прокурорский надзор в Республике Беларусь: законодательство и практика применения*, Минск.
- UIK Respubliki Kazakhstan – *Ugolovno-ispolnitelnyj kodeks Respubliki Kazakhstan* ot 5.07.2014 g. № 234-V || UIK Respubliki Kazakhstan – *Уголовно-исполнительный кодекс Республики Казахстан* ot 5.07.2014 g. № 234-V, [электронный ресурс] [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=31577723](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31577723) [дата доступа: 24.02.2020].
- UIK Respubliki Belarus – *Ugolovno-ispolnitelnyj kodeks Respubliki Belarus* ot 11 yanvarja 2000 g. № 365-Z || UIK Respubliki Belarus – *Уголовно-исполнительный кодекс Республики Беларусь* ot 11 yanvarja 2000 g. № 365-3.
- UIK Rossijskoj Federacii – *Ugolovno-ispolnitelnyj kodeks Rossijskoj Federacii* ot 8.01.1997 g. № 1-FZ || UIK Rossijskoj Federacii – *Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации* ot 8.01.1997 g. № 1-ФЗ, [электронный ресурс] [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_12940](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12940) [дата доступа: 24.02.2020].
- UIK Ukrainy – *Ugolovno-ispolnitelnyj kodeks Ukrainy* ot 11 iyulya 2003 g. № 1129-IV || UIK Ukrainy – *Уголовно-исполнительный кодекс Украины* ot 11 iyulya 2003 g. № 1129-IV, [электронный ресурс] <http://pravoved.in.ua/section-kodeks/80-uiku/354-glava04.html> [дата доступа: 25.02.2020].
- Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus “Ob utverzhdenii Polozhenija o nablyudatelnykh komissijakh pri oblastnykh (Minskom gorodskom) rajonnykh, gorodskikh ispolnitelnykh komitetakh, mestnykh administracijakh” ot 28 avgusta 2001 g. № 460 || Указ Президента Республики Беларусь «Об утверждении Положения о наблюдательных комиссиях при областных (Минском городском) районных, городских исполнительных комитетах, местных администрациях» ot 28 avgusta 2001 g. № 460.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, Dz.U. 1997 Nr 90, poz. 557, [online] <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970900557/U/D19970557Lj.pdf> [data dostępu: 25.02.2020].

*Zakon Gruzii. Kodeks o zaklyuchenii pod strazhu* от 24.03.2010 г. || *Закон Грузии. Кодекс о заключении под стражу* от 24.03.2010 г., [электронный ресурс] <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/91612?publication=29> [дата доступа: 25.05.2020].

**Елена Сазонникова**

- ▶ Воронежский государственный университет
- ▶ e-mail: sazon75@mail.ru
- ▶ ORCID: 0000-0001-6470-403X

**КОНЦЕПЦИЯ КУЛЬТУРЫ  
В КОНСТИТУЦИЯХ СОВРЕМЕННЫХ ГОСУДАРСТВ**

**THE CONCEPT OF CULTURE  
IN THE CONSTITUTIONS OF MODERN STATES**

| **Abstract**

- ▶ *Goal* – the aim of the publication is to formulate theoretical provisions on the legal regulation of culture in constitutions of modern states.
- ▶ *Research methodology* – in the article the author applied formal legal method, comparative method, historical and legal method.
- ▶ *Score/results* – the concept of culture enshrined in the constitution of the state, as a value protected by the state, does not remain unchanged. As social reality becomes more complicated, the preservation and development of culture as a diverse object of constitutional regulation is more clearly outlined. The certainty of the constitutional regulation of the sphere of culture is the foundation for increasing the role of legislation on culture in the system of legislation of the state in general.
- ▶ *Originality/value* – the value of the conclusions lies in the substantiation of culture as a value protected by the state and enshrined in the constitution. On the other hand, depending on the form of state territorial structure, the concept of culture is fixed not only at the level of the national constitution, but also in federal states in the constituent acts of the constituent entities of the federation, and in unitary states with autonomous parts – in constitutions or other constituent acts of their autonomous parts.

| **Key words:** culture, constitution, cultural relations, constitutional regulation.

## 1. Исходные положения о концепциях культуры, закрепленных в современных конституциях разных государств

Генеральная Ассамблея ООН в Резолюции № 62/90 от 25 января 2008 г. «Поощрение межрелигиозного и межкультурного диалога, взаимопонимания и сотрудничества на благо мира» провозгласила, что «концепция культуры охватывает не только искусство и гуманитарные аспекты, но также образ жизни, различные варианты сосуществования, системы ценностей, традиции и верования». Понятием культуры охватываются качества человеческого сообщества, а не отдельной личности [Malcev, 2009: 59].

В целях гармонизации законодательства разных государств международно-правовая концепция культуры должна найти выражение в национальных конституциях, чтобы в дальнейшем наиболее полно воплотиться в правовых системах.

Культура является одним из основополагающих государственных ресурсов; «участие государства в делах культуры становится важнейшим условием ее существования и воспроизводства в обществе» [Mezhuev, 2009: 72–80]. Поэтому актуальным является изучение современных конституций с тем, чтобы выявить:

- во-первых, каковы особенности конституционного регулирования культурной системы в разных государствах (исходя из того, что по Декларация от 24 октября 1970 г. о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН «право свободного выбора культурной системы является элементом суверенного равенства государств»);
- во-вторых, в какой мере содержание современных конституций соотносится с провозглашенной на международном уровне концепцией культуры.

Сфера культуры стала подробно регулироваться в конституциях в XX веке. Необходимость наличия темы культуры в конституции обусловлена тем, что в ценностном плане сознание определяет бытие, а духовная собственность народа – традиции, общность судьбы на своей земле – является фундаментом национальной идентичности. Сегодня в основных законах государств большое внимание уделяется принципам, целям, задачам, ожидаемым итогам и перспективам культурного развития общества

и государств. В текстах современных конституций есть разнообразные предписания о культуре, такие как:

- основания (культурные) принятия конституций (закрепляются в преамбулах в качестве национальных базовых ценностей);
- принципы государственного отношения к культуре в целом, государственная забота о сохранении самобытности, обязанности государства по сохранению и развитию культуры;
- культурные факторы, влияющие на территориальное устройство государства;
- культурные права и обязанности человека и гражданина, народа;
- разграничение предметов ведения и полномочий органов государственной власти в сфере культуры, компетенция органов государственной власти в решении культурных вопросов;
- конституционное закрепление принципов государственной политики в отношении разных компонентов духовной культуры, в частности: искусства, образования, письменности, обычаев, языков (государственного, народов, населяющих страну, жестов), символики, физической культуры;
- конституционное закрепление принципов государственной политики в отношении физической культуры и здорового образа жизни людей;
- принципы участия государства в международных отношениях в сфере культуры.

Конституции государств, относящихся к одной правовой семье, имеют ряд общих черт в содержании. Так, конституции европейских государств много внимания уделяют культурным правам человека и гражданина, обязанностям государства по сохранению и развитию культуры. Особенностью текстов конституций латиноамериканских государств является провозглашение стремления к латиноамериканской культурной интеграции и признание ценности многокультурности.

## 2. Концепция культуры в Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) и в учредительных актах субъектов Российской Федерации

В России культура рассматривается в качестве основы саморазвития личности, модернизации общества и государства. В соответствии с указом

Президента Российской Федерации 2014 год был объявлен в России Годом культуры, 2015 год – Годом литературы, а 2016 год – Годом российского кино.

В российской правовой науке традиционно присутствует большое внимание к регулирующей роли в духовно-культурном развитии людей государства [Khabricheva, Chirkin, 2005: 222–225] и муниципальных образований [Panfilov, 2015: 99–105].

В Конституции Российской Федерации 1993 г. закреплены следующие предписания, регулирующие общественные отношения в области культуры:

- поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры (часть 2 статьи 41);
- каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания; интеллектуальная собственность охраняется законом (часть 1 статьи 44); каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям (часть 2 статьи 44);
- каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (часть 3 статьи 44);
- в ведении Российской Федерации находится установление основ федеральной политики и федеральные программы в области культурного развития Российской Федерации (подпункт «е» статьи 71);
- в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: охрана памятников истории и культуры; общие вопросы культуры, физической культуры (подпункты «е», «д» статьи 72);
- ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения охраны культурных ценностей (часть 2 статьи 74);
- Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры (подпункт «в» части 1 статьи 114).

Указом Президента Российской Федерации от 24.12.2014 г. № 808 утверждены Основы государственной культурной политики. Во введении к данному документу закреплено, что государство «впервые возводит культуру в ранг национальных приоритетов и признает ее важнейшим фактором роста качества жизни и гармонизации общественных отношений, залогом динамичного социально-экономического развития, гарантом сохранения

единого культурного пространства и территориальной целостности России». В Основах государственной культурной политики установлены следующие принципы государственной культурной политики:

- равный доступ всех граждан к культурным ценностям, участию в культурной жизни и пользованию организациями культуры;
- открытость и взаимодействие с другими народами и культурами, представление об отечественной культуре как о неотъемлемой части мировой культуры;
- соответствие принимаемых государством экономических, технологических и структурных решений целям и задачам государственной культурной политики;
- свобода творчества и невмешательство государства в творческую деятельность;
- делегирование части полномочий по управлению сферой культуры общественным институтам.

Основы государственной культурной политики определяют главные направления государственной культурной политики и представляют собой базовый документ для разработки и совершенствования законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих процессы культурного развития в Российской Федерации.

Во исполнение Основ государственной культурной политики, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 24.12.2014 г. № 808, Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.02.2016 г. № 326-р утверждена Стратегия культурной политики до 2030 года. Данная стратегия является документом стратегического планирования, разработанным в рамках целеполагания по межотраслевому принципу.

В России действуют федеральные целевые программы, направленные на обеспечение всех видов культурной деятельности, созданы мультимедийные порталы и сервисы, включая портал «Культура.рф», реализуются проекты в области международных культурных обменов и т. д.

В соответствии со статьей 40.1 основ законодательства Российской Федерации о культуре Правительством Российской Федерации ежегодно представляет палатам Федерального Собрания Российской Федерации государственный доклад о состоянии культуры в Российской Федерации. Доклад представляется не позднее 1 сентября года, следующего за годом, за который представляется информация о состоянии культуры, и подлежит

опубликованию и общественному обсуждению. Ежегодный государственный доклад о состоянии культуры в Российской Федерации разрабатывается в целях представления объективной систематизированной аналитической информации о состоянии культуры и тенденциях ее развития.

Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами обуславливает необходимость конституционно-правового регулирования культурных отношений не только на общегосударственном уровне, но и на уровне субъектов федерации. При этом субъекты федерации выступают, с одной стороны, частью единого культурного пространства государства, с другой стороны, развивают собственную культурную систему в соответствии с их ведением и полномочиями.

Таким образом, в Конституции Российской Федерации закреплены нормы, которые регулируют весь комплекс общественных отношений, складывающихся в сфере культуры. На основе Конституции приняты федеральные законы, целевые программы, стратегии и иные документы в сфере культуры. Государственная культурная политика признается неотъемлемой частью Стратегии национальной безопасности Российской Федерации.

### 3. Концепция культуры в Конституции Республики Польша (принята Национальным Собранием Республики Польша 2 апреля 1997 года и утверждена народом Республики Польша 25 мая 1997 года)

В преамбуле Конституции Республики Польша выражена благодарность предкам за культуру, укоренившуюся в христианском наследии Народа и общечеловеческих ценностях.

В статье 6 Конституции Республики Польша закреплены обязанности государства создавать условия для распространения благ культуры, являющихся источником самобытности польского Народа, его существования и развития, и для равного доступа к ним, а также оказывать помощь полякам, проживающим за границей, сохранять свои связи с культурным наследием Народа. Основное территориальное деление государства учитывает культурные связи (часть 1 статьи 15).

Польским гражданам, принадлежащим к национальным и этническим меньшинствам, Республика Польша обеспечивает свободу сохранения и развития собственного языка, сохранения обычаев и традиций, а также



развития собственной культуры. Эта свобода обеспечивается правом создавать собственные образовательные, культурные и служащие охране религиозной самобытности учреждения, а также правом на участие в решении вопросов, касающихся их культурной самобытности (статья 35).

В Республике Польша каждому обеспечивается свобода художественного творчества, научных исследований, а также опубликования их результатов, свобода преподавания, равно как и свобода пользования культурными благами (статья 73).

Таким образом, Конституцией Республики Польша регулируется широкий круг общественных отношений в сфере культуры, внимание уделяется обязанностям государства по развитию культуры, гарантиям использования культурных прав гражданами в целом и отдельными социальными группами (поляками, проживающими за рубежом, национальным и этническим меньшинствам и т. д.).

#### 4. Конституционное регулирование культурных отношений

Конституционное регулирование культурных отношений способно подчеркнуть уникальность и традиции государственности. Ниже приведем несколько примеров из текстов конституций разных государств мира.

В Республике Беларусь (1994 год) на конституционном уровне провозглашается создание государством необходимых условий для свободного и эффективного участия молодежи в культурном развитии (статья 32).

В Основном законе Федеративной Республики Германии (1949 год) закреплена в качестве сферы конкурирующей законодательной компетенции охрана немецкого культурного наследия от вывоза за границу (статья 74).

Конституция Республики Куба (1976 год), твердо следуя социализму, строит свою образовательную и культурную политику на прогрессе, достигнутом в области науки и техники, идеологии Маркса и Марти, а также всеобщей и кубинской прогрессивной педагогической традиции (статья 39).

В Конституции Республики Индии (1949 год) оговаривается участие представителей творческой интеллигенции в работе верхней палаты парламента (статья 80).

Согласно Конституции Китайской Народной Республики (1982 год) государство усиливает строительство социалистической духовной культуры путем широкого распространения высоких идеалов, нравственного

и культурного воспитания, воспитания в духе соблюдения дисциплины и законности, путем разработки и осуществления всевозможных правил и памяток для разных категорий населения города и деревни (статья 24).

Конституция Турецкой Республики (1982 год) закрепляет в системе органов управления государством Высшее общество культуры, языка и истории имени Ататюрка, которое учреждается как общественное юридическое лицо (статья 134).

Федеративная организация Канады обусловлена различиями между франко- и англоязычной группами жителей, другими словами, исходя из культурных особенностей, определяется территориальная организация государства.

## 5. Выводы

**1.** Закрепленная в конституции государства концепция культуры как охраняемой государством ценности не остается неизменной; по мере усложнения социальной реальности четче очерчивается сохранение и развитие культуры как разноплановый объект конституционного регулирования. Определенность конституционного регулирования сферы культуры является фундаментом повышения роли законодательства о культуре в системе законодательства государства в целом.

**2.** В ситуации взаимовлияния национальных правовых систем в условиях международного сотрудничества большое внимание в основных законах государств уделяется принципам, целям, задачам, ожидаемым итогам, а также перспективам культурного развития личности, общества, государства.

**3.** Концепция культуры в современных конституциях включает разнообразные темы, как в сфере собственно духовно-культурной жизни общества (обеспечение условий доступности и охрана культурных ценностей), так и в иных общественных отношениях, которые входят в сферу конституционного регулирования, но относятся к политической, экономической или социальной сферам жизни общества.

**4.** Международно-правовые стандарты регулирования культурных отношений оказывают влияние на содержание национальных конституций, но и конституции государств включают предписания о культуре, которые учитываются при разработке международно-правовых актов.

5. Концепции культуры в конституциях государств, относящихся к одной правовой семье, имеют общие черты. Одновременно компонент содержания конституции в части регулирования культурных отношений особенно ярко выражает своеобразие государственно-правовой традиции.

6. В зависимости от формы государственного территориального устройства концепция культуры закрепляется не только на уровне национальной конституции, но и в федеративных государствах в учредительных актах субъектов федерации, а в унитарных государствах с автономными частями – в конституциях или иных учредительных актах их автономных частей.

## | Литература

- Khabrieva T.Ya., Chirkin V.E., 2005, *Teoriya sovremennoj konstitucii*, Moskva || Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е., 2005, *Теория современной конституции*, Москва.
- Malcev G.V., 2009, *Kultura, cennosti, pravo*, [in:] *Pravo i kultura*, ed. V.K. Egorov, Yu.A. Tikhomirov, O.N. Astafeva, Moskva || Мальцев Г.В., 2009, *Культура, ценности, право*, [в:] *Право и культура*, ред. В.К. Егоров, Ю.А. Тихомиров, О.Н. Астафьева, Москва.
- Mezhuev V.M., 2009, *Gosudarstvo i kultura*, [in:] *Pravo i kultura*, ed. V.K. Egorov, Yu.A. Tikhomirov, O.N. Astafeva, Moskva || Межуев В.М., 2009, *Государство и культура*, [в:] *Право и культура*, ред. В.К. Егоров, Ю.А. Тихомиров, О.Н. Астафьева, Москва.
- Panfilov A.N., 2015, *Kultura i mestnoe samoupravlenie: konstitucionno-pravovye aspekty vzaimodejstviya*, Moskva || Панфилов А.Н., 2015, *Культура и местное самоуправление: конституционно-правовые аспекты взаимодействия*, Москва.

**Ирина Шахновская**

- ▶ Полоцкий государственный университет
- ▶ e-mail: irochka15012@yandex.ru
- ▶ ORCID: 0000-0002-8828-1091

**ОСОБЕННОСТИ СУБЪЕКТОВ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ  
В УСЛОВИЯХ ПОСТРОЕНИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ГОСУДАРСТВА:  
НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН**

**FEATURES OF SUBJECTS OF CONSTITUTIONAL-LEGAL RELATIONS  
IN THE CONDITIONS OF CONSTRUCTION OF ELECTRONIC STATE:  
ON THE EXAMPLE OF THE REPUBLIC OF BELARUS AND FOREIGN COUNTRIES**

| **Abstract**

- ▶ *Goal* – is based on an analysis of legislation and law enforcement practice, to determine the features of constitutional-legal entities in the context of building an electronic state in the Republic of Belarus and foreign countries.
- ▶ *Research methodology* – general scientific methods: analysis, synthesis, induction, deduction. Private legal methods: a method of formal legal analysis, a method of interpreting law, a comparative legal method.
- ▶ *Results/score* – the following constitutional principles should come to transform because of develop of digital reality: the principle of neutrality of information technologies and the principle of accessibility of information on the Internet.
- ▶ *Originality/value* – the study is original, not previously published. The value is determined by the conditions of building electronic states in the world that are developing both objectively and at the level of legal regulation, which increases the importance of identifying the characteristics of the subject composition. At the same time, constitutional and legal relations are of primary importance, which are basic, basic to all other sectoral legal relations.

| **Key words:** electronic state, digitalization, human rights, constitutional and legal relations, subjects.

## 1. Введение

Количественный состав субъектов конституционно-правовых отношений многогранен. Таковыми являются субъекты, свойственные и иным отраслям права, в этом числе физические и юридические лица, государство, индивидуальные предприниматели. Имеются отдельные из них, которые обладают правовым статусом только в рамках конституционно-правовых отношений: социальные общности, население административно-территориальной единицы, территориальные коллективы и др. Указанные субъекты могут выступать как в регулятивных, так и охранительных правовых отношениях.

Подходы к понятию «субъект конституционно-правовых отношений» многочисленны в юридической науке. Их содержание может изменяться, исходя из определенного признака, положенного в основу формирования научной позиции. К примеру, А.П. Петров под субъектами конституционно-правовых отношений понимают стороны, между которыми возникают отношения по поводу реализации прав (свобод), а также исполнения обязанностей [Petrov, 2011: 20]. Согласно подходу А.Н. Пугачева, под субъектами конституционно-правовых отношений следует понимать их участников, которые в конкретном правоотношении осуществляют свои права и несут соответствующие юридические обязанности либо своей правоспособностью порождают правовые состояния [Pugachev, Vegera, 2009: 119].

Думается, что под субъектами конституционно-правовых отношений следует понимать реальных участников конкретных конституционных правоотношений, а также иных непосредственно связанных с ними правоотношений, которые обладают конституционной правосубъектностью и являются способными нести конституционно-правовую ответственность за совершенные конституционные правонарушения, а также за иные виды правонарушений, если таковые не вытекают из конституционного законодательства.

При этом в условиях построения электронного государства, повсеместного использования информационных технологий часть субъектов претерпевают модификацию либо существенным образом изменяют свой правовой статус. Не исключается также и расширение перечня субъектов конституционно-правовых отношений в условиях создания цифровой эпохи.

## 2. Общие положения о формировании электронного государства

Динамика развития общественных отношений, конституционного законодательства способствует как возникновению новых и малоисследованных субъектов (к примеру, социальных общностей), так и с модификацией сущности имевших место быть ранее субъектов права. Создание новой сферы правовых отношений (в сфере киберпространства, правоотношений в сфере цифровой реальности) влечет за собой изменение субъектного состава.

На уровне Организации Объединенных наций (ООН) принят ряд международных документов, определенным образом связанных с различными правами и обязанностями субъектов правоотношений в цифровом пространстве. В частности, Хартия о сохранении цифрового наследия 2003 года, положения которой направлены на сохранение человеческих знаний и различных форм их выражения в цифровой среде. Можно сказать, что Хартией формируется новое конституционное право в рамках национальных государств – право будущих поколений на доступ к цифровому наследию государства. Это важное направление в электронном государстве, которое обязывает уполномоченных субъектов принимать все возможные меры для своевременного обновления информационных устройств и программ, содержащих в себе элементы цифрового наследия.

К этой категории международных документов относится Конвенция ООН об использовании электронных сообщений в международных договорах 2005 года, которая «применяется к использованию электронных сообщений в связи с заключением или исполнением договоров между сторонами, коммерческие предприятия которых находятся в разных государствах». Данным документом устанавливается особый порядок реализации для юридических лиц развития свободы предпринимательской деятельности.

Конституционный Суд Республики Беларусь в Послании «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2018 году» обратил внимание «на важность своевременного законодательного регулирования реализации прав нового поколения. Учитывая усиление роли информатизации и цифровизации на современном этапе, правовое регулирование общественных отношений в информационной сфере должно являться приоритетным. В этих целях необходимо принятие нормативных правовых актов, направленных на защиту персональных данных граждан, обеспечение информационного суверенитета и кибербезопасности страны» [Poslanie...].

Главная проблема состоит в определении характера произошедших изменений в правовом статусе субъектов правовых отношений в сфере построения «электронного государства». Стоит отметить, что сам процесс построения информационного общества и электронного государства «запущен» относительно давно. Так, построение электронного государства в Республике Беларусь берет начало с 2003 года, когда было принято Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 27 декабря 2002 г. № 1819 «Об утверждении Государственной программы информатизации Республики Беларусь на 2003–2005 гг. и на перспективу до 2010 года «Электронная Беларусь». В дальнейшем также был принят ряд нормативных правовых актов, стимулирующих дальнейшее построение электронного государства. В настоящий момент действует Стратегия развития информатизации в Республике Беларусь на 2016–2022 годы, утвержденная на заседании Президиума Совета Министров от 3 ноября 2015 года № 26.

Организация Объединенных Наций регулярно отслеживает позиции государств по уровню развития электронного правительства с помощью специального рейтинга. В 2018 году Республика Беларусь находилась на 38 месте. К примеру, Российская Федерация – на 32, Казахстан – на 39, Литва – на 40. «Электронными лидерами» 2018 года явились Дания, Австралия, Республика Корея, Великобритания, Швеция [Rejting...].

### 3. Трансформация субъектов конституционно-правовых отношений в условиях электронного государства

Важно определить, требуется ли разработка нового блока законодательства либо достаточно применить аналогию имеющегося правового регулирования поведения субъектов в сети Интернет. Показательно отметим, что 10 марта 2019 года в г. Москва прошел митинг, главной целью которого являлось пропаганда новой общественной компании «Цифровая оборона», которая ставит задачу вовлечь пользователей информационного пространства в юридически значимые действия для самозащиты своих цифровых прав. Такой митинг явился политической реакцией общества на законопроект «О суверенном Интернете».

Кроме того, в 2002 году в Брюсселе создана была международная общественная организация «Европейские цифровые права» (European Digital Rights) по защите прав человека в Интернете.

Думается, что при решении вопроса о «новом» правовом регулировании правового статуса субъектов конституционно-правовых отношений важно обратить внимание на ряд факторов:

Во-первых, само содержание и понимание конкретной сферы «электронного государства» (электронная торговля, электронная медицина, электронное образование и др.), уяснение ее специфики, выявление качественных изменений в связи с развитием киберпространства. К примеру, в Республике Беларусь «на повестке дня» стоит разработка новой концепции местного самоуправления, в которой ведущие эксперты склоняются к тому, чтобы создавать систему электронного управления на местах с учетом развивающихся IT-технологий. В этой связи уместно создавать различные информационные платформы, которые будут обеспечивать непосредственный доступ населения к достижению консенсуса, ведению «диалога» с органами государственной власти на местах. Отметим, что отдельные элементы в государстве уже функционируют. К примеру, законодательством Республики Беларусь об обращениях граждан предоставлено право обращений в государственные органы, государственные организации, учреждения, к должностным лицам путем подачи электронных обращений. Такой институт в целом необходимо считать прогрессивным, однако в должной мере функцию «диалога, посредничества» он не выполняет. Похожая задача поставлена и перед Российской Федерацией – создать «цифровые муниципалитеты», где будет налажена система информационных «каналов» взаимодействия населения и представителей государственной власти.

Во-вторых, уяснение сущности основных прав и свобод. В этом направлении имеются различные подходы. Так, А.А. Карцхия считает, что «цифровая революция формирует новые права в цифровом пространстве Интернета, иных информационно-коммуникационных технологиях, придает новые, порой неожиданные, аспекты реализации основных прав и свобод гражданина» [Karckhiya, 2018: 34]. Другая категория ученых придерживается подхода о новых способах реализации имеющихся прав в условиях цифровой эпохи с использованием IT-технологий. К примеру, в 2018 году в США в Западной Вирджинии впервые было реализовано право избирать американскими гражданами с помощью блокчейн-платформы. Это позволило гражданам США, находящимся за пределами государства, реализовать свое избирательное право. Относительно данного вопроса В.Д. Зорькин высказывает следующую позицию: «В условиях новой цифровой реальности для государства настала пора конкретизировать фундаментальные права



и свободы человека (свобода выражения мнения, включающая свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ; право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну и др.) [Zorkin, 2018].

В условиях построения электронного государства субъектам правовых отношений важно обеспечить новые информационные права на уровне конституций государств: право на развитие цифровых компетенций, что устранит возможные проявления неравенства в информационной среде; право на культурное, политическое и иные формы самовыражения в сети Интернет с учетом возможности ограничения данного права на уровне закона; право доступа к цифровым технологиям, предполагающее реальную доступность к данным ресурсам социально уязвимых категорий населения; обеспечение механизма защиты прав в цифровой среде, в который должны включаться не только судебные и правоохранительные органы, но и разрабатываться новые меры «информационной ответственности» (блокировка контента, занесение в спам, удаление страницы в социальных сетях, включение в список недобросовестных субъектов электронного торгового оборота и др.).

В-третьих, определение характера субъектов правоотношений, являются ли они «новыми», не известными до этого в правовой реальности. К примеру, если вести речь о вновь возникших субъектах правоотношений, то можно вести речь, к примеру, о группе лиц, подающих электронную петицию, о блогерах, об операторах киберплатформ и др.

Зарубежные государства также пошли по пути создания (образования) новых «электронных» субъектов правовых отношений. К примеру, речь идет о создании Интернет-суда в Китае, который рассматривает дела на специально созданной для этого Интернет-платформе, где можно проследить весь судебный процесс. Все участники судопроизводства при этом участвуют в деле дистанционно. Кроме того, в Китае создана Национальная надзорная комиссия, которая осуществляет борьбу с коррупцией на основе использования информационных технологий. Следовательно, сфера государственного контроля также обретает «электронную окраску».

Ряд субъектов наделяется новыми требованиями деятельности в связи с созданием информационного пространства. В частности, как отмечает И.В. Петрин, «одним из важнейших требований, предъявляемых к органам публичной власти, является необходимость создания ими сайтов в сети Интернет. При этом для обеспечения максимальной реализации принципа

транспарентности органов власти необходимо задействовать и сторонние ресурсы, имеющие максимальную пользовательскую аудиторию (социальные сети, мессенджеры)» [Petrin, Avdeev, 2019: 26].

Новая сфера отношений (информационная) зачастую может влечь за собой ряд правовых проблем. К примеру, создание страниц в социальных сетях от лица неуполномоченных лиц, размещение на ней информации и т. д. Для решения данной проблемы рядом исследователей предлагается определенный выход: создание Цифрового реестра, в котором следует регистрировать официальные аккаунты органов государственного управления, что позволит внести ясность в правовой статус данных аккаунтов» [Averin, Rogodina, Avdeev, 2019: 9]. К примеру, Е.П. Воронюк к числу таковых относит следующие: о создании единого безопасного информационного пространства; о неравенстве граждан в цифровом государстве; проблема равноправия граждан; о качестве предоставляемых услуг и об ответственности за некачественные публичные услуги и др. [Voronyuk, 2019: 28].

Отметим, что состояние современной цифровой реальности, законодательства, регулирующего правовые отношения в «электронном государстве», должно полностью соответствовать требованиям Конституции Республики Беларусь, которая выступает в качестве нормативного правового акта, имеющего высшую юридическую силу. В частности, в части 1 статьи 1 Конституции государство взяло на себя обязанность построить в Республике Беларусь правовое, демократическое и социальное государство. Следовательно, такие характеристики должны быть основополагающими и применительно к новому субъекту отношений – «электронному государству».

В условиях развития цифровой реальности отправной должна будет признана часть 1 статьи 34 Конституции, согласно которой «гражданам Республики Беларусь гарантируется право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды» [Konstitucija...]. Закономерно поставить вопрос о поиске конституционно-правового баланса интересов граждан в области распространения, хранения и пользования информацией в электронном пространстве и таким важными конституционными ценностями, как национальная безопасность, права и свободы других лиц, общественный правопорядок и др.

Построение электронного государства порождает новые конституционные принципы в целях достижения устоявшегося в доктрине баланса известной триады – «человек–общество–государство». Поскольку тенденция цифровизации – это тенденция всех государств, то в нормах конституций важно пересмотреть содержание принципа нейтралитета государства, наполнив его новым содержанием – с учетом нейтралитета информационных технологий во внешней политике. Важно обозначить принцип доступности предоставления информации, передачи данных через глобальную сеть Интернет, принцип гендерного равенства и формирования образов в информационном пространстве.

Активное участие в Интернет-пространстве субъектов конституционно-правовых отношений предполагает повышение их правовой и политической ответственности. В этом направлении действия субъектов могут носить как правомерный, так и противоправный характер. К примеру, уголовное законодательство Республики Беларусь предусматривает признание общественно опасными деяниями клевету и оскорбление, в случае их размещения в глобальной компьютерной сети Интернет. Административная ответственность за такие же деяния предусмотрена только путем совершения схожих деяний иными способами, за исключением Интернет-пространства.

В преамбуле Конституции Республики Беларусь содержится формулировка относительно вопроса ответственности народа за настоящее и будущее нашего государства. Однако такого рода ответственность нельзя относить к правовой, поскольку имеется в виду определенный политический аспект ее содержания. Если вести речь о становлении электронного государства и, как одного из его составляющих, развития института электронной демократии, то последовательно вытекает вывод о политической ответственности народа за настоящее и будущее электронного государства.

В данном ключе речь идет о готовности обеспечить реализацию в полной мере прав и свобод граждан с учетом соответствующего уровня развития информационных технологий, о повышении ответственности кандидатов на выборные должности, проводящих предвыборную агитацию в сети Интернет, о качестве информации, размещенной в глобальном информационном пространстве, в том числе, и о состоянии окружающей среды (что сейчас именуется «модным» направлением – «электронная экология») и др.

### 3. Электронные общественные объединения – новые субъекты конституционно-правовых отношений

Значимую роль в современных условиях приобретают такие «новые» субъекты конституционно-правовых отношений, как электронные объединения. К слову отметим, что по официальным данным Министерства юстиции Республики Беларусь по состоянию на 1 июля 2018 года в государстве зарегистрировано 2907 общественных объединений, из них 227 международных, 770 республиканских и 1910 местных. Зарегистрировано и поставлено на учет 42 062 организационные структуры общественных объединений. Зарегистрировано 39 союзов (ассоциаций) общественных объединений, 207 фондов, в том числе 16 международных, 7 республиканских и 184 местных, 7 республиканских государственно-общественных объединений.

В современный период все большее значение приобретают различные объединения в сети Интернет. В этой связи происходит переосмысление, конкретизация устоявшихся социальных отношений с помощью использования социальных сетей в Интернет-пространстве. Появление такого рода «электронных общественных объединений» обусловлено переходом к новому типу отношений, развивающихся в рамках информационного общества, построения «электронного государства». Новые коллективные субъекты, как правило, создаются с целью решения разовых вопросов, создаются на временный срок и выступают наиболее быстрым, эффективным и доступным способом участия граждан в управлении делами общества и государства.

Электронные общественные объединения являются элементами гражданского общества, которое, в свою очередь, в современный период не связано границами территориальности в государстве, что обусловлено перемещением ряда его субъектов в сеть Интернет. Вместе с тем, в науке конституционного права гражданское общество выступает значимым элементом при построении диалога между обществом и государством, а также в достижении определенного конституционно-правового баланса их интересов. Весьма твердо высказывает свою позицию о роли гражданского общества в доктрине конституционализма С.А. Денисов. Так, автор отмечает, что «в его основе лежит идея подчинения государства обществу граждан и направление государства на службу правам и свободам человека и гражданина» [Denisov, 2019: 12]. Вместе с тем свобода и самостоятельность гражданского общества и его институтов не может быть абсолютной, что установлено рядом конституционно-правовых норм.

Так, в соответствии с частью 1 статьи 23 Конституции Республики Беларусь «ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц» [Konstitucija...]. Несмотря на то, что буквальное толкование данной нормы Основного Закона позволяет применять ее действие в решении вопросов об ограничениях прав личности, считаем, что действие должно распространяться и на коллективные права и свободы индивидов.

В этой связи важно ограничивать и контролировать такие электронные общественные объединения в сети Интернет, которые пропагандируют военные действия, расовую или иные формы дискриминации, призыв к протестам, к подрыву государственной власти и др. Такие действия следует рассматривать как необходимые для обеспечения конституционно-правового баланса интересов государства и общества и как не посягающие на коллективные конституционные права и свободы.

В качестве яркого примера таких новых форм общественных объединений Ф.Г. Шухов приводит объединения для решения конкретного вопроса [Shukhov, 2019: 30]. При этом автор отмечает, что «за рубежом примером может служить группа GetUp!, которая действует в Австралии. Она объединяет последователей для решения конкретных проблем австралийского общества. Не политические идеи, а ценности членов объединения становятся движущей силой. Для решения общественно важных задач проводятся кампании по сбору средств, ведется онлайн и офлайн деятельность, которая обязательно освещается в СМИ. Темы, которые затрагивают кампании общества, весьма обширны: экономическая открытость, экологическая справедливость, права человека, демократическая интеграция. В деятельности группы используются разные способы. В одних случаях идет сбор подписей под петицией, в других – поиск лидеров местных сообществ, которые могут организовать людей на общение с местными властями» [Shukhov, 2019: 30].

В своем исследовании И.М. Япрынец предлагает вести речь о гражданских инициативах в конституционной сфере, под которыми автор понимает действия граждан, направленные на их конструктивное участие в управлении делами общества и государства с целью обеспечения общественных интересов. При этом автор отмечает, что такие представители общественности могут быть как постоянно действующим формированиями,

так и формируемыми исключительно для реализации определенной инициативы [Yaruncsev, 2019: 17].

Правовая защита прав объединений в цифровой реальности не урегулирована действующим нормативными правовыми актами. Отметим, что в данном направлении Российская Федерация сделала «большой шаг» вперед в законодательной регламентации цифровых прав, однако, только в гражданской сфере. Так, Федеральным Законом Российской Федерации от 18.03.2019 г. № 34-ФЗ были внесены изменения в *Гражданский кодекс Российской Федерации* путем включения в область законодательного регулирования категории «цифровых прав». Отметим, что в Республике Беларусь, несмотря на принятие Декрета Президента Республики Беларусь от 21 декабря 2017 г. № 8 «О развитии цифровой экономики» схожие нормы до настоящего времени не внесены.

Такого рода «электронные объединения» имеют ряд отличий от «классических» общественных объединений Республики Беларусь.

В частности, важной особенностью является гибкость таких образований, их мгновенная реакция и принятие решения по определенному вопросу в сфере управления обществом или государством. Это обусловлено отсутствием формальных требований к регистрации, к разработке уставных документов, к минимальным требованиям к структуре и численности объединения и т. д. Ярким положительным примером является эстонский опыт, когда на выборах внедрились электронное голосование, что позволило такому субъекту конституционно-правовых отношений с помощью информационных технологий реализовать свое избирательное право. В Исландии советом в сети Facebook был подготовлен проект конституции с учетом более 300 предложений и комментариев, полученных в сети Интернет.

Значимым отличием электронных объединений выступает также возможность организации публичных дискуссий через социальные сети, правовые форумы и другие информационные площадки. Такие дискуссии позволят привлечь внимание общественности к правовым проблемам в общественной и государственной сфере.

Кроме того, электронные объединения носят, как правило, ситуативный характер. Они могут создаваться по собственной инициативе для решения разовой, одномоментной задачи. Такими примерами могут выступать инициативы граждан по подаче электронных петиций, группы пользователей в социальной сети Вконтакте и др. Принятие решения при этом может

осуществляться нажатием одной клавиши «Принять», «Участвовать», «За», «Против» и т. д. Дальнейшее существование такого объединения по существу не имеет смысла. В то время как объединения «классической природы образования» носят постоянный характер, создаются в целях длительного решения определенного круга проблем.

#### 4. Выводы

Построение электронного государства влечет модификацию содержания и правового статуса субъектов конституционно-правовых отношений. Это обусловлено спецификой определенной сферы в электронном государстве, а также происходящих в ней качественных изменений в связи с развитием цифровой реальности. Важное значение имеет новое понимание содержания прав и свобод субъектов правоотношений, реализация которых происходит с использованием информационных технологий. При этом ряд субъектов конституционно-правовых отношений являются «новыми» для сферы правовой действительности.

Сфера цифровой реальности порождает ряд правовых проблем, обусловленных, с одной стороны, отставанием реакции законодателя на развитие общественных отношений, а с другой, еще недостаточной апробированностью на практике новых требований, ограничений, возможностей, доступных для субъектов конституционно-правовых отношений. Трансформации подлежат также основополагающие конституционные принципы. На первое место должны выходить следующие из них: принцип нейтралитета информационных технологий и принцип доступности информации в сети Интернет.

В эпоху электронного государства на смену устаревшим классическим субъектам конституционно-правовых отношений приходят новые. Такими субъектами являются электронные общественные объединения, представляющие собой образования (инициативы), не имеющие, как правило, формального оформления (в виде регистрационных уставных документов), носящие ситуативный характер, способные в кратчайшие сроки принимать решения в сфере управления обществом и государством. Зарубежный практический опыт доказывает большой потенциал такого рода объединений, особенно в сфере защиты и реализации конституционных прав и свобод.



## | Литература

- Averin A.V., Pogodina I.V., Avdeev D.A., 2019, *Organy gosudarstvennoj i municipalnoj vlasti v socialnykh setyakh: celi prisutstviya*, “Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie”, No. 6 || Аверин А.В., Погодина И.В., Авдеев Д.А., 2019, *Органы государственной и муниципальной власти в социальных сетях: цели присутствия*, «Государственная власть и местное самоуправление», № 6.
- Denisov S.A., 2019, *Osnovnyye konstitucionnyye obyazannosti gosudarstva i ikh realizaciya*, “Konstitucionnoe i municipalnoe pravo”, No. 6 || Денисов С.А., 2019, *Основные конституционные обязанности государства и их реализация*, «Конституционное и муниципальное право», № 6.
- Karchiya A.A., 2018, *Cifrovaya transformaciya i prava cheloveka*, “Russkaya politologiya – Russian political science”, No. 4 || Карцхия А.А., 2018, *Цифровая трансформация и права человека*, «Русская политология – Russian political science», № 4.
- Konstituciya Respubliki Belarus 1994 goda || Конституция Республики Беларусь 1994 года.
- Petrin I.V., Avdeev D.A., 2019, *Otkrytost informacii v deyatelnosti gosudarstvennykh organov*, “Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie”, No. 1 || Петрин И.В., Авдеев Д.А., 2019, *Открытость информации в деятельности государственных органов*, «Государственная власть и местное самоуправление», № 1.
- Petrov A.P., 2011, *Konstitucionnoe pravo: uchebnoe posobie*, Minsk || Петров А.П., 2011, *Конституционное право: учебное пособие*, Минск.
- Poslanie Konstitucionnogo Suda Respubliki Belarus “O sostoyanii konstitucionnoj zakonnosti v Respublike Belarus v 2018 godu” || Послание Конституционного Суда Республики Беларусь «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2018 году», [электронный ресурс] <http://www.kc.gov.by/main.aspx?guid=27535> [дата доступа: 15.01.2020].
- Pugachev A.N., Vegera I.V., 2009, *Konstitucionnoe pravo: uchebno-metodicheskij kompleks*, Vol. 1, Novopolock || Пугачев А.Н., Вегера И.В., 2009, *Конституционное право: учебно-методический комплекс*, ч. 1, Новополюцк.
- Rejting elektronnoho pravitelstva OON || Рейтинг электронного правительства ООН, [электронный ресурс] <http://www.tadviser.ru/index.php> [дата доступа: 14.02.2020].
- Shukhov F.G., 2019, *Transformaciya deyatelnosti obshhestvennykh obedinenij v usloviyakh cifrovoj ekonomiki*, “Voprosy rossijskogo i mezhdunarodnogo prava”, Vol. 9, No. 7A || Шухов Ф.Г., 2019, *Трансформация деятельности общественных объединений в условиях цифровой экономики*, «Вопросы российского и международного права», т. 9, № 7А.
- Voronjuk E.P., 2019, *Publichnye uslugi i cifrovye tekhnologii: pravovoe oformlenie v konstitucionnom prave*, “Aktualnye problemy rossijskogo prava”, No. 4 || Воронюк Е.П., 2019, *Публичные услуги и цифровые технологии: правовое оформление в конституционном праве*, «Актуальные проблемы российского права», № 4.



- Yapryncev I.M., 2018, *Obshhestvennyj kontrol v sisteme grazhdanskikh iniciativ v Rossijskoj Federacii: konstitucionno-pravovoe issledovanie*, Moskva || Япрынцев И.М., 2018, *Общественный контроль в системе гражданских инициатив в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование*, Москва.
- Zorkin V.D., *Pravo v cifrovom mire: razmyshleniya na polyakh Peterburgskogo mezhdunarodnogo yuridicheskogo foruma* || Зорькин В.Д., *Право в цифровом мире: размышления на полях Петербургского международного юридического форума*, [электронный ресурс] <https://rg.ru/2018/05/29/zorkin-zadacha-gosudarstva-priznavat-i-zashchishchat-cifrovye-prava-grazhdan.html> [дата доступа: 20.02.2020].

## Марина Андрияшко

- ▶ Барановичский государственный университет
- ▶ e-mail: andryiashkoma@mail.ru
- ▶ ORCID: 0000-0003-2527-2224

### СИСТЕМА АКТОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ ПО ВОПРОСАМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ

### THE SYSTEM OF ACTS ON ISSUES OF PROVIDING SECURITY OF THE REPUBLIC OF BELARUS

#### | Abstract

- ▶ *Goal* – to explore the paradigm of a programmatic way of regulating security issues of the Republic of Belarus.
- ▶ *Research methodology* – in the article the author applied general (system analysis method, method of argumentation theory) and private scientific methods of cognition (legal: formal-legal and comparative-legal methods).
- ▶ *Score/results* – in the article, by analyzing such aspects as the issues of ensuring demographic security, ongoing state programs in the field of ensuring security in this direction, the achieved results of implementing state programs and the stability of such results, the need for additional study of the possibility of constructing a system of acts on security issues is shown. The types of acts on security issues and the types of approving regulatory legal acts are examined. And made the conclusion that there is no uniform approach to building a system of acts on security issues.
- ▶ *Originality/value* – the work is done by the author independently without any help and assistance of others. The article provides links to citations, as well as links to legislation. The nature of the article is a review report.

| **Key words:** national security, demographic security, concepts, programs, strategies, action plans and measures, regulatory legal acts, non-regulatory legal acts, Republic of Belarus.

## 1. Введение

В первом полугодии 2015 года была анонсирована Национальная программа демографической безопасности Республики Беларусь на 2016–2020 годы<sup>1</sup>. Однако распоряжением Премьер-министра Республики Беларусь от 6 ноября 2015 года № 375р «О формировании государственных программ на 2016–2020 годы» была утверждена Государственная программа «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь» на 2016–2020 годы.

Программа утверждена постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 14 марта 2016 года № 200 «Об утверждении Государственной программы „Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь“ на 2016–2020 годы»<sup>2</sup> и в 2020 году завершается срок ее реализации.

Программа предусматривает создание условий для улучшения здоровья населения, развития и укрепления семейных ценностей, повышения престижа родительства, улучшения воспроизводства населения, сокращения уровня смертности, увеличения ожидаемой продолжительности жизни, повышения качества и доступности услуг системы здравоохранения, а также оптимизации внутренних миграционных процессов.

Указанной комплексной (здоровье и демография) программе предшествовала реализация собственно Национальных программ демографической безопасности 2007–2010<sup>3</sup> и 2011–2015 годов<sup>4</sup>. В ходе реализации

---

<sup>1</sup> Одобрена концепция Национальной программы демографической безопасности Республики Беларусь на 2016–2020 годы, [электронный ресурс] [https://www.belarus.by/ru/press-center/press-release/v-belarusi-dan-start-tretjej-demograficheskoy-natsprogrammy-demograficheskoy-bezopasnosti-na-pjatiletie\\_i\\_30121.html](https://www.belarus.by/ru/press-center/press-release/v-belarusi-dan-start-tretjej-demograficheskoy-natsprogrammy-demograficheskoy-bezopasnosti-na-pjatiletie_i_30121.html) [дата доступа: 27.02.2020].

<sup>2</sup> Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 14 марта 2016 г. № 200 «Об утверждении Государственной программы «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь на 2016–2020 годы», в ред. постановления Совета Министров Республики Беларусь от 16 декабря 2019 г. № 867, Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 20.12.2019, 5/47538.

<sup>3</sup> Указ Президента Республики Беларусь от 26 марта 2007 г. № 135 «Об утверждении Национальной программы демографической безопасности Республики Беларусь на 2007–2010 годы», Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2007, № 79, 1/8434.

<sup>4</sup> Указ Президента Республики Беларусь от 11 августа 2011 г. № 357 «Об утверждении Национальной программы демографической безопасности Республики Беларусь на 2011–2015 годы», в ред. Указа Президента Республики Беларусь

мероприятий указанных программ по всем целевым показателям удалось достичь установленных значений. Однако по ключевым показателям достигнутые значения были пороговыми:

- 1) предусматривалось увеличение суммарного коэффициента рождаемости (число детей, которых могла бы родить одна женщина на протяжении всего репродуктивного периода (15–49 лет) до 1,55–1,65;
- 2) предусматривалось снижение коэффициента общей смертности населения до 13,0–12,5 на 1000 человек;
- 3) предусматривалось снижение смертности трудоспособного населения до 5,0 на 1000 человек.

Фактически, согласно официальным данным Национального статистического комитета Республики Беларусь (далее – НСК), по состоянию на конец 2015 года были достигнуты следующие пороговые значения целевых показателей программы:

- 1) суммарный коэффициент рождаемости составил 1,724. Этот же показатель в 2016 году составил 1,733, однако уже в 2017 году – 1,541, а в 2018 году – 1,448 [*Demograficheskij ezhegodnik...*, 2019: 272];
- 2) общий коэффициент смертности населения на 1000 человек составил 12,6 [*Demograficheskij ezhegodnik...*, 2019: 131] (при этом общий коэффициент смертности мужчин на 1000 человек – 13,5; общий коэффициент смертности женщин на 1000 человек – 11,9 [*Demograficheskij ezhegodnik...*, 2019: 164]);
- 3) смертность трудоспособного населения. Статистические издания НСК Республики Беларусь не отражают рассчитанных значений таких показателей.

Расчеты произведены нами самостоятельно согласно методологическим пояснениям НСК, согласно которым «возрастной коэффициент смертности – отношение числа смертей лиц определенного возраста или возрастной группы за определенный период времени к среднегодовой численности населения соответствующего возраста или возрастной группы» [*Demograficheskij ezhegodnik...*, 2019: 14]. Так, в 2016 году в трудоспособном возрасте умерло 21 439 человек, всего трудоспособных в 2016 году

---

от 12.09.2012, Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 14.09.2012, 1/13752.

было 5 432 000 человек<sup>5</sup>, соответственно, частное – 3,946. В 2017 году в трудоспособном возрасте умерло 21 201 человек, всего трудоспособных в 2016 году было 5 432 000 человек<sup>6</sup>, соответственно, частное – 3,902. Однако уже в 2018 году в трудоспособном возрасте умерло 22 253 человека, всего в трудоспособном возрасте было 5 434 000 человек<sup>7</sup>, соответственно, этот показатель составил 4,095.

Динамика по указанным показателям свидетельствует о нестабильности достигнутых положительных результатах реализации программ демографической безопасности. Схожие выводы делают и известные белорусские ученые [Shakhotko, 2011: 67]. Эффект предпринимаемых мер и проводимых мероприятий весьма краткосрочный, иногда в течение последующих 3–5 лет его действие нивелируется и происходит возврат к «допрограммным» значениям показателей. Фактические результаты реализации Национальных программ демографической безопасности 2007–2010, 2011–2015 годов послужили предпосылкой разработки Государственной программы «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь» на 2016–2020 годы. Однако уже сейчас очевидно, что целевые показатели, предусмотренные ее положениями, будут характеризоваться пороговыми значениями.

Более того – Министерство экономики Республики Беларусь по результатам 2018 года, оценивая эффективность Государственной программы «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь» на 2016–2020 годы, отнес ее не к категории «высокоэффективных» или «эффективных», а к категории – «среднеэффективных» и имеющих наибольший удельный вес в структуре расходов бюджета на финансирование мероприятий государственной программы<sup>8</sup> (наряду с двумя другими, при этом общее количество государственных программ на период 2016–2020 годы – 20).

В этой связи встает вопрос о подходах к формированию новой программы по направлению обеспечения демографической безопасности: останутся ли они прежними либо пришло время концептуально изменить понимание

<sup>5</sup> Там же, с. 23, с. 323.

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> Информация об итогах реализации государственных программ (подпрограмм) в 2018 году, Министерство экономики Республики Беларусь, [электронный ресурс] <https://www.economy.gov.by/uploads/files/gos-progr-2016-2020/informatsija-2018.pdf> [дата доступа: 17.02.2020], с. 5–6.

программ демографической безопасности. Возможно, сама парадигма программного способа регулирования не отвечает духу времени.

## 2. Предпосылки и прогнозы в программах по вопросам обеспечения безопасности

Результаты реализации государственных программ, направленных на повышение рождаемости и сокращение смертности в Республики Беларусь, носят краткосрочный характер, достигаются лишь пороговые неустойчивые значения целевых показателей. В то же время ситуация Республики Беларусь в демографической сфере не является уникальной – многие демографические явления и процессы являются общемировой тенденцией, которая была прогнозируемой и ожидаемой десятилетия назад.

Известный канадский эксперт по вопросам безопасности, обороны и политической демографии Christian Leuprecht отмечал в 2010 году, что «...доля населения мира, проживающего в развитых индустриальных демократиях, будет продолжать сокращаться: с 24% в 1980 году до 18% сегодня и 16% к 2025 году. Это поразительное изменение: ведь между 1700 и 1900 годами население Европы и ее зарубежных территорий удвоили свою долю населения с 20 до 40%. Еще в 1950 году Европа, Япония и Северная Америка вместе составляли примерно 1/3 мирового населения по сравнению с одной пятой сегодня и менее одной седьмой к 2050 году» [Leuprecht, 2010: 27–48].

Известным демографом, экономистом, социологом Людмилой Петровой Шахотко неоднократно прогнозировались для Республики Беларусь социально-экономические последствия демографических тенденций, процессов и явлений. В частности, профессор Л.П. Шахотко отмечала, что начиная с 2008 года «...численность населения в трудоспособном возрасте впервые уменьшилась. Новая тенденция будет сказываться достаточно длительное время (не менее 15–20 лет), причем темпы ее нарастания значительно ускорятся. Кроме того, в ближайшие годы начнет уменьшаться не только численность, но и доля населения в трудоспособном возрасте. Страна столкнется с нехваткой трудовых ресурсов» [Shakhotko, 2008: 36].

Подобные прогнозы подлежат учету и отражению в государственных прогнозах социально-экономического развития, под которыми согласно части второй статьи 1 Закона Республики Беларусь от 5 мая 1998 г.

№ 157-3 «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь»<sup>9</sup> понимается система научно обоснованных представлений о направлениях, критериях, принципах, целях и приоритетах социально-экономического развития Республики Беларусь на соответствующий период с указанием основных прогнозируемых показателей, целевых ориентиров и мер по обеспечению их достижения.

В соответствии со ст. 2 указанного Закона, система государственных прогнозов социально-экономического развития Республики Беларусь включает:

- 1) на долгосрочную перспективу – национальную стратегию устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на пятнадцать лет и основные направления социально-экономического развития Республики Беларусь на 10 лет;
- 2) на среднесрочную перспективу – программу социально-экономического развития Республики Беларусь на 5 лет;
- 3) на краткосрочный период – годовой прогноз социально-экономического развития Республики Беларусь.

Главными целями разработки прогнозов социально-экономического развития и программ социально-экономического развития являются достижение устойчивого экономического роста, высокой степени занятости, стабилизации цен, внешнеэкономического равновесия и на этой основе – повышение уровня жизни народа<sup>10</sup>.

Примечательно, что в стратегиях национальной безопасности преимущества большинства зарубежных государств подчеркивается, что именно народ – это тот объект, в интересах которого обсуждаются, разрабатываются и принимаются национальные стратегии безопасности государства, часто именуемые «White Paper».

Например, *National Security Strategy of Sweden (2017)* изложена в духе «the efforts to protect the people of Sweden are based on strong foundations»<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Закон Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 157-3 «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь», Ведамасці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь, 1998, № 20, ст. 222.

<sup>10</sup> Преамбула, там же.

<sup>11</sup> *National Security Strategy of Sweden (2017)* – Government Office of Sweden, [электронный ресурс] <https://www.government.se/4aa5de/contentassets/0e04164d7eed462aa511ab03c890372e/national-security-strategy.pdf> [дата доступа: 17.02.2020], с. 3.

В *National Security Strategy of the United States of America* (2017) тоже основной объект и мерило проводимой государственной политики – народ: «...America that can preserve peace, uphold liberty, and create enduring advantages for the American people»<sup>12</sup>.

В *National Security Strategy of the Netherlands* (2019) тоже отмечается, что «the Netherlands is an open society in which people can reap the benefits of social and economic developments»<sup>13</sup>.

В *White Paper On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr* (2016) также отмечается о том, что «the commitment and aims of German governance are to ensure freedom, security and prosperity for our citizens, to promote peace, and to strengthen the rule of law»<sup>14</sup>.

В *The French White Paper on Defence and National Security* (2017) отмечено, что «the goal is to protect the nation in times of major crisis while increasing its resilience defined as the „capability of public authorities and the French society to respond to a major crisis and rapidly restore normal functioning»<sup>15</sup>.

В соответствии с пунктом 20 и пунктом 52 Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь»<sup>16</sup> определено

<sup>12</sup> National Security Strategy of the United States of America (2017) – White House, [электронный ресурс] <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-005.pdf> [дата доступа: 17.02.2020], с. 1.

<sup>13</sup> National Security Strategy of the Netherlands (2019) – National Coordinator for Security and Counterterrorism, Ministry of Justice and Security, [электронный ресурс] <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:H5aoHZu7Z2MJ:https://english.nctv.nl/documents/publications/2019/09/19/national-security-strategy+&cd=2&hl=ru&ct=clnk&gl=by&clie nt=firefox-b-d> [дата доступа: 17.02.2020], с. 16.

<sup>14</sup> White Paper On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr (2016) – The Federal Government, [электронный ресурс] [http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/Otras Publicaciones/Internacional/2016/White\\_Paper\\_Defence\\_Germany\\_13jul2016.pdf](http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/Otras Publicaciones/Internacional/2016/White_Paper_Defence_Germany_13jul2016.pdf) [дата доступа: 17.02.2020], с. 24.

<sup>15</sup> The French White Paper on Defence and National Security (2017) – Permanent representation of France to the Conference on Disarmament, [электронный ресурс] <https://cd-geneve.delegfrance.org/Strategic-review-of-Defence-and-national-security-2017> [дата доступа: 17.02.2020], с. 6.

<sup>16</sup> Указ Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь», в ред. Указа Президента Республики Беларусь от 24 января 2014 г. № 49, Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 30.01.2014, 1/14788.



применительно к белорусскому народу соответственно следующее: на основе социально ориентированной рыночной экономики Республики Беларусь достигнуты высокие темпы роста валового внутреннего продукта и уровня жизни белорусского народа, в целом обеспечена экономическая безопасность (пункт 20); совершенствование государственной политики в области межнациональных и межконфессиональных отношений будет заключаться в обеспечении условий для укрепления единой общности «белорусский народ», воспитании уважения к другим национальностям, религиям и культурам, пресечении любых попыток разжигания национальной и религиозной розни (пункт 52).

В текущем году оканчивается срок действия Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 15 декабря 2016 г. № 466<sup>17</sup>, направленной на скорейшее восстановление устойчивого экономического роста в Республике Беларусь и приближение уровня и качества жизни населения страны к развитым государствам мира. Во введении к Программе отмечено, что в ней обоснованы пути повышения конкурентоспособности экономики и качества жизни белорусских граждан, развития конкуренции и совершенствования институциональной среды, предложены правовые и социально-экономические механизмы реализации приоритетов и задач пятилетия.

Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы упоминает о белорусском народе в главе 8 «Развитие человеческого потенциала и повышение качества жизни белорусского народа», где отмечается о том, что социальная политика государства будет направлена на обеспечение достойного уровня и качества жизни белорусских граждан, укрепление демографического потенциала, также в разделе 8.7 этой же главы – «Развитие национальной культуры и творческого потенциала белорусского народа».

В пункте 46 Концепции информационной безопасности Республики Беларусь, утвержденной постановлением Совета Безопасности Республики Беларусь от 18 марта 2019 г. № 1 «О Концепции информационной

---

<sup>17</sup> Указ Президента Республики Беларусь от 15 декабря 2016 г. № 466 «Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы», в ред. Указа Президента Республики Беларусь от 30 ноября 2017 г. № 428, Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 2.12.2017, 1/17378.

безопасности Республики Беларусь»<sup>18</sup>, отмечается, что для повышения устойчивости общества к деструктивным информационным воздействиям необходимо сосредоточить усилия на сохранении сформированных в общественном сознании традиционных *фундаментальных ценностей народа*, выступающих в качестве одного из основных элементов обеспечения его единства и одним из условий неуклонного развития государства.

### 3. Акты программного, прогнозного, стратегического и концептуального характера по вопросам обеспечения безопасности в Республике Беларусь

Интересным с позиций исследователя представляется изучение вопроса о значении и месте в правовой системе актов программного, прогнозного, стратегического и концептуального характера (программ, прогнозов, стратегий и концепций), имеющих значение в аспекте обеспечения устойчивого состояния национальной безопасности Республики Беларусь, и иных видов безопасности (демографической, экономической, информационной, и т. д.).

Интрига раскрывается после обращения к абзацу 4 части 2 статьи 4 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах»<sup>19</sup>, согласно которой программы, стратегии, концепции, планы мероприятий либо меры по осуществлению какой-либо деятельности отнесены к категории «ненормативных правовых актов».

Часть первая той же статьи дефинирует «ненормативный правовой акт» как официальный документ установленной формы, принятый (изданный) нормотворческим органом (должностным лицом) в пределах его компетенции или референдумом с соблюдением предусмотренной законодательством процедуры, который «не содержит норм права» и в целях применения действующих норм права «устанавливает обязательные предписания

---

<sup>18</sup> Постановление Совета Безопасности Республики Беларусь от 18 марта 2019 г. № 1 «О Концепции информационной безопасности Республики Беларусь», Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 20.03.2019, 7/4227.

<sup>19</sup> Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах», Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 31.07.2018, 2/2568.

распорядительного и (или) организационного характера», в том числе в отношении индивидуально определенных лиц (изменяет или прекращает действие этих предписаний), «и (или) рассчитан на однократное применение».

Концепция – единственный из видов ненормативных правовых актов, перечисленных в абзаце 4 части 2 статьи 4 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах», о котором в указанном выше Законе встречается повторное упоминание. Однако такое упоминание произведено в ином смысловом значении – в значении «концепции проекта нормативного правового акта».

Так, согласно части 1 статьи 43 указанного Закона в начале подготовки значительного по объему, сложного по содержанию и (или) наиболее значимого по степени важности регулируемых общественных отношений проекта нормативного правового акта разрабатывается его концепция. При изложении в концепции проекта нормативного правового акта его основных положений указываются круг лиц, на которых предполагается распространить действие нормативного правового акта, их новые права и обязанности, иные положения, впервые подлежащие закреплению в законодательстве, определения терминов, которые будут использованы в проекте нормативного правового акта, особенности формулирования заключительных положений проекта нормативного правового акта, дается оценка необходимости формулирования переходных положений.

С некоторой поправкой можно отметить, что и прогнозирование (не прогноз) в Законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» упоминается. Однако в контексте прогнозирования последствий принятия нормативного правового акта. Так, согласно части 1 статьи 45 указанного Закона, под прогнозированием последствий принятия (издания) нормативного правового акта понимается исследование, направленное на проведение оценки возможности достижения целей принятия (издания) нормативного правового акта, вариантов развития общественных отношений, обусловленных его принятием (изданием), а также в случае, если нормативный правовой акт не будет принят (издан).

Таким образом, программы, стратегии, концепции, доктрины, планы мероприятий либо меры по осуществлению какой-либо деятельности в силу того, что не являются нормативными правовыми актами, Законом Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» не дефинируются, порядок их подготовки не определяется, их реализация не обеспечивается силой властного принуждения.

Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» не упоминает о «доктрине» как акте программного характера. При этом законодательству Республики Беларусь знакома эта категория. В частности, одним из определяющих в вопросах обеспечения безопасности является Закон Республики Беларусь от 20 июля 2016 г. № 412-3 «Об утверждении Военной доктрины Республики Беларусь»<sup>20</sup>, согласно пункту 1 которой (доктрины) под военной доктриной Республики Беларусь понимается система официально принятых в Республике Беларусь взглядов на обеспечение ее военной безопасности.

Помимо указанного, постановлением Совета Министров Республики Беларусь 15 декабря 2017 г. № 962 «О Доктрине национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь до 2030 года»<sup>21</sup> утверждена соответствующая доктрина, разработанная в целях реализации государственной политики в области обеспечения национальной продовольственной безопасности, направленной на повышение обеспеченности качественным продовольствием и его доступности для полноценного питания и здорового образа жизни населения путем развития конкурентоспособного аграрного производства и создания социально-экономических условий для потребления продуктов питания на рациональном уровне.

В то же время следует отметить, что действующие в Республике Беларусь документы по вопросам как в целом обеспечения национальной безопасности, так и безопасности по отдельным сферам и направлениям, являются утверждаемыми. В частности:

- 1) *Концепция национальной безопасности Республики Беларусь* – утверждена Указом Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь»;
- 2) *Национальная программа демографической безопасности Республики Беларусь на 2011–2015 годы* – утверждена Указом Президента Республики Беларусь от 11 августа 2011 г. № 357 «Об утверждении Нацио-

<sup>20</sup> Закон Республики Беларусь от 20 июля 2016 г. № 412-3 «Об утверждении Военной доктрины Республики Беларусь», Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 26.07.2016, 2/2410.

<sup>21</sup> Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 15 декабря 2017 г. № 962 «О Доктрине национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь до 2030 года», Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 22.12.2017, 5/44566.

- нальной программы демографической безопасности Республики Беларусь на 2011–2015 годы»;
- 3) *Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы* – утверждена Указом Президента Республики Беларусь от 15 декабря 2016 г. № 466 «Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы»;
  - 4) *Концепции обеспечения пограничной безопасности Республики Беларусь на 2018–2022 годы* – утверждена Указом Президента Республики Беларусь от 16 октября 2018 г. № 410 «Об утверждении Концепции обеспечения пограничной безопасности Республики Беларусь на 2018–2022 годы»<sup>22</sup>;
  - 5) *Основные направления государственной семейной политики Республики Беларусь* – утверждены Указом Президента Республики Беларусь от 21 января 1998 г. № 46 «Об утверждении Основных направлений государственной семейной политики Республики Беларусь»<sup>23</sup>;
  - 6) *Концепции информационной безопасности Республики Беларусь* – утверждена постановлением Совета Безопасности Республики Беларусь от 18 марта 2019 г. № 1 «О Концепции информационной безопасности Республики Беларусь»;
  - 7) *Военная доктрина Республики Беларусь* – утверждена Законом Республики Беларусь от 20 июля 2016 г. № 412-З «Об утверждении Военной доктрины Республики Беларусь»;
  - 8) *Правовые и организационные основы обеспечения демографической безопасности* – определены Законом Республики Беларусь от 4 января 2002 г. № 80-З «О демографической безопасности Республики Беларусь»<sup>24</sup>;

---

<sup>22</sup> Указ Президента Республики Беларусь от 16 октября 2018 г. № 410 «Об утверждении Концепции обеспечения пограничной безопасности Республики Беларусь на 2018–2022 годы», Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 18.10.2018, 1/17987.

<sup>23</sup> Указ Президента Республики Беларусь от 21 января 1998 г. № 46 «Об утверждении Основных направлений государственной семейной политики Республики Беларусь», в ред. Указа Президента Республики Беларусь от 28.12.2007 г. № 676, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2008, № 5, 1/9268.

<sup>24</sup> Закон Республики Беларусь от 4 января 2002 г. № 80-З «О демографической безопасности Республики Беларусь», в ред. Закона Республики Беларусь от 9.01.2018 г. № 91-З, Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 18.01.2018, 2/2529.

- 9) *Основные направления внутренней и внешней политики Республики Беларусь* – определены Законом Республики Беларусь от 14 ноября 2005 г. № 60-3 «Об утверждении Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь»<sup>25</sup>;
- 10) *Концепция энергетической безопасности Республики Беларусь* – утверждена постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 23 декабря 2015 г. № 1084 «Об утверждении Концепции энергетической безопасности Республики Беларусь»<sup>26</sup>;
- 11) *Концепция борьбы с терроризмом в Республике Беларусь* – утверждена постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 25 июля 2013 г. № 658 «Об утверждении Концепции борьбы с терроризмом в Республике Беларусь»<sup>27</sup>;
- 12) *Основные направления реализации государственной политики в области гражданской обороны* – утверждены постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 9 декабря 2013 г. № 1051 «Об утверждении Основных направлений реализации государственной политики в области гражданской обороны»<sup>28</sup>;
- 13) *Государственная программа «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь» на 2016–2020 годы* – утверждена постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 14 марта 2016 г. № 200 «Об утверждении Государственной программы „Здоровье

---

<sup>25</sup> Закон Республики Беларусь от 14 ноября 2005 г. № 60-3 «Об утверждении Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь», в ред. Закона Республики Беларусь от 4.06.2015 г. № 275-3, Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 10.06.2015, 2/2273.

<sup>26</sup> Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 23 декабря 2015 г. № 1084, «Об утверждении Концепции энергетической безопасности Республики Беларусь» Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 1.01.2016, 5/41477.

<sup>27</sup> Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 25 июля 2013 г. № 658 «Об утверждении Концепции борьбы с терроризмом в Республике Беларусь», в ред. постановления Совета Министров Республики Беларусь от 27.07.2015 г. № 631, Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 30.07.2015, 5/40850.

<sup>28</sup> Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 9 декабря 2013 г. № 1051 «Об утверждении Основных направлений реализации государственной политики в области гражданской обороны», Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 13.12.2013, 5/38129.

народа и демографическая безопасность Республики Беларусь“ на 2016–2020 годы»;

- 14) *Доктрина национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь до 2030 года* – утверждена постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 15 декабря 2017 г. № 962 «О Доктрине национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь до 2030 года»;
- 15) *Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года* – одобрена протоколом заседания Президиума Совета Министров Республики Беларусь от 2 мая 2017 г. № 10<sup>29</sup>.

Помимо перечисленных существует и ряд иных документов, так или иначе имеющих отношение к организации управления обеспечением безопасности в Республике Беларусь. Однако в целях анализа видов документов, определяющих основы обеспечения безопасности, перечисленных актов вполне достаточно.

Анализ позволил нам выявить следующие виды актов, определяющих основы обеспечения безопасности:

- 1) концепция (национальной безопасности, энергетической безопасности, информационной безопасности, борьбы с терроризмом, пограничной безопасности);
- 2) стратегия (устойчивого социально-экономического развития);
- 3) доктрина (продовольственной безопасности, военной безопасности);
- 4) программа (национальная, государственная, социально-экономического развития);
- 5) основные направления (семейной политики, в области гражданской обороны, внутренней и внешней политики).

Особняком в этом перечне стоит Закон Республики Беларусь от 4 января 2002 г. № 80-З «О демографической безопасности Республики Беларусь»,

---

<sup>29</sup> Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года: протокол заседания Президиума Совета Министров Республики Беларусь от 2 мая 2017 г. № 10, [электронный ресурс] <http://www.economy.gov.by/uploads/files/NSUR2030/Natsionalnaja-strategija-ustojchivogo-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitija-Respubliki-Belarus-na-period-do-2030-goda.pdf> [дата доступа: 17.02.2020].



которым напрямую определены правовые и организационные основы обеспечения демографической безопасности.

Понимая под *законом* нормативный правовой акт, закрепляющий принципы и нормы правового регулирования наиболее важных общественных отношений (абзац первый части первой статьи 14 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах»), законодатель далее дает пояснение в отношении Закона Республики Беларусь от 14 ноября 2005 г. № 60-З «Об утверждении Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь» и Закона Республики Беларусь от 20 июля 2016 г. № 412-З «Об утверждении Военной доктрины Республики Беларусь». Так, в абзацах 2 и 3 части 1 статьи 14 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» отмечено, что законы об основных направлениях внутренней и внешней политики Республики Беларусь, о военной доктрине Республики Беларусь являются *программными*. Программные законы, согласно абзацу первому части третьей статьи 23 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах», имеют большую юридическую силу по отношению к другим законам.

В действующей редакции Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» не дефинируется понятие *программный закон*, тогда как в предыдущей редакции указанного закона термин определялся как закон, принимаемый в установленном Конституцией Республики Беларусь порядке и по определенным ею вопросам (утратил силу).

Стратегии, концепции, доктрины, основные направления, планы мероприятий либо мер по осуществлению деятельности не определены легально законодательством Республики Беларусь.

Однако понятие *государственные программы* (не *программы* как это упомянуто в Законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах») легально определены в подстрочном примечании к пункту 1.1 Указа Президента Республики Беларусь от 23 марта 2016 г. № 106 «О государственных программах и оказании государственной финансовой поддержки»<sup>30</sup>. Так, под *государственной программой* понимается документ планирования на республиканском или региональном уровне, обеспечивающий

---

<sup>30</sup> Указ Президента Респ. Беларусь от 23 марта 2016 г. № 106 «О государственных программах и оказании государственной финансовой поддержки», в ред. Указа Президента Республики Беларусь от 10.01.2019 г. № 10, Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 12.01.2019, 1/18128.



достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития, содержащий цели, задачи, комплекс мероприятий со сроками их осуществления, исполнителями и источниками финансирования.

Несмотря на исключительную важность перечисленных актов, они являются неорнативными правовыми актами, то есть не являются самостоятельными, а подлежат утверждению нормативными правовыми актами: указами Президента Республики Беларусь, постановлениями Совета Министров Республики Беларусь, постановлениями Совета Безопасности Республики Беларусь, а также законами.

#### 4. Выводы

Начиная с 2016 года, в Республике Беларусь внедряются программно-целевые методы планирования государственных программ, посредством которых достигается комплексное решение актуальных задач в сфере обеспечения безопасности, социально-экономического развития и т. д.

Вместе с тем, принимаемые акты по вопросам обеспечения безопасности Республики Беларусь не являются нормативно правовыми, легально не определены законодательством, являются утверждаемыми. Кроме того, они рассредоточены по органам принятия (утверждения), характеризуются отсутствием единообразного подхода к использованию терминологии.

#### | Литература

- Demograficheskiy ezhegodnik Respubliki Belarus: statisticheskiy sbornik*, 2019, ed. I.W. Medvedeva et al., Nacionalnyj statisticheskiy komitet Respubliki Belarus, Minsk || *Демографический ежегодник Республики Беларусь: статистический сборник*, 2019, ред. И.В. Медведева и др., Национальный статистический комитет Республики Беларусь, Минск.
- Leuprecht Ch., 2010, *International Security Strategy and Global Population Aging*, “Journal of Strategic Security”, Vol. 3, No. 4, p. 27–48, [online resource] <https://scholarcommons.usf.edu/jss/vol3/iss4/7> [date of access: 27.02.2019], DOI: <http://dx.doi.org/10.5038/1944-0472.3.4.2>.

- Shakhotko L.P., 2008, *Effekt, otlozhennyj na perspektivi*, “Belaruskaya dumka”, No. 7  
|| Шахотько Л.П., 2008, *Эффект, отложенный на перспективу*, «Беларуская думка», № 7.
- Shakhotko L.P., 2011, *Demographic problems of the Republic of Belarus and their solutions*, “Economical and Social Changes: Facts, Trends, Forecast”, No. 4 (16), p. 60–70.

### **Мария Байнова**

- ▶ Российский государственный социальный университет
- ▶ e-mail: mbainova@gmail.com
- ▶ ORCID: 0000-0003-2789-4596

### **Варвара Скрипкина**

- ▶ Департамент культуры города Москвы
- ▶ e-mail: VSkripkina@mosgortur.ru
- ▶ ORCID: 0000-0003-1026-3990

## **ОРГАНИЗАЦИЯ ОТДЫХА ДЕТЕЙ, НАХОДЯЩИХСЯ В ТРУДНОЙ ЖИЗНЕННОЙ СИТУАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ МОСКВЫ)**

## **ORGANIZATION OF RECREATION FOR CHILDREN IN DIFFICULT LIFE SITUATIONS (USING THE EXAMPLE OF MOSCOW)**

### **| Abstract**

- ▶ *Goal* – an analysis of the legal and organizational basis for recreation of children in difficult life situations based on the example set by the city of Moscow. The analysis includes suggestions for improving public administration in this area.
- ▶ *Research methodology* – in this paper, the author used an analysis of regulatory documents, reports from the social recreation travel company “Mosgortur”, content analysis of complaints from “Mosgortur’s” clients, and an expert survey.
- ▶ *Score/results* – the author identified problems in organizing recreation for children in difficult life situations in Moscow and instructions for solving those problems.
- ▶ *Originality/value* – researching the research of the organization of children’s social recreation at the regional level, and an identification of organizational and regulatory problems.

**| Key words:** children in difficult life situations, social rest, rights of the child, right to rest, social services.

## 1. Введение

Трудная жизненная ситуация – это ситуация, характеризующая жизненный опыт человека, который оказывается в такой ситуации, которая влияет на его благополучие, безопасность жизнедеятельности и из которого он не в силах выбраться самостоятельно. Трудные жизненные ситуации, в которых живут или через которые проходят дети, влияют на их мировоззрение. Поэтому дети данной категории находятся в числе приоритетных получателей государственной помощи и поддержки.

Цель органов власти России в сфере отдыха и оздоровления детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, является обеспечение всеобщей доступности, адресного характера социальной поддержки в части предоставления и оплаты безопасных и качественных услуг по отдыху и оздоровлению на систематической основе. Непосредственно организация отдыха и оздоровления детей, находящихся в трудной жизненной ситуации в городе Москве осуществляется государственным учреждением культуры ГАУК «МОСГОРТУР». Как показало исследование, существуют организационные и правовые проблемы, и реально нуждающиеся дети и семьи поддержку получают не всегда.

## 2. Основные подходы к организации отдыха детей в трудной жизненной ситуации

Как определяет И.Г. Кузина, трудная жизненная ситуация – это ситуация или ситуации, которые беспристрастно нарушают социальные связи человека с его окружением, условия его жизнедеятельности и воспринимаются им как «непреодолимые», «трудные», в результате которых ему может понадобиться содействие социальных служб [Kuzina, 2016: 56]. По Н.К. Аксановой, определение *трудная жизненная ситуация* звучит как ситуация, в которой в результате каких-либо воздействий, изменений возникают нарушения адаптации и социализации ребенка к жизни, в следствии чего он не в состоянии удовлетворить свои основные потребности через модели и методы поведения, наработанные в предыдущие периоды жизни [Aksanova, 2017: 22]. В этом случае ребенку нужна помощь. Детям сложнее найти выход самостоятельно. Именно для этого необходима социально-педагогическая поддержка, главная цель которой является

создать «наиболее оптимальные условия» для воспитания и жизни подрастающего поколения [Mardakhaev, 2005: 175].

Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» в статье 1 дает понятие «дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации», устанавливает перечень трудных жизненных ситуаций (ТЖС) для ребенка: «дети, оставшиеся без попечения родителей; дети-инвалиды; дети с ограниченными возможностями здоровья, то есть имеющие недостатки в физическом и (или) психическом развитии; дети-жертвы вооруженных и межнациональных конфликтов, экологических и техногенных катастроф, стихийных бедствий; дети из семей беженцев и вынужденных переселенцев; дети, оказавшиеся в экстремальных условиях; дети-жертвы насилия; дети, отбывающие наказание в виде лишения свободы в воспитательных колониях; дети, находящиеся в образовательных организациях для обучающихся с девиантным (общественно опасным) поведением, нуждающихся в особых условиях воспитания, обучения и требующих специального педагогического подхода (специальных учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа); дети, проживающие в малоимущих семьях; дети с отклонениями в поведении; дети, жизнедеятельность которых объективно нарушена в результате сложившихся обстоятельств и которые не могут преодолеть данные обстоятельства самостоятельно или с помощью семьи» [Federalnyj zakon..., ст. 1].

Перечень ТЖС, с одной стороны, является закрытым, а с другой стороны, в последнем пункте могут быть учтены случаи, не попадающие в закрытый перечень. Ряд показателей, характеризующих детей в ТЖС, являются оценочными. Кроме того, важно не просто установить соответствие конкретному критерию, но также гарантировать, что вывод соответствует действительности, то есть, к примеру, подкреплять результаты изучения формальной документации, например, справок о доходах, итогами объективных наблюдений, обследований состояния условий проживания семьи.

На уровне субъекта федерации в России могут быть установлены собственные, расширенные гарантии социального обеспечения несовершеннолетних. Субъект федерации может сформировать собственную систему отдыха и оздоровления детей с учетом региональных возможностей, социальной политики. Регион может предоставлять расширенные социальные гарантии по сравнению с теми, которые установлены на федеральном уровне. Например, получателями социального отдыха могут стать дополнительно дети, воспитываемые в многодетных семьях. Однако оплата

такой социальной поддержки в полной мере будет идти из регионального бюджета и внебюджетных фондов.

Таким образом, Москва как субъект федерации, может устанавливать дополнительные возможности за счет собственного бюджета.

Отдых можно определить, как смену активной фазы жизнедеятельности с минимизацией затрат трудовых, ментальных ресурсов [Kokorina, Neustroeva, 2019: 86.] Право на отдых закреплено в Конституции России, в статье 37. Также статья 39 Конституции России гарантирует социальное обеспечение для воспитания детей [Konstituciya..., 1993]. Под оздоровлением традиционно понимают восстановление эмоционального фона, физического и психического состояния индивида [Medvedev, 2018: 2]. В статье 1 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» определено, что «отдых детей и их оздоровление – совокупность мероприятий, направленных на развитие творческого потенциала детей, охрану и укрепление их здоровья, профилактику заболеваний у детей, занятие их физической культурой, спортом и туризмом, формирование у детей навыков здорового образа жизни, соблюдение ими режима питания и жизнедеятельности в благоприятной окружающей среде при выполнении санитарно-гигиенических и санитарно-эпидемиологических требований и требований обеспечения безопасности жизни и здоровья детей» [Federalnyj zakon..., ст. 1]. Полномочия и обязанности органов власти по организации отдыха детей закреплены в статье 12 этого же закона [Federalnyj zakon..., ст. 12].

Государство гарантирует не только отдых – смену деятельности, туризм, но и оздоровление – мероприятия по укреплению здоровья детей. Можно сформулировать понятие социального отдыха детей, которое будет означать совокупность мероприятий, направленных на отдых и оздоровление детей, реализуемых за счет средств бюджета или благотворительных организаций, с целью социальной поддержки детей в трудной жизненной ситуации и нуждающихся. Понятие социального отдыха можно использовать как более широкое по сравнению с отдыхом детей в ТЖС, так как может включать не только ТЖС, но и другие виды нуждающихся. В данном случае социальный отдых связан с понятием социального туризма, отличительной чертой которого также является бюджетное финансирование [Kuznesova, 2013], но для детей актуально именно понятие отдыха, который обеспечивается в соответствии с законодательством.

На международном уровне объектом исследования является преимущественно социальный туризм, подчеркивается важность отдыха и путешествий для слаботзащищенных категорий, в том числе детей. Например, исследование туризма для семей с детьми-инвалидами [Tesaui et al., 2019]. Подчеркивается важность туризма для детей в сложных жизненных условиях [Qiao et al., 2019]. Работа Jin Young Chung и Steven Simpson посвящена путешествиям с детьми для неизлечимо больных родителей [Chung, Simpson, 2019]. Исследуются возможности по организации детских лагерей [Bruno, 2015]. Но в целом, социальный отдых детей в трудной жизненной ситуации недостаточно изучен, особенно за пределами пост-социалистического пространства и в рамках оценки государственной социальной политики.

Вопрос бюрократии и прозрачности для социального отдыха достаточно актуальный. Если нуждающиеся не получили направления на отдых, то они склонны подозревать нечестное распределение, «по своим». Также необходимость собирать бумаги в определенные сроки вызывает предубеждение у получателей социальных услуг. Доступ представителей льготных категорий к финансируемому за счет государственного бюджета детскому отдыху и оздоровлению является проблемой и для жителей Москвы, и других регионов [Polakova, Smogunov, 2014; Vifleemskij, 2017: 22]. Внедрение электронных процедур обработки заявок позволяет вести лучше учет социальных услуг, избегать коррупции.

Социальный отдых детей имеет особенности в организации не только при определении источника финансирования. Дети в трудной жизненной ситуации могут иметь проблемы с физическим и ментальным здоровьем, психологические деформации. Это имеет значение для организации отдыха, поэтому возрастают требования к учреждениям, организующим отдых детей в ТЖС. Особенности педагогического сопровождения отдыха детей в ТЖС рассмотрены Синягиной [Snyagina, 2012].

ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» дает понятие организаций (учреждений), которые задействуются в отдыхе и оздоровлении детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации: «организации сезонного действия или круглогодичного действия независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, основная деятельность которых направлена на реализацию услуг по обеспечению отдыха детей и их оздоровления (загородные лагеря отдыха и оздоровления детей, детские оздоровительные центры, базы

и комплексы, детские оздоровительно-образовательные центры, специализированные (профильные) лагеря (спортивно-оздоровительные и другие лагеря), санаторно-оздоровительные детские лагеря и иные организации), и лагеря, организованные образовательными организациями, осуществляющими организацию отдыха и оздоровления обучающихся в каникулярное время (с круглосуточным или дневным пребыванием), а также детские лагеря труда и отдыха, детские лагеря палаточного типа, детские специализированные (профильные) лагеря, детские лагеря различной тематической направленности (оборонно-спортивные лагеря, туристические лагеря, эколого-биологические лагеря, творческие лагеря, историко-патриотические лагеря, технические лагеря, краеведческие и другие лагеря), созданные при организациях социального обслуживания, санаторно-курортных организациях, общественных организациях (объединениях) и иных организациях». Приказ Министерства образования и науки России от 13.07.2017 г. № 656 «Об утверждении примерных положений об организациях отдыха детей и их оздоровления» устанавливает положения о детских лагерях, профильных и специализированных лагерях, детских лагерях труда и отдыха, лагерях тематической направленности и др.

Отдых и оздоровление детей в ТЖС может быть в двух основных формах: массовый и индивидуальный. Поэтому есть варианты обеспечения отдыха и оздоровления детей в ТЖС:

- 1) массовое направление от лица субъекта государственного управления, реализующего полномочия по социальному отдыху, в определенные организации на отдых и оздоровление (предоставление туристических ваучеров группам детей);
- 2) предоставление индивидуальных ваучеров конкретным получателям государственной поддержки и государственной помощи в определенные организации, которые определяются от лица субъекта государственного управления;
- 3) компенсация затрат на отдых через выделение денежных сумм и предоставления права выбора организации отдыха и оздоровления из вариантов, предложенных субъектом государственного управления;
- 4) выделение средств на индивидуальный отдых с правом выбора организации родителем или законным представителем; и также выбора между направлением на отдых в организацию и домашним отдыхом, с компенсацией затрат на его организацию.



Выбор способа обеспечения отдыха детей зависит от бюджетных возможностей и категорий получателей социальных услуг.

### 3. Особенности организации отдыха детей в трудной жизненной ситуации в Москве

В субъекте федерации – городе федерального значения – Москве отдых и оздоровление детей в ТЖС регулируется нормативным актом – Постановлением Правительства Москвы от 22.02.2017 № 56-ПП «Об организации отдыха и оздоровления детей, находящихся в трудной жизненной ситуации» [Postanolvenie...].

В Постановлении № 56 определены следующие субъекты в сфере социального отдыха детей. Заместитель Мэра в Правительстве Москвы, осуществляет координацию деятельности в сфере культуры, определяет размер квоты на отдых и оздоровление детей. Квота на отдых и оздоровление – утвержденное «исходя из объема средств бюджета города Москвы, предусмотренных на организацию отдыха и оздоровления детей, количество мест для соответствующего вида отдыха и оздоровления и соответствующей категории детей, количество мест для соответствующего вида отдыха и оздоровления лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» [Postanovlenie...]

Департамент культуры города Москвы осуществляет подготовку нормативных актов города Москвы по вопросам государственного регулирования организации отдыха и оздоровления детей, находящихся в трудной жизненной ситуации в городе Москве. Также Департамент осуществляет общее управление и контроль за государственным автономным учреждением культуры «МОСГОРТУР»

Подведомственное Департаменту культуры учреждение – Государственное автономное учреждение культуры «Московское агентство организации отдыха и туризма» (ГАУК «МОСГОРТУР») является непосредственным организатором социального отдыха детей, собирает заявки от органов исполнительной власти города Москвы на организацию отдыха, на основе которых происходит планирование отдыха и оздоровления детей на предстоящий год. Таким образом, «МОСГОРТУР» должен получать информацию от Департамента труда и социальной защиты Москвы, который отвечает за социальную политику. «МОСГОРТУР» разрабатывает также программы

отдыха и осуществляет контроль качества отдыха в соответствующих учреждениях. Кроме этого, работает как обычное туристическое агентство и реализует программы детского отдыха всем желающим.

Основной особенностью организации отдыха детей в ТЖС в Москве является подведомственность органу управления в сфере культуры. Таким образом, в Москве социальный отдых отнесен к сфере культуры и досуга. С одной стороны, такое отнесение вполне логично, так как отдых является частью досуга, и учреждения культуры призваны обеспечивать реализацию потребностей граждан в культурно-досуговой сфере. С другой стороны, учет и обследование категории детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, является предметом ведения органов социальной защиты, в частности Департамента труда и социальной защиты населения города Москвы. По этой причине требуется информационное обеспечение, которое бы позволяло обеспечить необходимые социальные услуги нуждающимся.

С учетом вариантов социального отдыха в Москве реализуются следующие виды организации отдыха и оздоровления детей, с дифференциацией по категориям получателей услуг: отдых в сопровождении взрослого лица (родителя, законного представителя, доверенного лица); отдых детей без сопровождения в детских оздоровительных организациях; выездной социальный отдых в лагерях для молодежи для несовершеннолетних из числа детей в ТЖС, которые получают социальные услуги на время учебы в 18–23 года. Для детей из малообеспеченных семей семейные льготы для детей и родителей предоставляются на детей в возрасте 3–7 лет, а для старшего возраста – только на детей без родителей. Для детей-инвалидов и детей-сирот под опекой – отдых с родителями предоставляется до 17 лет включительно. Для детей-сирот, помещенных в стационарные учреждения, предусмотрен отдых в организациях отдыха и оздоровления без сопровождения. Ваучер включает составляющие отдыха и оздоровления: проживание, питание, страховку, анимацию, одну бесплатную экскурсию, проезд к месту отдыха и обратно. Заявители могут добираться до места отдыха или обратно также за счет собственных средств.

Постановление № 56 внедрило порядок организации отдыха и оздоровления детей, в соответствии с которым устанавливается очередность рассмотрения заявок на предоставление льготного отдыха в зависимости от получения ваучера за последние три года. Тем самым, предполагается достичь выравнивания уровня обеспеченности бесплатным отдыхом, усилить

компоненты равенства и справедливости в организации отдыха и оздоровления детей [Skripkina, 2019].

С 2018 года предусмотрен ранний старт подачи заявок – в ноябре предыдущего года, что позволяет для организаторов своевременно планировать свою деятельность на будущий год. Выбор конкретных организаций отдыха или сертификата на получение выплаты на самостоятельную организацию отдыха и оздоровления возможен только при условии своевременного участия в подаче заявки.

Заявки на отдых направляются через портал mos.ru, сохранена возможность подачи заявлений при личном обращении в ГАУК «МОСГОРТУР», сотрудник учреждения лишь помогает ввести данные в автоматизированную информационную систему (АИС) «Детский отдых», а заявление подписывается в бумажной форме. Постановлением № 56 предусмотрено и регламентировано функционирование автоматизированного Реестра получателей услуг отдыха и оздоровления (предварительного, окончательного), который формируется в АИС «Детский отдых» и используется для автоматизации и повышения законности управления в данной сфере. Ваучер или сертификат на отдых и оздоровление также направляется в «личный кабинет» заявителя. Заявители, имеющие сертификат, сами заключают договор на отдых в течении года. В целом, Постановление № 56 подробно регламентирует все стадии процесса предоставления услуги по социальному отдыху детей, повышая, тем самым, прозрачность управления в данной сфере.

Рассмотрим проблемы качества социального отдыха в Москве на практических примерах.

#### 4. Диагностика отдыха и оздоровления детей в трудной жизненной ситуации в системе ГАУК «МОСГОРТУР»

В 2019 году «МОСГОРТУР» предоставил 24 700 поездок на отдых за счет бюджета города Москвы и 26 258 сертификатов на отдых. Всего было принято 52 802 заявлений, но 1844 заявителя не выбрали место отдыха на втором этапе заявки. В течении 2019 года все дети-сироты и дети, оставшихся без попечения родителей, находящиеся под опекой, попечительством, в том числе в приемной или патронатной семье были обеспечены услугами отдыха и оздоровления. Также все дети, находящиеся в трудной жизненной

ситуации, ни разу не пользовавшихся услугой отдыха и оздоровления за последние 3 года, получили льготный отдых [Mosgortur...]. Основными направлениями отдыха были: Крым – 48,16%, Причерноморье – 21,91%, Москва и Подмосковье – 17,2%, Северный Кавказ – 17,2%, Республика Беларусь – 4,19% [Avdeev, 2019]. Представители «МОСГОРТУР-а» также отмечают достижения в организации подачи заявок через электронный портал, большое количество благодарностей, отсутствие обоснованных жалоб, возможности для отдыха маломобильных детей.

Для реальной оценки организации отдыха и оздоровления детей в ТЖС рассмотрим также публичные отзывы получателей соответствующих услуг (родителей, опекунов детей), опубликованные на портале «Отзовик», в социальных сетях ВКонтакте и Фейсбук в 2017–2019 годах. Мониторинг показывает наличие нареканий у получателей услуг.

Приведем примеры наиболее типичных негативных отзывов (орфография и пунктуация авторов сохранены, за исключением нецензурной лексики):

Несколько лет назад мы просто приходили в Управу, писали заявление и потом получали путевки без очередей и без нервотрепки. А вот теперь организована настоящая ловля путевок на портале госуслуг Москвы. Примерно с середины марта на разных форумах стали создаваться темы, где обсуждалась предстоящая кампания. Предварительные списки баз и лагерей были вывешены на сайте «МОСГОРТУР-а» только за 2–3 дня. Даты смен (лагеря) появились поздно вечером 25 марта. С лагерями было проще почитали, посмотрели и выбрали. А вот с семейными путевками возникло очень много проблем. 26 марта в 10:00 началось бронирование льготных путевок. У меня с 10:00 до 10:45 ничего не грузилось, постоянно выдавалась то ошибка, то нет подключения к серверу, то вообще белый экран (другие сайты работали нормально). Зайти на портал было невозможно (даже в электронный дневник). Мне повезло, ближе к 11:00 мне удалось поймать путевку в лагерь. Очень сложно пришлось тем, кто хотел ехать по семейным путевкам. Напомню, что ребенку должно быть от 3 до 7 лет. Самое удивительное, что путевок 1 + 1 и 1 + 2 практически не было. В основном были 1 взрослый + 3 ребенка, 2 взрослых + 4 ребенка. Вы можете себе представить семью, у которой 3 (и даже 4) ребенка одновременно попадают в интервал с 3 до 7 лет? Я нет. Только если есть приемные дети, но для них – своя категория (своя квота на места). В итоге, у большинства семей получалось так, что есть 1–2 ребенка, подходящие по возрасту для семейной путевки, а другие дети – либо старше, либо младше. И как разорваться маме между детьми, если папа работает? А бабушки-дедушки в наше время не очень-то хотят

сидеть с внуками. И поехать хочется всей семьей. Информация о дополнительных платных местах появилась тоже очень поздно. Но с такими ценами многие мамы отказались от этой затеи. Так как это нереально. Возьмем семью с 3 детьми (реальная ситуация с одного форума). Маме повезло взять путевку 1 + 1 на среднего ребенка, но у нее есть еще двое детей: 2 года и 11 лет. Следовательно, маме придется доплатить за поездку, например, в Геленджик (Альфа) 24 302 руб. за старшего ребенка и 9152 руб. за малыша. Итого: 33 454 руб., без оплаты дороги (а если они захотят взять папу, то плюс еще 34 082 руб., итого – более 70 тысяч руб.). Ну вот где взять малообеспеченной (и тем более многодетной) семье 30–35 тысяч руб.? И очень важный момент. В большинстве пансионатов/домов отдыха для семей нельзя поехать с детьми до 3-х лет, т. е. взять их с собой даже за деньги. Куда должна мама деть своего годовалого ребенка?

Организация отправки родителей и детей в места отдыха у «МОСГОРТУР» – безобразная! Мы ездили отдыхать в этом году по льготной путевке в пансионат. Время вылета из Москвы, рейс на сайте «МОСГОРТУР» на информационной странице были неверными! При обращении к операторам по телефону, они сами не могли ничего пояснить. Сама путевка у нас была с 11 июля. Так вот прилетели мы в Анапу в 23 часа этой даты, а заселились уже в 00.30 12 июля! Прошу иметь в виду, что у многих были дополнительные платные путевки, далеко не дешевые. Я за 16-летнюю дочь заплатила 54 тысячи! А про отбытие из пансионата в конце отдыха – вообще отдельная песня! Нас, отдыхающих по этим путевкам примерно 120 человек, разделили на 5 групп. О рейсах и времени вылета нам сообщили за сутки! Две группы отправляли в Москву не из аэропорта Анапы, а из Краснодара, куда малолетние детки, дети-инвалиды ехали на автобусе 4,5 часа!!! Это не издевательство?! Где-то в комментариях от «МОСГОРТУР» я видела «оправдание», что это было связано с переполнением аэропорта Анапы. Получается, «МОСГОРТУР» совершенно случайно вспомнил, что надо людей везти домой... Заведомо был неизвестен этот факт. А все почему? А потому что «МОСГОРТУР» сэкономил! За билеты на самолет по дополнительной путевке мы, в общей сложности, отдали 20 тысяч! А нас переправляли чартерными рейсами! Наживились? Молодцы! Там где льготные путевки, там и сдерем с людей, чтобы жизнь малиной не казалась! Мало того, что сдерем, так и поиздеваемся еще над ними!!

Короче, очень спорная и сложная ситуация. С одной стороны, огромное спасибо государству и МГТ за то, что льготные путевки есть, что некоторые дети все-таки смогут поехать и отдохнуть летом. Хорошо, что подать заявление и получить сертификат можно не выходя из дома. При этом, конечно, все прекрасно понимают, что обеспечить путевками всех желающих невозможно. Но организация процесса получения путевок – сидение за ПК в течение

нескольких часов – очень неудобная. Помню, как ловила семейную путевку (1 + 1) 2 года назад – это незабываемо. Обещали выложить путевки в 10:00, но у меня на ПК путевки стали появляться только ближе к 17:00. Но как только я выбирала подходящий вариант, все тут же слетало и приходилось начинать сначала. В итоге я смогла поймать путевку ближе к 01:00 следующих суток. То есть, я сидела за ПК более 15 часов!!! Но я получила путевку. Некоторые сидели дольше и ничего не смогли поймать. Судя по информации на форумах, за эти 2 года ничего не изменилось. Кроме того, что раньше сертификат приходил сразу (в крайнем случае на следующий день), а в этом году (даже при правильно заполненных полях и подтвержденных льготах) – в течение 15 рабочих дней. Те, кому пришлось съездить в «МОСГОРТУР», говорят, что там сотрудницы стараются работать очень оперативно. В первые дни был огромный наплыв людей, а потом все вопросы решались за 10–20 мин. Очень надеюсь, что «МОСГОРТУР» принял во внимание проблемы прошлых лет и, по-возможности, устранил их.

Это издевательство над людьми. Сбор детей для вылета в 02:00 («Жемчужина России»), 03:00 («Кипарис», «Жемчужина России»), 04:30 («ОЛИМПИЕЦ») – ВСЕ ДЛЯ ДЕТЕЙ! А у большинства родителей нет машины – плати за такси! Уже на многих форумах пишут, что некоторых детей не пустили в лагерь из-за отсутствия круглой печати на справке 079, а в школе нет круглой печати врача!!! В школе – медсестра и у нее нет печати!!! Также требуют результаты анализа на энтеробиоз для всех, даже если нет бассейна (срок годности справки – 10 дней). Причем результаты анализов (энтеробиоз и я/г) почему-то должны быть вписаны в форму 079, которую получаем в школе, но школа анализы не делает и поэтому не может их вписать! На горячей линии сидят совершенно некомпетентные сотрудники, которые вообще не слышат вопросов и не могут толком ответить ни на один вопрос. По срокам действия справок и результатам анализов тоже самое – везде разная информация.

Работала в лагере «Жемчужина России» от «МОСГОРТУРА». Сама организация очень плохая, номер рейса сказали за день до вылета, собираются дети за 12 часов до вылета – это очень тяжело детям, постоянные очереди.

В отзывах можно выделить проблемы оформления заявок в электронном виде, организационные вопросы проезда к месту отдыха и недоработки правового регулирования, связанные со сложностью совместного отдыха в семье вместе с детьми разного возраста. Клиенты склонны обвинять организаторов отдыха в неуместной экономии, из-за которой реализуется невыгодный формат, неудобные рейсы. Социальный эффект льготного отдыха снижается.

Результаты контент-анализа 230 уникальных отзывов клиентов государственного учреждения ГАУК «МОСГОРТУР» по поводу содержания и качества социальных услуг приведены на рисунке 1. В целом, число негативных отзывов снижается, и также необходимо учитывать, что негативные отзывы чаще публикуются в социальных сетях. Однако жалобы получателей услуг показывают слабые места в организации социального отдыха.

Рисунок 1. Отзывы клиентов ГАУК «МОСГОРТУР» по поводу содержания и качества услуг по отдыху и оздоровлению детей в ТЖС в 2017–2019 годах в социальных сетях



Источник: собственные результаты исследований авторов.

Снижение негативных отзывов можно объяснить совершенствованием электронных процедур оформления заявок, с одной стороны, и ростом понимания электронной процедуры со стороны граждан.

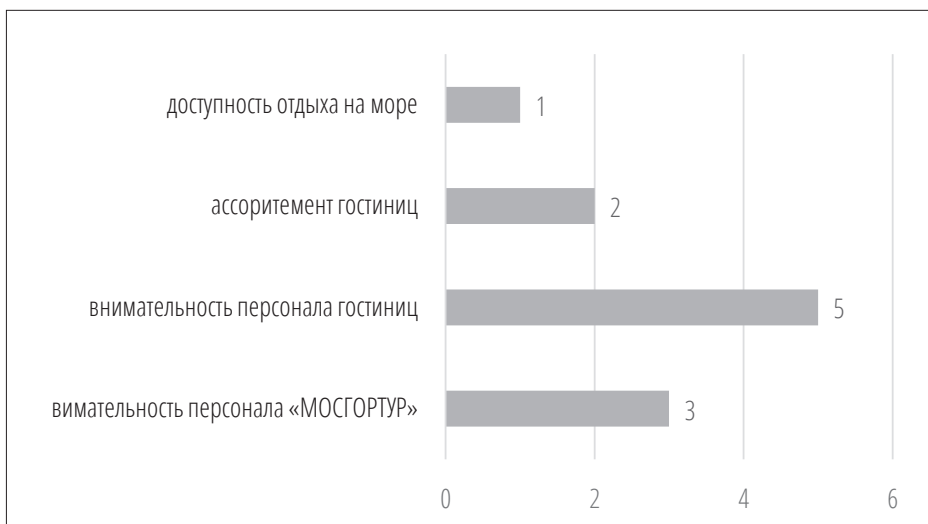
На рисунке 2 приведена тематика негативных отзывов в 2019 году. (В некоторых отзывах жалобы были на несколько тем). Отметим, что основные нарекания вызывают организационные вопросы, а также вопросы взаимодействия с ГАУК «МОСГОРТУР», осуществляемого в электронном формате.

**Рисунок 2.** Распределение по тематике негативных отзывов клиентов ГАУК «МОСГОРТУР» по поводу содержания и качества услуг по отдыху и оздоровлению детей в ТЖС в 2019 году



Источник: собственные результаты исследований авторов.

**Рисунок 3.** Распределение по тематике положительных отзывов клиентов ГАУК «МОСГОРТУР» по поводу содержания и качества услуг по отдыху и оздоровлению детей в ТЖС в 2019 году



Источник: собственные результаты исследований авторов.



Положительные отзывы связаны с внимательностью персонала, вариативностью отдыха и доступностью отдыха у моря – в данном случае, положительные отзывы клиентов совпадают с публичными декларациями достижений ГАУК «МОСГОРТУР» (рисунок 3).

Итак, со стороны получателей социального отдыха большинство жалоб связано с организационными моментами и условиями отдыха. Для оценки проблем и жалоб был проведен экспертный опрос. Экспертный опрос руководящих работников Департамента культуры города Москвы (7 человек) был проведен в ноябре 2019 года на конференции «Индустрия детского полезного развивающего отдыха» – КИДПРО.

По мнению экспертов, деятельность ГАУК «МОСГОРТУР» улучшается и будет совершенствоваться технически в дальнейшем, что отражается в снижении жалоб.

Сложность вызывают проблемы не организационного характера, а связанные с порядком предоставления возможности социального отдыха. Эти проблемы отражены в жалобах клиентов на сочетание платного и бесплатного отдыха, возможности сопровождения детей, проблемы сроков. Жалоб от клиентов на эту тему меньше, но они не сокращаются.

По мнению экспертов, проблемы социального отдыха заключаются в определении нуждающихся и соблюдении очередности на получении льготного отдыха. 6 из 7 экспертов считают, что далеко не все нуждающиеся дети – жители Москвы, обеспечиваются отдыхом и оздоровлением с надлежащей периодичностью. Отчасти это связано с проблемами выявления детей в трудной жизненной ситуации (5 экспертов оценивают систему выявления детей негативно). Также эксперты, в целом, не считают корректной ситуацию, при которой заявитель, ранее не получивший бесплатный отдых, вынужден заново участвовать в заявочной кампании, без сохранения приоритета в очереди (6 из 7 экспертов).

Следовательно, процедура предоставления отдыха и оздоровления детей в ТЖС в городе Москве должна быть доработана. Эксперты считают возможным введение автоматизированной круглогодичной очереди, внедрения общественного контроля, появление возможности постановки в очередь в экстраординарном порядке. Важной проблемой эксперты называют недостаточность взаимодействия ГАУК «МОСГОРТУР» и социальных работников, которые подчиняются другому Департаменту. Совместная работа позволила бы улучшить информирование и помощь клиентам в подаче заявок в частности.

## 5. Выводы

Применение норм организации отдыха детей в трудной жизненной ситуации в Москве связано с рядом проблем.

Организационные проблемы, связанные с электронной заявкой, снижают эффективность получения социальных услуг нуждающимися. Порядок предоставления услуг не учитывает проблемы с доступом к электронным услугам. Разнообразные электронные услуги призваны упростить процедуру подачи заявления, однако на практике появляются сложности другого характера. Кроме того, заявителям может не хватать личных консультаций.

Общими моментами в экспертной оценке и анализе отзывов являются проблемы определения потребностей в отдыхе (например, в жалобах отмечаются проблемы получения отдыха в малоимущих семьях с детьми разных возрастов, а с точки зрения экспертов – это проблемы определения, выявления детей в трудной жизненной ситуации в целом).

На основании выделенных проблем можно предложить направления улучшения организации отдыха и оздоровления детей в трудной жизненной ситуации:

- 1) Проведение мониторинга потребностей в социальном отдыхе, в том числе по результатам информации от социальных работников, оценки и самооценки предыдущего отдыха. Мониторинг может включать психологическую диагностику по поводу необходимости и предпочтительных форм, рекомендации и пожелания по месту и способу организации отдыха и оздоровления конкретного ребенка. Это позволит усилить адресность социальной поддержки.
- 2) Формирование электронного профиля ребенка в трудной жизненной ситуации в информационной системе, который позволил бы вести учет документов и очередности получения льготного отдыха, дополнительные сведения, в том числе и по итогам мониторинга потребностей в социальном отдыхе.
- 3) Развитие взаимодействия между Департаментом культуры и Департаментом труда и социальной защиты, а также возможно и Департаментом образования, по организации социального отдыха детей. Взаимодействие должно обеспечивать не только обновление актуальной информации о нуждающихся, но и выявление проблем, распространение информации о возможностях.

Помимо организационных предложений, необходимо обратить внимание и на совершенствование правовой основы социального отдыха. Пересмотр может касаться возраста предоставления различных категорий путевок, расширения возможностей предоставления сертификатов для семей с детьми, не только в трудной жизненной ситуации. У Москвы как субъекта федерации есть право предоставлять дополнительные социальные гарантии и на законодательном уровне расширить возможность получения социальной помощи.

Расширение возможностей социального отдыха целесообразно связывать с общественным контролем. Потребность в социальном отдыхе может возникнуть неожиданно, для реабилитации, решения неотложных проблем. Это может быть и трудное состояние самого ребенка, когда необходимо предотвратить девиацию, суицид. Действующая модель социального отдыха возможность подобной ситуации практически игнорирует. Расширение перечня получателей социального отдыха может быть также за счет детей, временно оказавшихся в затруднительном положении, например, по причине пожара в жилище, болезней родственников и др., с учетом возможностей регионального бюджета и в рамках дополнительных мер социального обеспечения, предоставляемых регионом. В тоже время общественный контроль, в том числе, с участием, например, депутатов внутригородского муниципального образования, позволит снизить злоупотребления в временных и внеочередных случаях.

Указанные меры могут быть реализованы путем совершенствования внутренних нормативных документов Департамента культуры города Москвы. Также в рамках своих полномочий Департамент культуры может подготовить предложения по нормативным актам города Москвы, в частности, Постановлению Правительства Москвы № 56-ПП «Об организации отдыха и оздоровления детей, находящихся в трудной жизненной ситуации», где может быть предусмотрен мониторинг и общественный контроль.

## | Литература

- Avdeev A.S., 2019, *Itogi zakupochnoj deyatel'nosti v ramkakh ozdorovitel'noj kompanii 2019 goda*, Materialy V konferencii industrii detskogo otdykhа KIDPR || Авдеев А.С., 2019, *Итоги закупочной деятельности в рамках оздоровительной компании*

- 2019 года, Материалы V конференции индустрии детского отдыха КИДПР, [Электронный ресурс] <https://drive.google.com/drive/folders/1SITYMO4FNsVnVTLL0RS2BX7OtkhQh4sg> [дата доступа: 15.02.2020].
- Bruno P., 2015, *From educational and health tourism for children to social tourism: vacation camps in the Province of Buenos Aires, Argentina*, *História, Ciências, Saúde–Manguinhos*, v. 22, n. 4, p. 1467–1490, DOI: 10.1590/S0104-59702015000400015.
- Chung J.Y., Simpson S., 2019, *Social tourism for families with a terminally ill parent*, “Annals of Tourism Research”, <https://doi.org/10.1016/j.annals.2019.102813>.
- Federalnyj zakon “Ob osnovnykh garantiyakh prav rebenka v Rossijskoj Federacii” ot 24.07.1998 No. 124-FZ (red. ot 16.10.2019) || Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 16.10.2019).
- Kabanova E.E., Vetrova E.A., Vasileva S.S., 2018, *Podkhody k klassifikacii vidov turizma*, “Vestnik Instituta ekonomiki i upravleniya Novgorodskogo gosudarstvennogo universiteta im. Yaroslava Mudrogo”, No. 4 (29), p. 59–63 || Кабанова Е.Е., Ветрова Е.А., Васильева С.С., 2018, *Подходы к классификации видов туризма*, «Вестник Института экономики и управления Новгородского государственного университета им. Ярослава Мудрого», № 4 (29), с. 59–63.
- Kokorina V.V., Neustroeva A.B., 2019, *Osobennosti organizacii otdykhа i ozdorovlennya detej, nakhodyasshikhsya v trudnoj zhiznenoj situacii, v usloviyakh kruglosutochnogo detskogo centra v severnom regione*, [in:] *Teoriya i praktika socialnoj raboty: istoriya i sovremennost*, ed. Yu.A. Kalinina, S.G. Chudova, Barnaul || Кокорина В.В., Неустроева А.Б., 2019, *Особенности организации отдыха и оздоровления детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в условиях круглосуточного детского центра в северном регионе*, (в:) *Теория и практика социальной работы: история и современность*, ред. Ю.А. Калинина, С.Г. Чудова, Барнаул.
- Konstituciya Rossijskoj Federacii (12.12.1993) || Конституция Российской Федерации (12.12.1993).
- Kuzina I.G., 2016, *Teoriya socialnoj raboty*, Vladivostok || Кузина И.Г., 2016, *Теория социальной работы*, Владивосток.
- Kuznecov S.A., 2013, *Sushhnost i specifika socialnogo turizma kak formy socialnoj podderzhki maloobespechennykh sloev naselenija*, “Izvestija Yuzhnogo Federalnogo Universiteta. Pedagogicheskie nauki”, No. 3, p. 27–37 || Кузнецов С.А., 2013, *Сущность и специфика социального туризма как формы социальной поддержки малообеспеченных слоев населения*, «Известия Южного Федерального Университета. Педагогические науки», № 3, с. 27–37.
- Mardahaev L.V., 2005., *Socialnaya pedagogika*, Moskva || Мардахаев Л.В., 2005, *Социальная педагогика*, Москва.
- Medvedev A.S., 2018, *Metodologicheskie osnovy sistemy ozdorovleniya detej*, Minsk || Медведев А.С., 2018, *Методологические основы системы оздоровления детей*, Минск.

- MOSGORTUR *podvel itogi 2019 goda* || МОСГОРТУР *подвел итоги 2019 года*, [электронный ресурс] [https://mosgortur.ru/news/2019/12/27/1.htm?fbclid=IwAR2drG8CiWpgteva40yYYcvTmnhFILI\\_eNFddijdtOeD1GWjaNWH2XjXZk](https://mosgortur.ru/news/2019/12/27/1.htm?fbclid=IwAR2drG8CiWpgteva40yYYcvTmnhFILI_eNFddijdtOeD1GWjaNWH2XjXZk) [дата доступа: 15.02.2020].
- Polyakova M.V., Smogunov V.G., 2014, *Ob organizacii gosudarstvennogo nadzora za otdykhom i ozdorovleniem detej*, “Zdorove. Medicinskaja ekologija. Nauka”, No. 4 (58), p. 50–53 || Полякова М.В., Смогунов В.Г., 2014, *Об организации государственного надзора за отдыхом и оздоровлением детей*, «Здоровье. Медицинская экология. Наука», № 4 (58), с. 50–53.
- Postanovlenie Pravitelstva Moskvy ot 22.02.2017 g. No. 56-PP «Ob organizacii otdykha i ozdorovleniya detej, nakhodyashihhsya v trudnoj zhiznenoj situacii» || Постановление Правительства Москвы от 22.02.2017 г. № 56-ПП «Об организации отдыха и оздоровления детей, находящихся в трудной жизненной ситуации».
- Prikaz Ministerstva obrazovaniya i nauki Rossii ot 13.07.2017 No. 656 «Ob utverzhdenii primernykh polozhenij ob organizacijakh otdykha detej i ikh ozdorovleniya» || Приказ Министерства образования и науки России от 13.07.2017 № 656 «Об утверждении примерных положений об организациях отдыха детей и их оздоровления».
- Qiao G. et al., 2019, *Social tourism for Chinese rural left-Behind children: an instrument for improving their happiness*, “Asia Pacific Journal of Tourism research”, Vol. 24, No. 5, p. 468–481.
- Rukovodstvo po *preduprezhdeniyu nasiliya nad detmi*, 2017, ed. N.K. Asanova, Moskva || *Руководство по предупреждению насилия над детьми*, 2017, ред. Н.К. Асанова, Москва.
- Seliverstova O.F., 2016., *Analiz problem obespecheniya otdyha i ozdorovleniya detej v Rossijskoj Federacii*, «Problemy sovremennoj nauki i obrazovaniya», No. 29 (71), p. 30–39 || Селиверстова О.Ф., 2016., *Анализ проблем обеспечения отдыха и оздоровления детей в Российской Федерации*, «Проблемы современной науки и образования», № 29 (71), с. 30–39.
- Sinyagina N.Yu., 2012, *Organizaciya ozdorovitelno-razvivayushhego otdykha dlya detej, nakhodyashihhsya v trudnoj zhiznenoj situacii*, «Narodnoe obrazovanie», No. 3, p. 63–68 || Синягина Н.Ю., 2012, *Организация оздоровительно-развивающего отдыха для детей, находящихся в трудной жизненной ситуации*, «Народное образование», № 3, с. 63–68.
- Skripkina V.A., 2019, *Sravnitel'naya kharakteristika postanovlenij Pravitelstva g. Moskvy ot 15.02.2011 No. 29-PP i ot 22.02.2017 N. 56-PP, reguliruyushhikh organizaciyu otdykha i ozdorovleniya*, [in:] *Sbornik statej III Vserossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii «Gosudarstvennoe upravlenie i razvitie Rossii: vyzovy i perspektivy»*, Moskva || Скрипкина В.А., 2019, *Сравнительная характеристика постановлений Правительства г. Москвы от 15.02.2011 № 29-ПП и от 22.02.2017 № 56-ПП, регулирующих организацию отдыха и оздоровления*, [в:] *Сборник*

- статей III Всероссийской научно-практической конференции «Государственное управление и развитие России: вызовы и перспективы», Москва.
- Socialno opasno polozenie semi i detej: analiz ponjatiya i metodologiya ocenki, 2015, ed. E.R. Jarskaja-Smirnova, V.M. Markina, Moskva || Социально опасное положение семьи и детей: анализ понятия и методология оценки, 2015, ред. Е.Р. Ярская-Смирнова, В.М. Маркина, Москва.
- Tecau A.S. et al., 2019, *Responsible Tourism-Integrating Families with Disabled Children in Tourist Destinations*, “Sustainability”, Vol. 11. No. 16, 4420, doi: 10.3390/su11164420.
- Vetitnev A.M., Orgina E.V., 2012, *Regionalnye osobennosti organizacii otdykha i ozdorovleniya detej v novyx normativno-pravovykh i ekonomicheskikh usloviyakh*, “Сервис plus”, No. 1, p. 20–29 || Ветитнев А.М., Оргина Е.В., 2012, *Региональные особенности организации отдыха и оздоровления детей в новых нормативно-правовых и экономических условиях*, «Сервис plus», № 1, с. 20–29.
- Vifleemskij A.B., 2017, *Sovershenstvovanie gosudarstvennogo regulirovaniya organizacii otdykha i ozdorovleniya detej*, «Pedagogicheskoe obrazovanie v Rossii», No. 5, p. 22 || Вифлеемский А.Б., 2017, *Совершенствование государственного регулирования организации отдыха и оздоровления детей*, «Педагогическое образование в России», № 5, с. 22.

### **Наталья Бесецкая**

- ▶ Полоцкий государственный университет
- ▶ e-mail: n.besetskaya@psu.by
- ▶ ORCID: 0000-0002-2167-1917

#### **ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕДИАЦИИ В БЕЛАРУСИ И ПОЛЬШЕ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

#### **THE FEATURES LEGAL REGULATION OF MEDIATION IN BELARUS AND POLAND: A COMPARATIVE LEGAL ASPECT**

### **| Abstract**

- ▶ *Goal* – this article’s main goal is to provide the differences in the legal regulation of mediation in the Belarusian and Polish legislation, taking into account the identification of comparable comparison criteria, and on their basis to determine the possibility of borrowing of certain rules.
- ▶ *Research methodology* – the author focuses on the application of comparative jurisprudence as a comparative method of cognition of mediation, in general, and its method of normative comparison by formal legal analysis, in particular. This allowed to identify the unique, typical, general and special in the legal regulation of mediation in the legislation of Belarus and Poland.
- ▶ *Score/results* – the article includes several sections where based on comparison of Belarusian and Polish legislation the most essential aspects of mediation institution are disclosed: sources of legal regulation; the field and grounds of mediation application; issues of conclusion and execution of mediation agreement. As a result, the trends of legal regulation of the institution of mediation in Belarus and Poland are revealed.
- ▶ *Originality/value* – the article is the first comparative legal study of the legislation of Belarus and Poland on mediation, has theoretical and practical significance, and contains author’s generalizations and conclusions.

**| Key words:** alternative dispute resolution, agreement to use mediation, comparative law, conflict, dispute, mediation, mediator, mediation agreement.

## 1. Введение

Медиация в современном мире – одна из наиболее востребованных форм альтернативного разрешения споров (далее: АРС). Однако в большинстве государств институциональную форму и нормативное закрепление она приобрела не сразу. Ее появление – своеобразный ответ гражданского общества на неспособность государственной системы правосудия предоставить адекватную судебную защиту. С этой проблемой изначально столкнулись страны с состязательной системой судопроизводства, где перегруженность судов породила негативные последствия. Активное развитие форм АРС, по сути, стало «маркером» уровня демократизации общества. Постепенно акцент с необходимости снижения нагрузки на государственные суды в качестве первопричины развития института медиации стал смещаться, и на первый план вышли очевидные ее преимущества по сравнению с государственным правосудием. Тем не менее отсутствие адекватного законодательного регулирования медиации становится одним из факторов, сдерживающих ее активное развитие. Так, в докладе Комиссии Европейского парламента необходимость законодательного регулирования медиации обосновывается стремлением создать «предсказуемые правовые рамки» для потенциальных сторон спора [*Report...*, 2016: 11]. Этому процессу в большинстве стран предшествовал период накопления практического опыта применения медиации, которая, являясь частной инициативой, фактически находилась вне правового поля и не подлежала регламентации.

Вместе с тем институализация медиации в государствах осуществляется по-разному<sup>1</sup>. Этот процесс охватил и страны бывшего Советского Союза. В Республике Беларусь в 2013 году был принят специальный закон [*Закоп...*, 2013]. При этом предполагалось, что его принятие усилит развитие медиации, однако опыт его реализации в течение последних шести лет демонстрирует обратное. В Польше судебная процедура посредничества появилась еще в 2005 году с принятием закона о внесении поправок в *Гражданский процессуальный кодекс* (далее: *ГПК Польши*) [*Ustawa...*, 1964].

Географическая близость Беларуси и Польши, сходное правовое наследие, вовлеченность в интеграционные процессы и возрастающая роль медиации в урегулировании широкого круга правовых и неправовых конфликтов

---

<sup>1</sup> О моделях правового режима медиации см. Eliseev, 2013: 19.



представляют интерес для сравнительного правоведения, так как внедрение форм АРС не должно осуществляться без анализа иностранного опыта, а также учета национального менталитета.

В настоящей статье на основе выделения сопоставимых критериев сравнения выявляются различия в правовом регулировании медиации в белорусском и польском законодательстве, и, учитывая ее объем, автор основное внимание сосредотачивает на анализе нормативных правовых актов по наиболее существенным аспектам медиации.

## 2. Источники правового регулирования медиации

В 1995 году в Польше была создана Рабочая группа по внедрению медиации, на базе которой в последующем образовался Польский центр медиации. В 1997 году медиация была введена в *Уголовный кодекс* [Wróbel, 2007], а внесение изменений в 2005 году в *ГПК Польши* позволило применять ее и по гражданским спорам, в том числе коммерческим, семейным и трудовым. Кроме того, правовое закрепление получили основания медиации, требования к медиатору, принципы медиации, правила о вознаграждении медиаторов, требования к содержанию ходатайства о медиации, условия, при которых суды могут передавать дело на медиацию, а также ее процедура. В 2016 году вступил в силу Закон о внесудебном разрешении потребительских споров, разработанный в целях реализации Директивы 2013/91/EU [Ustawa..., 2016]. В нем определены обязанности субъектов, уполномоченных вести внесудебное производство по разрешению потребительских споров, порядок ведения реестра таких лиц, принципы процедуры. Нормы о медиации включены также в *Уголовно-процессуальный кодекс*, *Уголовно-исполнительный кодекс*, *Кодекс административного судопроизводства* и в Закон о производстве по делам несовершеннолетних. Министерством юстиции Польши, помимо этого, регулируются вопросы, касающиеся расчета расходов на проведение медиации и ее стоимости, размера вознаграждения посредника, порядка ведения списка постоянных посредников и др.

Внедрение института медиации в Беларуси началось с «пилотного проекта» развития внесудебной медиации как средства урегулирования хозяйственных и иных споров, инициированного Высшим Хозяйственным Судом Республики Беларусь и проведенного при его поддержке в 2011–2012 годах.

Его успешность стала толчком к разработке специального закона о медиации. Действующий закон регулирует сферу применения медиации, ее принципы, требования к медиатору, порядок организации его деятельности, основания применения медиации, правила проведения медиации, основания ее прекращения, требования к медиативному соглашению и его исполнение [Zakon..., 2013]. Параллельно были изменены *Гражданский процессуальный кодекс*, *Хозяйственный процессуальный кодекс* (далее: *ГПК*, *ХПК*). В развитие указанного закона Совет Министров и Министерство юстиции определили: процедуру медиации; порядок создания и деятельности Квалификационной комиссии по вопросам медиации, выдачи и прекращения действия свидетельства медиатора; типовые правила деятельности организации, обеспечивающей проведение медиации; правила этики медиаторов; подготовку медиаторов и др.

Практика применения на протяжении 5 лет Закона о медиации выявила ряд сфер, где применение медиации могло быть расширено. Помимо отмеченного, сложности обуславливаются и сохраняющимися различиями в регулировании судебной медиации в гражданском и хозяйственном процессах. С 1 июля 2020 года в Республике Беларусь начнет действовать Закон от 18 декабря 2019 г. № 277-З [Zakon..., 2019], который вносит изменения в *Гражданский кодекс*, *Кодекс о браке и семье*, *ГПК* и *ХПК*, *Налоговый кодекс* и Закон о медиации. Реформирование законодательства направлено на повышение популярности медиации и снижение нагрузки судов общей юрисдикции, унификацию положений о медиации в процессуальном законодательстве. Эффективность этого еще предстоит выяснить, но таким образом законодатель стремится преодолеть особенности национальной ментальности – воспринимать все новое с осторожностью и недоверием. Вместе с тем достижение указанной цели возможно только через комплексное решение существующих проблем, а это, на наш взгляд, в новом законе до конца не удалось достигнуть.

### 3. Сфера применения медиации

В польском законодательстве более широко определен круг дел, по которым возможно применение медиации. Так, статья 10 *ГПК Польши* предусматривает возможность медиации по любому делу [Ustawa..., 1964]. Кроме того, в законодательстве прямо не исключается возможность посредничества

по налоговым, таможенным или административным вопросам или в связи с ответственностью государства за действия или бездействие при осуществлении государственной власти [Study for an evaluation..., 2016: 35]. Согласно § 1 статьи 23а Уголовно-процессуального кодекса судья или судебный референдар, а в ходе подготовительного производства прокурор или другой ведущий процесс орган могут по инициативе или с согласия обвиняемого и потерпевшей стороны передать дело учреждению или лицу, уполномоченному на это, с целью проведения медиации между потерпевшей стороной и обвиняемым [Ustawa..., 1997]. В административном судопроизводстве участником процедуры медиации может выступать и орган, проводящий разбирательство [Ustawa..., 1960].

В пункте 1 статьи 2 Закона о медиации в Республике Беларусь определено, что медиация применяется для разрешения споров, возникающих из гражданских правоотношений, в том числе хозяйственных, трудовых, семейных и других [Zakon..., 2013]. Несмотря на то, что в пункте 3 статьи 2 указывается на его распространение не только на гражданское и хозяйственное судопроизводство, но и на иные виды судопроизводства в случаях, предусмотренных законодательными актами, «рамочный» характер закона делает формально и фактически невозможным применение медиации по уголовным, административным конфликтам. Данная норма остается декларативной, поскольку в законодательстве нет прямых норм об этом. В 2014–2015 годах в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь последовательно подавались два проекта закона о внесении изменений и дополнений в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы. В них предлагалось проведение медиации по преступлениям, которые относятся к делам частного обвинения и возбуждаются лицом, пострадавшим от преступления путем подачи заявления в суд. Однако принятие подобного закона было признано несвоевременным. Аналогичная проблема существует и применительно к спорам, возникающим из публичных правоотношений (пункт 5 статья 2 Закона о медиации).

В обеих странах законодательство не устанавливает конкретный перечень категорий споров, передаваемых в медиацию. Однако из-за «размытости» действующих формулировок на практике в Беларуси возникли сложности с их толкованием. Например, несмотря на указание в пункте 1 статьи 2 Закона о медиации возможности проведения медиации по трудовым спорам, в отличие от польского законодательства, нельзя урегулировать таким образом коллективные трудовые споры, так как в трудовом

законодательстве для них устанавливаются специальные внесудебные формы: примирительная комиссия, посредничество<sup>2</sup> и трудовой арбитраж. В тоже время и в отношении индивидуальных трудовых споров медиация возможна, если они не касаются применения законодательства о труде, коллективного договора, соглашения. Как справедливо отмечает В.С. Каменков, не допускается медиация по таким спорам работников – членов профсоюза, а также по их спорам, касающихся применения локальных правовых актов и трудовых договоров [Kamenkov, 2014]. При этом комиссия по трудовым спорам, созданная нанимателем на паритетных началах с представителями профсоюза, является обязательным первичным органом их разрешения. В случае нарушения такого внесудебного порядка суд откажет в возбуждении производства по делу. Однако переход в медиацию возможен<sup>3</sup> в случаях, когда подобная комиссия не создана, либо спор не связан с применением законодательства о труде, коллективного договора, соглашения, либо работник не является членом профсоюза либо спор инициируется нанимателем. Рассмотренные коллизии мог бы устранить новый закон<sup>4</sup>, однако в нем не предусмотрено изменение положений *Трудового кодекса*.

Кроме того, в белорусском законодательстве присутствуют и «косвенные» ограничения. В частности, в пункте 1 статьи 2 Закона о медиации не упоминается об урегулировании «любых» споров, возникающих из гражданских правоотношений, трудовых и семейных правоотношений, напротив, иное может быть установлено законодательными актами или вытекать из существа соответствующих отношений [Zakon..., 2013]. Полагаем, такой подход позволяет изымать из сферы применения медиации довольно широкий круг споров и допускает высокую степень «усмотрения» юрисдикционных органов. Так, например, в *ХПК* установлен открытый перечень категорий дел, связанных с осуществлением предпринимательской и иной хозяйственной (экономической) деятельности, отнесенных к исключительной подведомственности экономических судов.

---

<sup>2</sup> Не следует путать с медиацией. Статус посредника, порядок проведения посредничества по коллективным трудовым спорам не подпадают под действие Закона о медиации и регулируются только трудовым законодательством.

<sup>3</sup> Мы разделяем мнение В.С. Каменкова.

<sup>4</sup> Имеется ввиду Закон Республики Беларусь «Об изменении законов» от 18 декабря 2019 № 277-З.

В доктрине<sup>5</sup> предпринимались попытки предложить критерии медиабельности<sup>6</sup> споров, однако единообразного подхода ни к их количеству, ни к их качественному наполнению так и не выработано.

При этом возникает своеобразный парадокс, поскольку белорусское законодательство не содержит указания на последствия урегулирования спора в медиации, изъятого из сферы ее применения. Вместе с тем не исключено расширительное толкование судами основания<sup>7</sup> отказа выдаче исполнительного документа на принудительное исполнение медиативного соглашения по мотиву его несоответствия требованиям процессуального законодательства о мировом соглашении.

#### 4. Основания применения медиации

В *ГПК Польши* предусмотрено два правовых основания применения: заключение сторонами соглашения о медиации либо постановление суда, предписывающее сторонам участвовать в медиации [Ustawa..., 1964]. При этом в польской доктрине указывает на существование трех видов медиации по способу ее инициирования: договорная медиация; медиация, инициированная одной из сторон в ходе судебного разбирательства или до его начала; судебная медиация [Zinkevich, 2014]. Согласно § 3 статьи 183-1 *ГПК Польши* в соглашении о медиации стороны должны указать предмет медиации, медиатора или способ его избрания. Оно может быть заключено и путем направления одной стороной запроса при отсутствии возражения стороной стороны. В запросе нужно указать наименование сторон, обстоятельства, обосновывающие требование, подпись и опись прилагаемых документов. Инициирование медиации судом является его правом, которое он может реализовать на любой стадии разбирательства. При этом до первого заседания, назначенного для проведения слушаний, он определяет необходимость направления сторон в медиацию. Если стороны не дали согласия на проведение медиации в течение недели с даты объявления или вручения им постановления суда, она не проводится. Отсюда вытекает, что стороны

<sup>5</sup> О критериях медиабельности споров см. подробнее: Chichina 2017.

<sup>6</sup> Под «медиабельностью» понимается способность конфликтов и споров быть урегулированными посредством медиации.

<sup>7</sup> Нормы о принудительном исполнении медиативного соглашения с 1 июля 2020 года будут унифицированы в процессуальных кодексах, см. Zakon..., 2019.

должны вести себя активно, иначе медиация не состоится. В Польше возможна информационная встреча, посвященная методам мирного урегулирования споров, в том числе медиации, проводимая судьей, судебным реферндаром, судебным секретарем, помощником судьи или постоянным посредником. Стимулом к ее посещению является право суда обязать неявившуюся сторону возместить все расходы, понесенные другой стороной в связи с явкой в суд [Ustawa..., 1964].

В Беларуси основания применения медиации до суда или вне зависимости от обращения в суд устанавливает Закон о медиации. При переходе в медиацию из суда следует также учитывать положения процессуального законодательства. Юридическим фактом, допускающим урегулирование спора в медиации, в любом случае является соглашение о применении медиации. В соответствии с пунктом 1 статьи 20 Закона о медиации оно должно быть заключено в письменной форме<sup>8</sup>. Его могут заключить физические лица, обладающие полной дееспособностью, и (или) юридические лица. В нем должно быть предусмотрено: указание споров, подлежащих урегулированию в медиации, сведения о медиаторе (медиаторах) и их вознаграждении, сроке и месте проведения медиации [Zakon..., 2013]. При этом его заключение не лишает его стороны права обратиться с иском в суд. После обращения истца в суд медиация может быть проведена по гражданскому делу на любой стадии судебного разбирательства, а по экономическому – только до начала рассмотрения дела по существу. Однако Закон 2019 года создаст условия для унификации положений о медиации в обоих процессах, поскольку с 1 июля 2020 года спор может быть передан в медиацию по письменному соглашению сторон до удаления суда в совещательную комнату для вынесения судебного постановления по существу спора. Экономический суд будет вправе это сделать и с согласия сторон по собственной инициативе. Изменения коснутся и последствий заключения соглашения о применении медиации. Так, по гражданскому делу появится альтернатива: не только обязательное приостановление судом производства, но и по совместному ходатайству сторон оставление заявления без рассмотрения [Zakon..., 2019]. В экономическом суде передача спора в медиацию влечет оставление искового заявления без рассмотрения [ХПК 1998].

<sup>8</sup> Как в виде отдельного документа, путем обмена документами между сторонами, так и посредством включения медиативной оговорки в текст договора.

В отличие от хозяйственного процесса, в гражданском процессе передача спора в медиацию возможна не только в суде первой инстанции, но и апелляционной инстанции [ГПК, 1999]. Это связано с тем, что в ХПК реализована квазисудебная процедура, являющаяся разновидностью судебной медиации, – примирительная процедура<sup>9</sup>. Примиритель может быть назначен в суде первой, апелляционной, кассационной инстанций по ходатайству одной или обеих сторон либо по инициативе суда. Стороны в течение семи дней с момента вынесения определения судом вправе представить возражения. Логично предположить, что закон расценивает молчание сторон в такой ситуации как согласие. Тем не менее это не лишает сторон права в любой момент выйти из примирительной процедуры. При назначении примирительной процедуры экономический суд вправе приостановить производство по делу. Принципиальным отличием от внесудебной медиации является возможность назначения примирителем лиц, занимающих государственную должность в суде, и иных лиц на договорной основе, обладающих квалификацией по существу конфликта, список которых ведет Пленум Верховного Суда [ХПК, 1998].

В мировой практике не существует универсального подхода к тому, должна ли быть медиация обязательной<sup>10</sup>. В Польше как договорная, так и судебная медиация носит добровольный характер. Тем не менее в 2008 году предпринималась попытка ввести обязательную медиацию по семейным спорам<sup>11</sup>. Аналогичным был подход и в Беларуси. Однако с 1 июля 2020 года обязательной медиация станет по спорам между юридическими лицами и (или) индивидуальными предпринимателями до обращения с иском в экономический суд [Zakon..., 2019]. Насколько эта мера повлияет на активизацию применения медиации в Беларуси, покажет время.

## 5. Порядок заключения и исполнения медиативного соглашения

Термин «медиативное соглашение» в польском законодательстве отсутствует, но он вполне сопоставим с термином «соглашение об урегулировании,

---

<sup>9</sup> О примирительной процедуре подробнее см. в главе 17 ХПК от 15 декабря 1998 № 219-3, [электронный ресурс] <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=НК9900238> [дата доступа: 15.01.2020].

<sup>10</sup> См. подороднее: *'Rebooting' the mediation...*, 2014.

<sup>11</sup> Там же, с. 50.

достигнутое перед медиатором» (*ugoda zawarta przed mediatorem*). В гражданских делах, если стороны достигли урегулирования, медиативное соглашение вносится в протокол или прилагается к нему. Посредник информирует стороны, что подписание медиативного соглашения обуславливает их согласие представить его в суд на утверждение. Суд оперативно проводит разбирательство для утверждения медиативного соглашения. И отказывает его утвердить или заявить о его вступлении в силу, полностью или частично, если оно противоречит закону, противоречит морали, направлено на обход закона, вводит в заблуждение или содержит противоречия, нарушающие законные интересы стороны. Согласованное с судом медиативное соглашение, признанное мировым соглашением и вступившее в законную силу, может быть исполнено [Ustawa..., 1964]. По уголовным делам и делам несовершеннолетних мировое соглашение, достигнутое в ходе медиации, не заменяет судебное решение и не является обязательным для суда, однако он обязан соблюдать считаться с ним по окончании разбирательства [Ustawa..., 1997].

По итогам внесудебной медиации в Беларуси заключается медиативное соглашение, а в примирительной процедуре – соглашение о примирении. По сути, они оба – медиативные соглашения, однако между ними есть несколько принципиальных отличий. Так, соглашение о примирении может быть заключено только в пределах заявленных требований истцом. Его утверждение и исполнение производятся судом так же, как и мировое соглашение [ХПК, 1998]. Медиативное соглашение заключается в письменной форме, и должно содержать сведения о сторонах, медиаторе, предмете спора, принятых сторонами обязательствах и сроках их выполнения. Оно подписывается сторонами, медиатором и не должно противоречить требованиям законодательства и нарушать права третьих лиц [Zakon..., 2013].

По общему правилу, медиативное соглашение должно быть исполнено самими сторонами в силу принципов добровольности и добросовестности. Последствия неисполнения медиативного соглашения могут быть установлены сторонами в медиативном соглашении. Однако если стороны предусмотрят санкции (штрафы, пени и т. п.), то принудительно исполнить медиативное соглашение будет невозможно, в силу противоречия требованиям процессуального законодательства о мировых соглашениях. Принудительно не исполняются также медиативные соглашения, не утвержденные судом в качестве мировых соглашений и (или) заключенные с участием медиатора, не внесенного в Реестр медиаторов.



Таким образом, для принудительного исполнения заинтересованная сторона должна подать по гражданскому делу заявление об утверждении мирового соглашения, отказе истца от иска, о признании иска ответчиком [ГПК, 1999]. В экономическом суде существует специальная процедура<sup>12</sup>, возбуждаемая по заявлению о выдаче исполнительного документа на принудительное исполнение медиативного соглашения, подаваемого в течение шести месяцев со дня окончания срока добровольного исполнения. Оно рассматривается с извещением сторон в судебном заседании в месячный срок. По результатам суд выносит определение и выдает исполнительный документ либо отказывает в этом [ХПК, 1998]. За рассмотрение данного заявления взимается государственная пошлина (на сегодняшний день примерно 100 евро, для физических лиц с 1 июля 2020 года она составит около 20 евро), в отличие от польского законодательства, где подобная пошлина не уплачивается, если медиация проводилась на основании постановления суда или утверждается медиативное соглашение по договорной медиации.

## 6. Выводы

Таким образом, в обоих государствах реализована модель детализированного регулирования медиации. Однако польское законодательство о медиации децентрализовано и нормы рассредоточены в различных нормативных правовых актах (как процессуального, так и материального права). Полагаем, в белорусском законодательстве избран более фундаментальный подход, который позволяет в одном нормативном правовом акте установить общие положения о медиации в целом как формы АРС независимо от категории споров. При этом и объем регулирования, на наш взгляд, в Беларуси более значительный. С одной стороны, это вызвано особенностями национального менталитета (гражданам гораздо «спокойнее» применять что-то «новое» на основании правовых норм), с другой – демонстрирует желание государства сохранять контроль данной сферы гражданского общества, сделать прозрачными последствия применения рассматриваемой формы АРС.

В польском законодательстве сфера применения медиации определяется значительно шире. Возможность провести медиацию практически по

<sup>12</sup> С 1 июля 2020 года аналогичный порядок вводится и по гражданским делам, см. *Zakon...*, 2019.

любому гражданскому делу, а также по предусмотренным в законе уголовным и иным делам из публичных отношений создает большую степень свободы участникам конфликта. Белорусскому же законодателю только предстоит двигаться в данном направлении, и изучение опыта Польши может оказать неоценимую помощь. Кроме того, отсутствие критериев медиабельности споров в отечественном законодательстве, сохранение «косвенных» ограничений – сдерживающие факторы развития медиации в Республике Беларусь. Потенциальным пользователям медиации, полагаем, должны быть адресованы более прозрачные, ясные и понятные нормы о сфере ее применения.

И в Беларуси, и в Польше возможно проведение медиации как до, так и после обращения в суд. И, несмотря на различие терминологии, в отношении оснований применения медиации предусмотрены сходные правила. Однако в судебной медиации разное значение придается молчанию сторон (в Беларуси оно трактуется как согласие на ее проведение, а в Польше, – как их возражение).

Сравнение положений о медиативном соглашении позволяет заключить, что в польском законодательстве определены более четкие основания отказа в его принудительном исполнении, более простой порядок утверждения, а также импонирует избирательный подход к установлению платы за придание ему исполнительно силы или выдачу исполнительного документа. Полагаем, это является более продуктивным с точки зрения стимулирования к более активному использованию медиации для урегулирования споров.

## | Литература

- Chichina E.V., 2017, *Pravovye kriterii mediabelnosti sporov po zakonodatelstvu Respubliki Belarus*, «Pravo.by», No. 2 || Чичина Е.В., 2017, *Правовые критерии медиабельности споров по законодательству Республики Беларусь*, «Pravo.by», № 2.
- Eliseev D.B., 2013, *Rol mediacii v razreshenii pravovykh konfliktov: teoretiko-pravovoj analiz*, avtoreferat dissertacii ... kandidata yuridicheskikh nauk: 12.00.01, Moskva || Елисеев Д.Б., 2013, *Роль медиации в разрешении правовых конфликтов: теоретико-правовой анализ*, автореферат диссертации ... кандидата юридических наук: 12.00.01, Москва.
- GPK, 1999: *Grazhdanskij processualnyj kodeks Respubliki Belarus ot 11 yanvarya 1999 g.* No. 238-Z || ГПК, 1999: *Гражданский процессуальный кодекс Республики Бела-*

- рუსь от 11 января 1999, № 238-З, [электронный ресурс] <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=HK9900238> [дата доступа: 15.01.2020].
- HPK, 1998: *Hozyajstvennyj processualnyj kodeks Respubliki Belarus* от 15 декабря 1998 No. 219-Z || ХПК, 1998: *Хозяйственный процессуальный кодекс Республики Беларусь* от 15 декабря 1998 № 219-З, [электронный ресурс] <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=HK9900238> [дата доступа: 15.01.2020].
- Kamenkov V.S., 2014, *Vozmozhnost mediacii po individualnym trudovym sporam*, Minsk || Каменков В.С., 2014, *Возможность медиации по индивидуальным трудовым спорам*, Минск.
- 'Rebooting' the mediation directive: Assessing the Limited Impact of its Implementation and Proposing Measures to increase the Number of Mediations in the EU, 2014, [electronic resource] [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-JURI\\_ET\(2014\)493042](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-JURI_ET(2014)493042) [date of access: 10.02.2020].
- Report from the Commission to The European Parliament, the Council and The European Economic and Social Committee on the application of Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council on certain aspects of mediation in civil and commercial matters*, COM/2016/0542 final, Brussels, 26.8.2016, [electronic resource] <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/234da71d-6ebb-11e6-b076-01aa75ed71a1> [date of access: 1.02.2020].
- Study for an evaluation and implementation of Directive 2008/52/EC – the 'Mediation Directive'*, final report, 2016, [electronic resource] [https://op.europa.eu/en/publication-detail?p\\_p\\_id=portal2012documentDetailActions\\_WAR\\_portal2012portlet\\_INSTANCE\\_P7Lc96wTRLvv&p\\_p\\_lifecycle=2&p\\_p\\_state=maximized&p\\_p\\_cacheability=cacheLevelPage&p\\_p\\_col\\_id=secontent&p\\_p\\_col\\_count=2&cellarId=6c84b6a6-913e-4231-a677-55f8fa9ccb6b&requestAction=rdf](https://op.europa.eu/en/publication-detail?p_p_id=portal2012documentDetailActions_WAR_portal2012portlet_INSTANCE_P7Lc96wTRLvv&p_p_lifecycle=2&p_p_state=maximized&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=secontent&p_p_col_count=2&cellarId=6c84b6a6-913e-4231-a677-55f8fa9ccb6b&requestAction=rdf) [date of access: 1.02.2020].
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U. z 2016 r., poz. 23, z późn. zm.) (wyciąg z przepisów), [online] <https://www.gov.pl/attachment/da64ca3c-8fc2-43ed-b169-90c54803aaeb> [data dostępu: 1.02.2020].
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego* (Dz.U. z 2016 r., poz. 1822, z późn. zm.) (wyciąg z przepisów), [online] <https://www.gov.pl/attachment/0c4304f4-ff9f-4346-a62c-0088024b8364> [data dostępu: 1.02.2020].
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks postępowania karnego* (Dz.U. z 2016 poz. 1749) (wyciąg z przepisów), [online] <https://www.gov.pl/attachment/88d4b564-b4ea-47e1-a5ec-57d08e6042a4> [data dostępu: 1.02.2020].
- Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem polubownych metod rozwiązywania sporów (Dz.U. 2015, poz. 1595).
- Ustawa z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich (Dz.U. z 2016 r., poz. 1823), [online] <https://www.gov.pl/attachment/11fae684-424f-4fe2-811e-876d433940f7> [data dostępu: 1.02.2020].

- Wróbel A.M., 2007 *Mediation In Poland*, [online] <https://www.mediate.com//articles/wrobelA2.cfm> [дата доступа: 10.02.2020].
- Zakon Respubliki Belarus “O mediacii” ot 12 iyulya 2013 No. 58-Z || Закон Республики Беларусь «О медиации» от 12 июля 2013 № 58-З, [электронный ресурс] <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=h11300058> [дата доступа: 15.01.2020].
- Zakon Respubliki Belarus “Ob izmenenii zakonov” ot 18 dekabrya 2019 No. 277-Z || Закон Республики Беларусь «Об изменении законов» от 18 декабря 2019 № 277-З, [электронный ресурс] [http://www.pravo.by/upload/docs/op/H11900277\\_1577480400.pdf](http://www.pravo.by/upload/docs/op/H11900277_1577480400.pdf) [дата доступа: 15.01.2020].
- Zinkevich A.Z., 2014, *Mediaciya v Polshe*, “Lex Russica”, No. 4 || Зинкевич А.З., 2014, *Медиация в Польше*, «Lex Russica», № 4.

**Оксана Шупицкая**

- ▶ Гродненский государственный университет  
им. Янки Купалы
- ▶ oshupitskaya@mail.ru
- ▶ ORCID: 0000-0002-1699-3583

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ  
КАК ОСНОВА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АДВОКАТУРЫ В БЕЛАРУСИ**

**CONSTITUTIONAL PRINCIPLES  
AS THE BASIS FOR THE ACTIVITY OF THE BAR IN BELARUS**

| **Abstract**

- ▶ *Goal* – the bar is one of the most important legal institution of the modern state and society, which is an important element of both civil society and the state. The author considers the constitutional principles as the basis for the activity of this institution. They, in his opinion, are the basis for further improvement of its organization and activities.
- ▶ *Research methodology* – when writing the work, general scientific research methods were used, namely: analysis, synthesis, generalization.
- ▶ *Score/results* – the bar is a significant institution of the modern state and society, whose organization and functioning are based on constitutional principles. Ensuring their implementation and revealing their potential in the context of constantly changing public relations will contribute to the improvement of the legal profession.
- ▶ *Originality/value* – considering the bar through the prism of constitutional law is a relatively new aspect of studying this institution in the post-soviet countries. In this regard, the work is quite relevant.

| **Key words:** constitutional legal principles, constitutional foundations, the right to legal aid, advocacy, principles of organization and activity of the bar.

## 1. Введение

Конституционные принципы как основа правового регулирования общественных отношений в различных аспектах рассматривалась такими учеными, как С.А. Авакьян [Avakyan, 2000], А.Н. Кокотов [Kokotov, 2014: 2161–2168], А.А. Ливеровский [Liverovskij, 2016; 2019: 70–80], Н.Е. Таева [Taeva, 2017] и др. Вопросы их воплощения в реальные общественные отношения – предмет исследования В.И. Крусса [Kruss, 2008; 2017], И.А. Кравец [Kravec, 2005], Т.А. Васильевой [Vasileva, 2017: 92–105].

Адвокатура – важнейший институт современного государства и общества, который создается и функционирует на основе конституционно-правовых принципов. Их последовательное воплощение в законодательство об адвокатуре и профессиональную деятельность адвокатов будет способствовать совершенствованию данного института, повышению эффективности его функционирования.

## 2. Конституционно-правовые принципы и их роль для государства и общества

Конституционно-правовые принципы – основа правового регулирования общественных отношений. Более того: их воплощение – залог устойчивого общественного развития [Liverovskij, 2017: 503].

Адвокатура – важнейший институт общества, призванный обеспечивать защиту прав, свобод и интересов человека. Уровень развития адвокатуры является показателем состояния демократии в обществе, одним из признаков защищенности прав человека. Конституционные принципы определяют развитие социальных отношений, связанных с функционированием данного института в условиях современного белорусского государства и общества.

Конституционные принципы – это основополагающие начала конституционно-правового регулирования общественных отношений, сформировавшиеся объективно, в силу развития социальных связей. Они отличаются универсальностью, устойчивостью, системностью. Их основная задача – обеспечить согласованное и эффективное воздействие правовых средств на общественные отношения, а в случае необходимости в целях недопущения пробельности и противоречивости правового регулирования выступать непосредственными регуляторами поведения субъектов социальных связей.

Различают конституционные принципы, носящие универсальный характер, а именно: справедливости, законности, свободы, равенства, а также конституционные принципы подотраслей и институтов конституционного права (принципы избирательной системы, принципы конституционного статуса личности, принципы судебной власти и т. п.). Среди последних особое значение имеют конституционные принципы, относящиеся к устройству государства и общества в целом. Среди них – принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, народовластия, правового государства, разделения властей, равноправия и т. д. Ряд исследователей выделяют также конституционные принципы, выступающие в роли межотраслевых.

В формировании и функционировании института адвокатуры реализуются такие важнейшие конституционные принципы, как: справедливость, законность, равенство, свобода, принцип приоритета прав и свобод личности, принцип правового государства, принцип социального государства, принцип демократического государства и др.

### 3. Право на юридическую помощь как важнейшее конституционное право

Право на юридическую помощь – важнейшее конституционное право Республики Беларусь. Оно же является гарантией реализации иных основных прав и свобод. Закрепляя его на уровне Конституции Республики Беларусь (Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 года и 17 октября 2004 года), законов и иных нормативных правовых актов, белорусское государство подтвердило свою приверженность принципам и нормам международного права. Согласно статье 7 Всеобщей декларации прав человека все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона. В соответствии с частью 1 статьи 11 декларации каждый человек, обвиняемый в совершении преступления, имеет право считаться невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком путем гласного судебного разбирательства, при котором ему обеспечиваются все возможности для защиты.

Право на юридическую помощь предусмотрено также и Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 года. Согласно статье 14 указанного акта каждый имеет право иметь достаточное время

и возможность для подготовки своей защиты и сноситься с выбранным им защитником (пункт b части 3), а также быть судимым в его присутствии и защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника; если он не имеет защитника, быть уведомленным об этом праве и иметь назначенного ему защитника в любом таком случае, когда интересы правосудия того требуют, безвозмездно для него в любом таком случае, когда у него нет достаточно средств для оплаты этого защитника (пункт d части 3).

Статья 62 Конституции Республики Беларусь – Основного закона белорусского государства – гласит: «Каждый имеет право на юридическую помощь для осуществления и защиты прав и свобод, в том числе право пользоваться в любой момент помощью адвокатов и других своих представителей в суде, иных государственных органах, органах местного управления, на предприятиях, в учреждениях, организациях, общественных объединениях и в отношениях с должностными лицами и гражданами». Конституционно-правовая норма гарантирует также оказание юридической помощи в установленных законом случаях за счет государства и устанавливает запрет на противодействие оказанию правовой помощи в Беларуси.

Адвокатура Беларуси – организация, оказывающая юридическую помощь индивидам и организациям на профессиональной основе. Адвокатура не является государственным учреждением. Это общественная организация. Она не входит ни в систему государственных органов, ни в систему местного самоуправления. Адвокатура представляет собой сообщество профессиональных юристов, которых объединяет статус адвоката. Главная задача адвокатуры – оказание юридической помощи физическим и юридическим лицам. Между тем, институт адвокатуры – важнейший элемент национальной правовой системы, выполняющий государственно значимые задачи – обеспечение законного и справедливого правосудия, и одновременно являющийся составной частью гражданского общества.

#### 4. Принципы организации и деятельности адвокатуры в Республике Беларусь

Адвокатура Беларуси функционирует на основе ряда принципов – основополагающих базовых идей, определяющих сущность института адвокатуры, его организацию и функционирование. Эти принципы вытекают



из конституционно-правовых принципов и их дополняют. Среди данных положений – принципы законности, доступности юридической помощи, независимости при осуществлении профессиональной деятельности, адвокатской тайны, использования всех незапрещенных средств и способов защиты прав, свобод и интересов клиента, обеспечение качества юридической помощи, недопустимости вмешательства в профессиональную деятельность адвокатов со стороны государственных органов, самоуправления и самофинансирования.

Законность в деятельности адвоката – это проявление конституционного принципа законности. Законность проявляется в том, что все субъекты права должны в своей деятельности руководствоваться нормами права. Адвокатура Республики Беларусь организована и функционирует в соответствии с требованиями нормативных правовых актов. В своей деятельности адвокат руководствуется требованиями законодательных актов. В случае, если адвокатом нарушаются правовые предписания, он несет юридическую ответственность. В данном аспекте адвокат ничем не отличается от иного субъекта права. За нарушение законодательства Республики Беларусь лицо, осуществляющее адвокатскую деятельность, может быть привлечено к различным видам ответственности. Это и дисциплинарная, и административная, и уголовная ответственность.

Оказание юридической помощи в Республике Беларусь осуществляется с соблюдением принципа доступности. Доступность юридической помощи включает в себя несколько аспектов. Во-первых, согласно части 1 статьи 2 Конституции Республики Беларусь человек, его права и свободы, гарантии их реализации провозглашаются высшей ценностью и целью государства и общества. Соответственно, критерии доступности правовой помощи определяются исходя из интересов индивида. Во-вторых, в соответствии с частью 1 статьи 21 Основного закона белорусского государства обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь является высшей целью государства. Государственные органы, должностные лица, общественные организации, согласно названным выше положениям Конституции Республики Беларусь, должны внимательно подходить к вопросу защиты прав, свобод и интересов граждан. Доступность юридической помощи – аспект конституционного принципа равенства всех перед законом. Юридическая помощь оказывается гражданам независимо от каких-либо социальных и других характеристик – национальности, языка, происхождения, пола, расы, социального происхождения и других признаков. Доступность юридической

помощи адвоката касается как возмездной, так и безвозмездной ее формы. Возмездная помощь оказывается на основании договора на оказание юридической помощи. Размер такой помощи – условие соглашения, заключаемого между адвокатом (адвокатским бюро) и клиентом. Конституционный Суд Республики Беларусь в связи с вышеуказанным обратил внимание на то, что одним из аспектов доступности юридической помощи является возможность установления справедливого размера оплаты юридической помощи, который действительно позволял бы обратиться за юридической помощью каждому, кто в ней нуждается, и, следовательно, реально осуществить конституционное право на юридическую помощь. На практике, по мнению Конституционного Суда Беларуси, должен быть соблюден баланс между гарантированностью предоставления квалифицированной юридической помощи и свободой договорного определения размера ее оплаты в рамках гражданско-правовых отношений исходя из необходимости дифференцирования оплаты в связи со сложностью дела, объемом оказываемых услуг, срочностью дела и др.

Детализируя конституционно-правовую норму о возможности предоставления квалифицированной юридической помощи бесплатно, т. е. за счет государства, Закон Республики Беларусь «Об адвокатуре и адвокатской деятельности» от 30 декабря 2011 г. № 334-З (далее: закон) определил случаи ее оказания. Правовая помощь оказывается адвокатами безвозмездно в следующих случаях: а) истцам – в судах первой инстанции при ведении дел, связанных с трудовыми правоотношениями, о взыскании алиментов; б) ветеранам Великой Отечественной войны – при даче устной консультации по вопросам, не связанным с предпринимательской деятельностью; в) гражданам – при составлении заявлений о назначении пенсий и пособий; г) инвалидам I и II группы – при даче устной консультации, не требующей ознакомления с документами; д) несовершеннолетним – в их интересах, их родителям (опекунам, попечителям) – в интересах детей; е) иным категориям граждан – по решению коллегии адвокатов.

Юридическая помощь пострадавшим от торговли людьми, их законным представителям в случае, если они не достигли четырнадцатилетнего возраста по вопросам социальной защиты и реабилитации, лицам, пострадавшим в результате актов терроризма, оказывается за счет средств государственного бюджета.

Юридическая помощь подозреваемому или обвиняемому оказывается за счет средств государства (в данном случае – за счет местного бюджета)

в случае участия адвоката в дознании, предварительном следствии и судебном разбирательстве по назначению через территориальную коллегия адвокатов по требованию органа, ведущего уголовный процесс. Согласно статье 46 *Уголовного процессуального Кодекса Республики Беларусь* защитник назначается: а) если подозреваемый или обвиняемый ходатайствует об этом; б) если представитель умершего подозреваемого или обвиняемого ходатайствует об этом; в) для получения лицом юридической консультации до начала первого допроса в случае задержания или применения меры пресечения в виде заключения под стражу; г) в случае обязательного участия защитника в производстве по материалам уголовного дела, в иных случаях, установленных законодательством. Основания обязательного участия адвоката при производстве уголовных дел прямо предусмотрены действующим в Беларуси законодательством. Статья 45 *Уголовного процессуального Кодекса Республики Беларусь* к числу этих случаев относит: а) несовершеннолетний возраст подозреваемого или обвиняемого; б) невладение подозреваемым или обвиняемым языком, на котором ведется производство по уголовному делу либо их неграмотность; в) невозможность подозреваемым или обвиняемым в силу физических или психических недостатков самостоятельно осуществлять свое право на защиту; г) совершение указанными лицами особо тяжкого преступления (преступления, за которое предусмотрена уголовная ответственность свыше 12 лет лишения свободы); д) если между интересами подозреваемых или обвиняемых имеются противоречия и если хотя бы один из них имеет защитника и в других случаях.

Независимость адвокатуры, по мнению А.В. Рагулина, представляет собой обеспеченное на уровне закона правовое состояние адвокатов, органов корпоративного управления адвокатурой и адвокатских образований, при котором они наделены исключительным правом в решении вопросов самоуправления, саморегуляции и экономической самостоятельности [Ragulín, 2019: 25]. Независимость означает самостоятельность в принятии решений, осуществлении действий, входящих в круг профессиональных полномочий адвоката. Независимость адвоката обеспечивается не вхождением адвокатуры в систему органов государственной власти. Адвокат – лицо, экономически независимое от государства и (или) иных субъектов. Независимость адвоката означает также и сложность привлечения его к ответственности. Как утверждает исследователями, экономическая и процессуальная свобода каждого адвоката – это не только основа сильной адвокатуры, но и успешной защиты прав личности [Golovin, Solomatin, 2013: 96].

Адвокатская тайна – еще один принцип организации и деятельности адвокатуры в Беларуси. Адвокатская тайна распространяется на сведения о вопросах, по которым клиент обратился за юридической помощью. Она включает в себя: а) суть консультаций, разъяснений, справок, полученных клиентом от адвоката; б) информацию, полученную от клиента, об обстоятельствах совершения преступления по уголовному делу, по которому адвокат осуществлял защиту прав, свобод и интересов клиента; в) сведения о личной жизни клиента; г) сведения, составляющие коммерческую тайну клиента. Адвокатскую тайну обязан хранить не только адвокат, но и помощник адвоката, и стажер адвоката. Государственные органы, должностные лица, иные субъекты не вправе истребовать у адвоката сведения, составляющие адвокатскую тайну. Информация, ее составляющая, не может быть получена и использована как доказательство в гражданском, хозяйственном и иных процессах. Адвокат, помощник адвоката, стажер не могут быть допрошены в качестве свидетелей об обстоятельствах, составляющих адвокатскую тайну. Данная информация не может быть у них получена.

Конституционный Суд Республики Беларусь в своем решении от 23 декабря 2011 г. № Р-657/2011 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь „Об адвокатуре и адвокатской деятельности в Республике Беларусь“» уделил внимание адвокатской тайне, утверждая, что нормы Закона об адвокатуре и адвокатской деятельности в Республике Беларусь, предусматривающие освобождение адвоката, стажеров, помощников адвоката от обязанности свидетельствовать об обстоятельствах, которые стали им известны в связи с их профессиональной деятельностью, а также невозможность получения и использования информации, составляющей адвокатскую тайну, служат обеспечению права каждого на защиту от незаконного вмешательства в его личную жизнь, в том числе на его честь и достоинство (статья 28 Конституции Республики Беларусь). Кроме того, они являются гарантией того, что информация о частной жизни, доверенная лицом в целях собственной защиты адвокату, не будет вопреки воле этого лица использована в иных целях, в том числе против него самого (статья 27 Конституции Республики Беларусь). Нормы об адвокатской тайне согласуются и с частью 3 статьи 34 Конституции, закрепляющей возможность ограничения пользования информацией в целях защиты чести, достоинства, личной и семейной жизни граждан и полного осуществления ими своих прав.

Адвокатом в Республике Беларусь, согласно статье 7 закона, могут быть физические лица, являющиеся гражданами Республики Беларусь, имеющие высшее юридическое образование, стаж работы по специальности не менее трех лет, прошедшие в установленных законом случаях стажировку и сдавшие квалификационный экзамен, получившие специальное разрешение (лицензию) на осуществление адвокатской деятельности и являющиеся членами территориальной коллегии адвокатов. Законодательство Республики Беларусь устанавливает ограничения для допуска к адвокатской деятельности. Так, не могут стать адвокатами лица: а) признанные в установленном порядке недееспособным или ограниченно дееспособным; б) ранее совершившее умышленное преступление; в) исключенные (уволенные) из коллегии адвокатов, а также уволенные из правоохранительных и других органов и организаций по дискредитирующим обстоятельствам, в течение трех лет со дня принятия соответствующих решений об увольнении; г) обратившиеся за получением лицензии в течение одного года со дня вступления в силу принятого в отношении его либо индивидуального предпринимателя (юридического лица), в качестве которого было зарегистрировано (учредителем или руководителем которого являлось) это физическое лицо, решения о прекращении действия или об аннулировании специального разрешения (лицензии) на осуществление адвокатской деятельности, деятельности по оказанию юридических услуг в установленных законодательными актами случаях, за исключением прекращения действия соответствующего специального разрешения (лицензии) по собственной инициативе лицензиата; е) занимавшие в период со дня подачи заявления о допуске к квалификационному экзамену до дня получения лицензии должности, время работы на которых засчитывается в стаж государственной службы.

При оказании юридической помощи, согласно статье 17 закона, адвокат имеет право представлять интересы клиентов в: а) судах, государственных органах, организациях, перед физическими лицами; б) привлекать к участию в деле специалистов; в) собирать и представлять сведения, касающиеся обстоятельств дела; г) запрашивать справки, характеристики, иные документы, необходимые в связи с оказанием юридической помощи; д) запрашивать мнения специалистов для решения вопросов, возникших в связи с оказанием юридической помощи и требующих специальных знаний в области науки, техники, искусства, в других сферах; е) беспрепятственно и конфиденциально общаться наедине со своим клиентом; ж) заявлять

ходатайства, подавать жалобы; з) осуществлять иные права, предусмотренные законом и другими нормативными правовыми актами.

Оказывая юридическую помощь, адвокат обязан: а) соблюдать законодательство Республики Беларусь; б) использовать все предусмотренные законом средства и способы защиты прав, свобод и интересов клиента; в) оказывать юридическую помощь в соответствии с законодательными актами по назначению; г) соблюдать Правила профессиональной этики; д) отчислять средства в форме взносов на содержание территориальной коллегии адвокатов; е) совершенствовать свои знания; ж) обеспечивать адвокатскую тайну; з) исполнять иные обязанности, предусмотренные законодательством Республики Беларусь.

Юридическая помощь в Республике Беларусь оказывается адвокатами в следующих формах. Во-первых, в форме дачи консультаций и разъяснений по правовым вопросам. Во-вторых, путем составления заявлений, жалоб, иных правовых документов. В-третьих, в виде представления интересов субъектов в судах, государственных органах, иных организациях, в том числе их органах управления и перед физическими лицами. Еще одна форма оказания правовой помощи – участие в качестве защитника в досудебном производстве и суде по уголовным делам, а также представителя потерпевшего, иных физических или юридических лиц, являющихся участниками административного процесса. Адвокаты вправе также обеспечивать правовой аспект хозяйственной и иной деятельности, совершать в интересах клиентов юридически значимые действия, оказывать иные виды юридической помощи. Роль адвокатов в оказании юридической помощи субъектам имеет большое значение. И это связано также и с тем, что законодательство Республики Беларусь установило норму, согласно которой профессиональную защиту прав и интересов клиентов по уголовным, гражданским делам; делам, возникающим из экономических споров; делам об административных правонарушениях в судах, а также органах, ведущих уголовный или административный процесс, может осуществлять исключительно адвокат (часть 2 статьи 26 закона).

## 5. Эффективность работы адвокатуры в Беларуси

Адвокатура – необходимый институт государства и общества. И доказательство тому – состояние национальной правовой системы в целом и отдельных ее составляющих.

Юрист Г.Б. Слиозберг отмечал: «Вся наша судебная практика представляет собой результат не только судейской работы, но и работы адвокатов, их помощников или вспомогательных органов правосудия. Вся кассационная практика, получившая для нашего права столь большое значение, выработалась при деятельном, почти постоянном, участии адвокатуры» [Sliozberg, 1889]. В условиях современного государства и общества указанные слова – как никогда справедливы.

Адвокатура на современном этапе белорусского государства – это один из наиболее эффективных способов защиты прав и свобод индивидов. Это подтверждается и результатами работы данного института. Так, в 2007 году членами Белорусской республиканской коллегии адвокатов в количестве 1601 адвоката было выполнено 363 631 поручения. Среди поручений – консультации, составление правовых документов, ведение административных, гражданских и уголовных дел (Chajchic, 2008).

К профессиональной помощи адвокатов обращаются достаточно часто и в настоящее время. За 2018 год, согласно архивным данным, адвокатами Гродненской областной коллегии адвокатов было выполнено поручений в количестве 31 795, а в 2019 году – 30 378.

Помощь, оказываемая адвокатами, является эффективной. Так, общий процент удовлетворенных позиций по гражданским делам в 2019 году составил 72,1%, а по административным – 58,7%. Процент удовлетворенных ходатайств по уголовным делам в стадии дознания и предварительного следствия составил 66,7% (в 2018 году – 50,8%). В судах первой инстанции процент удовлетворенных ходатайств 72,6%.

Вся деятельность института адвокатуры свидетельствует о том, что данный институт выполняет двойную роль. С одной стороны – это общественно-государственный инструмент, который, по мнению Р.О. Мамедова, «вмонтирован в судебную систему» и призван реализовывать также и интересы государства в части вынесения справедливых судебных решений [Mamedov, 2016: 191]. С другой стороны, это «структура гражданского общества» [Vajrap, 2006: 43]. Говоря словами С.Э. Либановой, конституционный институт гражданского общества, способный обеспечить конституционные права и свободы не только каждого человека, но и самого гражданского общества [Libanova, 2017: 86].

Несомненно, институт адвокатуры Республики Беларусь имеет резервы для своего дальнейшего развития и совершенствования. Среди направлений – усиление независимости адвокатуры, снижение роли государства



в регулировании вопросов, связанных с ее организацией и деятельностью, возможно, изменение организационной структуры данного института. В случае, если указанные изменения будут соответствовать конституционно-правовым принципам, все глубже раскрывать их потенциал, их следует признать положительными, направленными на дальнейшее укрепление не только адвокатуры, но и всей национальной системы защиты прав и свобод личности в Республики Беларусь.

## 6. Выводы

Таким образом, адвокатура – значимый институт современного государства и общества, в основе организации и функционирования которого лежат конституционные принципы. К числу таковых относятся: конституционные принципы, являющиеся универсальными (справедливость, законность, равенство, свобода), а также выступающие как основы конституционного строя (приоритет прав и свобод человека и гражданина, народовластие, правовое государство, разделение властей, равноправие и т. д.). В организации и деятельности адвокатуры реализуются и конституционные принципы, носящие характер межотраслевых.

Обеспечение реализации конституционных принципов, раскрытие их потенциала в условиях постоянно изменяющихся общественных отношений будет способствовать совершенствованию адвокатуры.

## | Литература

- Avakyan S.A., 2000, *Konstituciya Rossii: priroda, evolyuciya, sovremennost*, Moskva || Авакьян С.А., 2000, *Конституция России: природа, эволюция, современность*, Москва.
- Chajchic V.I., *Praktika i problemy ocenki effektivnosti raboty advokatury v Respublike Belarus* || Чайчиц В.И., *Практика и проблемы оценки эффективности работы адвокатуры в Республике Беларусь*, [электронный ресурс] <http://moka.by/index.php/адвокатская-деятельность/690> [дата доступа: 27.02.20].
- Golovin A.Yu., Solomatina E.N., 2013, *Otechestvennaya advokatura v poreformennyj period*, "Izvestija Tulsckogo gosudarstvennogo universiteta. Gumanitarnye nauki", No. 4 || Головин А.Ю., Соломатин Е.Н., 2013, *Отечественная адвокатура*



- в пореформенный период, «Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки», № 4.
- Kokotov A.N., 2014, *Pravo Konstitucii v rossijskom prave*, “Aktualnye problemy rossijskogo prava”, No. 10 (47) || Кокотов А.Н., 2014, *Право Конституции в российском праве*, «Актуальные проблемы российского права», № 10 (47).
- Kravec I.A., 2005, *Rossijskij konstitucionalizm: problemy stanovleniya, razvitiya i osushhestvleniya*, Sankt-Peterburg || Кравец И.А., 2005, *Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления*, Санкт-Петербург.
- Kruss V.I., 2017, *Konstitucionalizaciya prava: osnovy teorii*, Moskva || Крусс В.И., 2017, *Конституционализация права: основы теории*, Москва.
- Kruss V.I., 2008, *Yuridicheskie predposylki i perspektivy konstitucionalizacii rossijskogo zakonodatelstva*, “Konstitucionnoe i municipalnoe pravo”, No. 5 || Крусс В.И., 2008, *Юридические предпосылки и перспективы конституционализации российского законодательства*, «Конституционное и муниципальное право», № 5.
- Libanova S.A., 2017, *Rossijskaya advokatura v XXI veke i ee triedinstvo*, “Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina”, No. 12 || Либанова С.А., 2017, *Российская адвокатура в XXI веке и ее триединство*, «Вестник Университета имени О.Е. Кутафина», № 12.
- Liverovskij A.A., 2016, *Konstitucionalizaciya nacionalnogo prava v usloviyakh globalizacii*, [in:] *Sovremennye globalnye vyzovy i nacionalnye interesy: XVI Mezhdunarodnye Likhachevskie nauchnye chteniya, 19–21 maya 2016 g. SPb.*, Sankt-Peterburg || Ливеровский А.А., 2016, *Конституционализация национального права в условиях глобализации*, [в:] *Современные глобальные вызовы и национальные интересы: XVI Международные Лихачевские научные чтения, 19–21 мая 2016 г. СПб.*, Санкт-Петербург.
- Liverovskij A.A., 2017, *Deformaciya konstitucionalizma kak globalnyj vyzov v novykh demokratyakh*, [in:] *Globalnyj mir: sistemnye sdvigi, vyzovy i kontury budushhego: XVII Mezhdunarodnye Likhachevskie nauchnye chteniya, 18–20 maya 2017 g. SPb.*, Sankt-Peterburg || Ливеровский А.А., 2017, *Деформация конституционализма как глобальный вызов в новых демократиях*, [в:] *Глобальный мир: системные сдвиги, вызовы и контуры будущего: XVII Международные Лихачевские научные чтения, 18–20 мая 2017 г. СПб.*, Санкт-Петербург.
- Liverovskij A.A., 2019, *Racionalnaya model konstitucionnogo regulirovaniya*, “Lex Russica”, No. 1 (146) || Ливеровский А.А., 2019, *Рациональная модель конституционного регулирования*, «Lex Russica», № 1 (146).
- Mamedov R.O., 2016, *O prirode advokatury kak instituta grazhdanskogo obshhestva*, “Aktualnye problemy ekonomiki i prava”, Vol. 10, No. 2, DOI: <http://dx.doi.org/10.2Sh2/1993-047XL0.2016.2L86-Sh> || Мамедов Р.О., 2016, *О природе адвокатуры как института гражданского общества*, «Актуальные проблемы экономики и права», т. 10, № 2, DOI: <http://dx.doi.org/10.2Ш2/1993-047XL0.2016.2Л86-Ш>.

- Ragulin A.V., 2019, *Nezavisimost kak princip rossijskoj advokatury*, “Evrazijskaya advokatura”, No. 4 (41) || Рагулин А.В., 2019, *Независимость как принцип российской адвокатуры*, «Евразийская адвокатура», № 4 (41).
- Sliozberg G.B., 1889, *Advokatura za 25 let*, “Zhurnal grazhdanskogo i ugovnogo prava”, No. 9 || Слиозберг Г.Б., 1889, *Адвокатура за 25 лет*, «Журнал гражданского и уголовного права», № 9.
- Taeva N.E., 2017, *Normy konstitucionnogo prava v sisteme pravovogo regulirovaniya Rossijskoj Federacii*, Moskva || Таева Н.Е., 2017, *Нормы конституционного права в системе правового регулирования Российской Федерации*, Москва.
- Vajpan V.A., 2006, *Nastolnaya kniga advokata: postatejnij kommentarij k Federalnomu zakonu ob advokatskoj deyatelnosti i advokature*, Moskva || Вайпан В.А., 2006, *Настольная книга адвоката: постатейный комментарий к Федеральному закону об адвокатской деятельности и адвокатуре*, Москва.
- Vasileva T.A., 2017, *Konstitucionalizacija prava kak sredstvo obespecheniya effektivnosti pravovogo regulirovaniya*, [in:] *Effektivnost pravovogo regulirovaniya*, Moskva || Васильева Т.А., 2017, *Конституционализация права как средство обеспечения эффективности правового регулирования*, [в:] *Эффективность правового регулирования: монография*, Москва.

## Татьяна Горупа

- ▶ Брестский государственный университет  
им. А. С. Пушкина
- ▶ e-mail: gorupa.brsu@mail.ru
- ▶ ORCID: 0000-0003-1884-0983

### ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ ТОВАРОВ (РАБОТ, УСЛУГ) ДЛЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ СРЕДСТВАМИ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

#### LEGAL SUPPORT OF THE ENVIRONMENTAL SAFETY OF CONSUMER GOODS (WORKS, SERVICES) BY MEANS OF TECHNICAL REGULATION IN THE REPUBLIC OF BELARUS

#### | Abstract

- ▶ *Goal* – the purpose is to identify the nature and content of technical regulation as a legal measure for ensuring environmental safety of consumer goods (works, services).
- ▶ *Research methodology* – general research philosophical and logical methods of analysis and synthesis, deduction and induction, description and comparison; modern specific research methods attributed to jurisprudence – a formal legal method, a comparative legal method, and legal modelling.
- ▶ *Score/results* – the research deepens scientific understanding of the correlation between consumer and environmental protection; it identifies the goals, nature and content of technical regulation measures aimed at securing the safety of consumer goods (works, services); the author introduces a number of proposals for improving both Eurasian and national Belarusian legislations.
- ▶ *Originality/value* – the research presents one of the first comprehensive legal studies of technical regulation support that ensures the safety of consumer goods (works, services), serving as a framework for theoretical conclusions concerning the nature and content of such support and practical recommendations to improve legislation.

| **Key words:** safety of goods (works, services), environment, technical regulations, national standard, environmental regulations, environmental certification.

## 1. Введение

Человек как потребитель товаров (работ, услуг) в современном обществе вступает в правоотношения с лицами, реализующими товары (работы, услуги), и выводит их из сферы производства в сферу потребления, причем личного потребления, не связанного с осуществлением предпринимательской деятельности.

Общепринято мировым сообществом необходимость предоставления потребителю дополнительных средств правовой защиты в виду того, что он является слабой стороной договора. Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 39/248 «Защита интересов потребителей», принятой 9 апреля 1985 года, впервые на международном уровне были провозглашены принципы по защите прав потребителей, которые ориентируют на физическую безопасность, содействие экономическим интересам потребителей и защиту этих интересов, нормы безопасности и качества потребительских товаров и услуг, систему распределения основных потребительских товаров и услуг, меры, позволяющие потребителям получить компенсацию, программы просвещения и информирования.

22 декабря 2015 года Генеральная Ассамблея ООН, пересмотрев вышеназванные Руководящие принципы Организации Объединенных Наций (Резолюция 70/186), актуализировав их с учетом глобализационных проблем, рекомендовала государствам-членам так же определять основные направления национальной политика в области защиты интересов потребителей, содействовать рационализации потребления, ориентироваться на лучшие международные стандарты и практики в электронной торговле, финансовых услугах, уделять первоочередное внимание таким важным для здоровья потребителей областям как продовольствие, водоснабжение, фармацевтические товары, энергоснабжение и коммунальные услуги, а также учитывать специфику туристических услуг. Таким образом, на самом высоком международном уровне обозначены приоритеты потребительской политики, которые должны быть реализованы на национальном уровне, в том числе и в Республике Беларусь, являющейся членом ООН с 1945 года.

Целью данной статьи является выявление сущности и содержания технического регулирования как правового средства, обеспечивающего безопасность потребительских товаров (работ, услуг) для окружающей среды.

## 2. Обзор литературы по теме и категориальный аппарат исследования

Тематика общей проблемы безопасности товаров в Республике Беларусь исследуется в большей части экономистами и представителями научного технического сообщества. Можно отметить работы М.Н. Михалко [Mikhalko, 2010:104], Т.Н. Байбардиной [Bajbardina, 2013: 14–20], соавторов Н.П. Матвейко и А.М. Брайковой [Matvejko, Brajkova, 2017: 59–68]. Национальные правовые исследования проблем безопасности товаров для охраны окружающей среды носят фрагментарный характер и рассматриваются в рамках общей категории экологической безопасности, например, научные труды ученых Белорусского государственного университета, изложенные в коллективной монографии [Makarova, 2016: 191], также исследования отдельных авторов: Я.А. Пожого [Pozhogo, 2011: 120–123], И.П. Манкевич [Mankevich, 2007: 523–524] и др.

Вопросы правового регулирования безопасности потребительских товаров (работ, услуг) для окружающей среды в Республики Беларусь учеными-юристами не разрабатывались, что подтверждает актуальность и значимость данного исследования в виду обозначенных выше имеющихся международных стандартов.

Необходимо признать, что тематика защиты прав потребителей и охраны окружающей среды, рационализации производства и потребления, как правило, не рассматривается в трудах юристов как взаимосвязанные научные проблемы. Причина кроется скорее в разноотраслевых методологических подходах исследования защиты прав потребителей преимущественно с точки зрения цивилистических подходов и наоборот охраны окружающей среды с точки зрения публично-правовых подходов.

Вместе с тем защита прав потребителей и охрана окружающей среды весьма взаимосвязаны в силу того, что центральным субъектом обеих проблем является, прежде всего, человек. Именно человек является субъектом правоотношений любой отрасли права. Необходимо также разобраться в категориальном аппарате исследования и определить категорию «безопасность товаров (работ, услуг) для окружающей среды».

Если провести формально-юридический анализ дефиниции «безопасность товаров», определенных законами Республики Беларусь от 9 января 2002 г. № 90-З «О защите прав потребителей», «О качестве и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов для жизни и здоровья

человека» от 29 июня 2003 г. № 217-З, то в его ходе можно определить «безопасность потребительских товаров (работ, услуг) для окружающей среды как состояние товара (работы, услуги), его свойства и характеристики, подтверждающие, что в нем отсутствует недопустимый риск, он не является вредным и не представляет опасности для окружающей среды при обычных условиях его использования, хранения, транспортировки и утилизации».

Таким образом, содержание безопасности товаров (работ, услуг) для окружающей среды включает три составляющих: безопасность со стороны предмета договора – товара, работы, услуги; безопасность процесса использования, хранения, транспортировки и утилизации; безопасность процесса выполнения работы, оказания услуги, что предполагает безопасность технологии их проведения, также применяемых при этом материалов и оборудования. Безопасность товара (работы, услуги) нельзя абсолютизировать, речь идет не о полном отсутствии у товаров (работ, услуг) каких-либо негативных свойств при их использовании, а лишь о приемлемой степени риска для окружающей среды.

Главная цель правовых средств, обеспечивающих безопасность потребительских товаров (работ, услуг) для окружающей среды, является, во-первых, установление границ допустимого риска, во-вторых, подтверждение факта отсутствия опасности для окружающей среды при обычных условиях его использования, хранения, транспортировки и утилизации, в-третьих, предупреждение и пресечение фактов опасного воздействия на окружающую среду, в-четвертых, применение мер юридической ответственности к лицам, нарушающим правовые нормы.

Правовые средства технического регулирования как раз и обеспечивают, наряду со средствами государственной гигиенической регламентации и регистрации, ветеринарными и фитосанитарными правилами, такие границы допустимого риска и подтверждения факта отсутствия опасного воздействия потребительских товаров (работ, услуг) на окружающую среду.

### 3. Техническое регулирование: теоретические подходы к пониманию сущности

Национальное законодательство Республики Беларусь, несмотря на широкое использование категории «техническое регулирование» экономистами, в научной и учебной литературе по различным направлениям, формально

ее не определяет. Его понятие дается в Протоколе «О техническом регулировании в рамках Евразийского экономического союза» (ЕАЭС), членом которого является Республика Беларусь (пункт 1 приложения № 9 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. – это правовое регулирование отношений в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также правовое регулирование отношений в области оценки соответствия).

Законодательство Республики Беларусь оперирует термином «техническое нормирование» как деятельность по установлению обязательных для соблюдения технических требований к объектам технического нормирования, основным результатом которой является разработка технических регламентов Республики Беларусь и технических регламентов Евразийского экономического союза, что по своей сути является только частью технического регулирования.

Думается, что с учетом популярности категории «техническое регулирование», его широкого использования субъектами общественных отношений необходимо его более глубокое научное осмысление и закрепление действующим национальным законодательством.

С юридической точки зрения техническое регулирование в Республике Беларусь достаточно сложное явление, которое имеет двухуровневую систему, так как осуществляется на уровне ЕАЭС, членом которого является Республика Беларусь, и национальном уровне. С одной стороны, это деятельность Евразийской комиссии и уполномоченных государственных органов Республики Беларусь по техническому нормированию (создание технических регламентов), стандартизации (разработка технических кодексов установившейся практики, общегосударственных классификаторов, стандартов, технических условий), оценке соответствия (определение соблюдения технических требований). И так как это управленческая деятельность, по мнению отдельных ученых, к примеру М.С. Лаврентьевой, законодательство в сфере технического регулирования имеет административно-правовую сущность [Lavrenteva, 2006: 6]. Однако, с другой стороны, есть и диаметрально противоположные точки зрения. В частности А.И. Жуков определяет, что «техническое регулирование как правовое регулирование, более склонно к регулированию гражданско-правовых

отношений [...], поскольку технические акты и технические документы создаются в развитие производственного процесса и осуществления экономической деятельности» [Zhukov, 2016: 20].

Однозначно нельзя утверждать, что сфера технического регулирования использует исключительно административный метод, так как законодательство государств-членов допускает проведение сертификации как средства добровольного подтверждения соответствия техническим требованиям на основании гражданско-правового договора (к примеру, пункт 6 статьи 26 Закона Республики Беларусь от 24 октября 2016 г. № 437-З «Об оценке соответствия техническим требованиям и аккредитации органов по оценке соответствия» определяет, что между заявителем и органом по сертификации заключается договор на выполнение работ по сертификации. В свою очередь статья 32 определяет существенные условия такого договора), то есть фактически допускается возможность использования диспозитивного метода, характерного для гражданско-правового регулирования.

Поэтому вполне можно согласиться с выводами ряда российских авторов, которые, отстаивая комплексную природу института технического регулирования, утверждают, что «это не только вертикальная (иерархическая) организованная система, но и децентрализованная, основанная на принципах добровольности, свободы договора» [Belykh, Kvanina, Rapova, 2015: 20], также заслуживают внимания выводы белорусских ученых, которые доказывают общепромышленную природу технического регулирования [Vogonenko, 2017: 163]. Соответственно, юридическая природа технического регулирования требует углубленного изучения и анализа и уже с учетом научных выводов должно создаваться адекватное национальное законодательство Республики Беларусь.

#### 4. Содержание средств технического регулирования, обеспечивающих безопасность потребительских товаров (работ, услуг) для окружающей среды

Любой потребительский товар, причем неважно продовольственный либо непродовольственный, процесс выполнения работы, услуги, а также их результат воздействуют на окружающую среду и в конечном этапе и на самого потребителя, его жизнь, здоровье и даже имущество.



Наиболее важными правовыми средствами, обеспечивающими безопасность потребительских товаров (работ, услуг) являются средства технического регулирования, включающие техническое нормирование и стандартизацию, и правовое регулирование отношений в области оценки соответствия.

Правовую основу законодательства в области безопасности продукции, в том числе и для окружающей среды, составляют Законы Республики Беларусь от 5 января 2004 г. № 262-З «О техническом нормировании и стандартизации», от 24 октября 2016 г. № 437-З «Об оценке соответствия техническим требованиям и аккредитации органов по оценке соответствия», от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХП «Об охране окружающей среды».

Техническое регулирование в целом направлено на защиту жизни, здоровья и наследственности человека, имущества и охраны окружающей среды и нормативные правовые акты определяют обязательные для соблюдения нормы к производству, использованию, хранению, транспортировке и утилизации потребительских товаров (работ, услуг).

Основным техническим нормативным правовым актом, разрабатываемым с целью обеспечения именно безопасности потребительских товаров (работ, услуг), в том числе и для охраны окружающей среды, и первым правовым средством технического регулирования, является *технический регламент*.

В Республике Беларусь действуют как национальные технические регламенты, так и регламенты Евразийского экономического союза, которые принимаются в целях защиты жизни и здоровья человека, его имущества, окружающей среды. Национальные регламенты принимаются в случаях отсутствия технических регламентов Евразийского экономического союза.

Так, в ЕАЭС приняты и действуют более 40 технических регламентов, однако это далеко не полный перечень, и работа по их созданию продолжается. Информация о них широко публикуется и доводится до сведения всех заинтересованных субъектов – как через информационные ресурсы ЕАЭС, так и правовые информационные ресурсы государств-членов. Пункт 10 Протокола о техническом регулировании к Договору о ЕАЭС определяет, что Комиссия формирует информационную систему в области технического регулирования, которая является частью информационной системы Союза.

Однако процесс разработки и принятия технических регламентов будет продолжаться еще длительный срок, что актуализирует вопрос обеспечения безопасности продукции, включенной в Единый перечень продукции,

в отношении которой устанавливаются обязательные требования в рамках ЕАЭС, до принятия таких регламентов. Конечно же инструменты решения подобных проблем заложены в национальных законодательствах государств-членов, которые должны утвердить национальные технические регламенты на продукцию. Вместе с тем представляется уместным здесь изучение позитивного европейского опыта.

Приоритетным для законодательства Европейского Союза является обеспечение безопасности продукции, и механизм реализации данного вопроса заложен в Директиве 2001/95/ЕС об общей безопасной продукции (Directive 2001/95/EC of the European Parliament and of the Council of 3 December 2001 on general product safety), нормы которой применяются ко всем потребительским товарам, за исключением продовольственных. Данной Директивой на изготовителей и дистрибьюторов возложены обязанности по обеспечению безопасности товаров и информированию потребителей о свойствах товаров, на государства-члены соответственно обязанности установить штрафы за нарушения национальных положений, принятых в соответствии с этой Директивой. Причем штрафы, по мнению разработчиков Директивы, должны быть эффективными, пропорциональными и разубеждающими. Кроме того, приложение 2 данной директивы определяет процедуру применения системы быстрого обмена информацией об опасных товарах РАПЕКС (Rapid Exchange of Information System – RAPEX), что несомненно представляет интерес для ЕАЭС.

Первостепенно, на наш взгляд, в ЕАЭС должен быть принят международный договор между государствами-членами по установлению единых правил обеспечения безопасности товаров, по которым не приняты соответствующие регламенты ЕАЭС. В дальнейшем в рамках Союза также должна быть создана система быстрого обмена информацией об опасных товарах и проанализировано национальное административное законодательство и практика его реализации в государствах-членах на предмет эффективности применения санкций к нарушителям обязательных требований безопасности товаров.

Кроме технических регламентов, согласно Закону «О техническом нормировании и стандартизации», безопасность продукции, работ и услуг, в том числе и для охраны окружающей среды, могут обеспечиваться «техническими кодексами установившейся практики и государственными стандартами». Причем технические кодексы установившейся практики разрабатываются в целях реализации требований технических регламентов

Республики Беларусь и для упорядочения отдельных технологических процессов (производства, эксплуатация хранения и т. д.), а государственные стандарты устанавливают технические, метрологические и другие общие технические, технологические и организационно-методические требования. Главное отличие их от регламентов в том, что они являются добровольными для применения, за исключением, когда в техническом регламенте Республики Беларусь (другом нормативном правовом акте для кодекса установившейся практики) дана ссылка на государственный стандарт либо кодекс, тогда требования этого государственного стандарта, кодекса становятся обязательными для соблюдения, если добровольность их применения не установлена соответствующим техническим регламентом Республики Беларусь.

Третьим правовым средством технического регулирования, обеспечивающим безопасность потребительских товаров для окружающей среды, являются «обязательные для соблюдения экологические нормы и правила», которые устанавливают «нормативы допустимого воздействия на окружающую среду от ведения хозяйственной и иной деятельности», установленные статьей 21 Закона «Об охране окружающей среды». Это нормативы допустимых выбросов и сбросов химических и иных веществ; нормативы образования отходов производства; нормативы допустимых физических воздействий (количество тепла, уровни шума, вибрации, ионизирующего излучения, напряженности электромагнитных полей и иных физических воздействий); нормативы допустимого изъятия природных ресурсов; нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду и иные нормативы допустимого воздействия на окружающую среду.

К примеру, общеизвестным фактом является наличие огромного количества отходов во всем мире от производства как продовольственных, так и непродовольственных потребительских товаров. В Республике Беларусь принят и действует специальный Закон от 20 июля 2007 г. «Об обращении с отходами» и ряд других законов, регулирующих вопросы обращения со специальными отходами (генно-инженерными организмами, радиоактивными и взрывчатыми отходами и т. д.).

Весьма актуальным вопросом для многих стран, в том числе и Республики Беларусь, является проблема негативного воздействия на окружающую среду на этапах не только производства, но использования потребителями, обращения с отходами аккумуляторов, изделий из пластмассы, упаковки и т. д.

Так, в Республике Беларусь приняты отдельные законодательные акты, например, Указ Президента Республики Беларусь № 762 от 31 декабря 2006 г., которым утверждено Положение о порядке сбора, хранения и сдачи отработанных свинцовых аккумуляторных батарей с электролитом, а также Указ № 16 от 17 января 2020 г. «О совершенствовании порядка обращения с отходами товаров и упаковки», направленный на сокращение объемов захоронения отходов товаров и упаковки, используемой потребителям, и предотвращение их вредного воздействия на окружающую среду.

Вместе с тем, пункт 55 Руководящих принципов ООН по защите интересов потребителей указывает, что перед вводом в оборот новых потенциально опасных веществ следует на научной основе проводить их экспертизу в целях изучения их долгосрочного воздействия на окружающую среду.

Если обратиться к европейской практике, то статья 2 Директивы об аккумуляторах обязывает все государства-члены ЕС: оказывать содействие научным исследованиям; способствовать улучшениям общих экологических показателей батарей и аккумуляторов в течение всего срока их службы; способствовать разработке и маркетингу батарей и аккумуляторов, которые содержат меньшее количество опасных веществ или содержат менее загрязняющие вещества (ртуть, свинец, кадмий).

Республика Беларусь в настоящее время имеет и налаживает новые производства свинцовых аккумуляторных батарей, поэтому в вопросе обеспечения безопасности их не только производства, но и потребления, утилизации отходов, несомненно, должен быть использован международный и европейский опыт правового регулирования. Так, на наш взгляд, в вышеуказанные указы Президента Республики Беларусь должны быть внесены соответствующие изменения и дополнения относительно обязанности бизнеса и государства проводить научные исследования на предмет влияния производства, использования аккумуляторных свинцовых батарей на здоровье населения, окружающую среду и широко доводить такую информацию до потребителей.

Более того, на наш взгляд, государство должно отказаться от субсидирования бизнес-проектов, которые потенциально будут наносить вред окружающей среде и здоровью населения. Безусловно, исключения здесь может установить закон относительно проектов, например, касающихся национальной безопасности. В целом же государство может и должно поддерживать лишь проекты, направленные на рациональное потребление и производство через их субсидирование в различных формах.

Четвертым правовым средством в области технического регулирования является *подтверждение соответствия продукции требованиям технических нормативных правовых актов*, согласно Закону Республики Беларусь от 24 октября 2016 г. № 437-З «Об оценке соответствия техническим требованиям и аккредитации органов по оценке соответствия». Согласно статье 12 закона оценка соответствия проводится в формах: сертификации, декларирования соответствия, испытаний, если испытания являются самостоятельной формой оценки соответствия согласно техническим регламентам. Причем подтверждение соответствия может быть обязательным или добровольным, в свою очередь обязательное подтверждение соответствия осуществляется в форме обязательной сертификации либо декларирования соответствия. Бесспорно, «декларирование является механизмом подтверждения соответствия, который, с одной стороны, снимает административное давление с производителя, а с другой – повышает его ответственность, одновременно увеличивая эффективность государственного контроля и надзора» [Vorotynceva, 2017: 21].

Однако для охраны окружающей среды при производстве потребительских товаров здесь особое значение будет иметь экологическая сертификация, которая осуществляется специальными органами по сертификации, аккредитованными в Национальной системе аккредитации Республики Беларусь на предмет соответствия продукции, выполнения работ и оказания услуг экологическим нормам и правилам, являющимся обязательными для соблюдения, либо иным техническим нормативным правовым актам, устанавливающим требования в области охраны окружающей среды.

По мнению И.С. Дружининой, «экологическую сертификацию следует рассматривать как особый вид деятельности по подтверждению соответствия. В силу специфики развития законодательства об экологической сертификации регулирование данных отношений шло путем выделения по определенным признакам из системы оценки соответствия» [Druzhinina, 2014: 83].

В Республике Беларусь для определенных видов продукции, систем управления окружающей средой, оказания услуг в области охраны окружающей среды, соответствие которых установлено экологическим критериям и подтверждено экологической сертификацией, установлены и определенные виды экологических знаков соответствия. Подобные знаки утверждены и действуют и в интеграционных образованиях, таких как Евросоюз (ЕС) и ЕАЭС. Экологическая маркировка одновременно информирует

потребителей, формирует их предпочтения и гарантирует безопасность такой продукции, как для самих потребителей, так и окружающей среды, что весьма повышает конкурентоспособность товаров.

## 5. Выводы

1. Правовое обеспечение безопасности потребительских товаров (работ, услуг) для окружающей среды средствами технического регулирования определяет критерии безопасности и границы допустимого риска. В свою очередь, несмотря на споры в юридической науке, техническое регулирование имеет комплексную правовую природу и включает средства технического нормирования, стандартизации, оценку подтверждения соответствия. Представляется, что сам термин «техническое регулирование» в Республике Беларусь может быть использован в смысле, определенном Договором о ЕАЭС в виду членства в этой международной организации региональной экономической интеграции.

2. Технические регламенты в целях устранения технических барьеров для свободного движения товаров разрабатываются на уровне ЕАЭС, и в случае их отсутствия – на уровне Республики Беларусь. Представляется, что на уровне ЕАЭС и с учетом проанализированной европейской практики, должен быть принят международный договор между государствами-членами по установлению единых правил обеспечения безопасности товаров, по которым не приняты соответствующие регламенты ЕАЭС. В дальнейшем в рамках Союза также должна быть создана система быстрого обмена информацией об опасных товарах и проанализировано национальное административное законодательство и практика его реализации в государствах-членах на предмет эффективности применения санкций к нарушителям обязательных требований безопасности товаров.

3. Указы Президента Республики Беларусь № 762 от 31 декабря 2006 г., которым утверждено Положение о порядке сбора, хранения и сдачи отработанных свинцовых аккумуляторных батарей с электролитом, а также № 16 от 17 января 2020 г. «О совершенствовании порядка обращения с отходами товаров и упаковки», должны быть дополнены нормами относительно обязанности бизнеса и уполномоченных государственных органов проводить научные исследования на предмет влияния производства, использования, утилизации потребительских товаров (работ, услуг), в том числе

и аккумуляторных свинцовых батарей, на здоровье человека и широко доводить такую информацию до потребителей.

4. Республика Беларусь должна отказаться от субсидирования бизнес-проектов, которые потенциально могут нанести вред окружающей среде и здоровью населения – за исключением случаев, определенных законом.

5. Экологическая сертификация должна активно использоваться национальными производителями для повышения конкурентоспособности продукции, в том числе и в странах Европейского Союза.

## | Литература

- Bajbardina T.N. et al., 2013, *Povyshenie urovnya informirovannosti potrebitelya kak faktor obespecheniya bezopasnogo potrebleniya tovarov*, “Potrebitelskaya kooperaciya”, No. 1 || Байбардина Т.Н. и др., 2013, *Повышение уровня информированности потребителя как фактор обеспечения безопасного потребления товаров*, «Потребительская кооперация», № 1.
- Belykh V.S., Kvanina V.V., Panova A.S., 2015, *Doklad ekspertnoj grupy devyatoj sessii Evropejsko-Azyatskogo pravovogo kongressa*, “Biznes, menedzhment i pravo”, No. 1 (31) || Белых В.С., Кванина В.В., Панова А.С., 2015, *Доклад экспертной группы девятой сессии Европейско-Азиатского правового конгресса*, «Бизнес, менеджмент и право», № 1 (31).
- Bogonenko V.S., 2017, *Pravovye osnovy tekhnicheskogo regulirovaniya v sfere energetiki*, “Vestnik Polockogo gosudarstvennogo universiteta”, No. 14 || Богоненко В.С., 2017, *Правовые основы технического регулирования в сфере энергетики*, «Вестник Полоцкого государственного университета», № 14.
- Druzhinina I.S., 2014, *Ekologicheskaya sertifikaciya kak element organizacionno-pravovogo obespecheniya okhrany okruzhayushhej sredy*, “Vesnik BDU”, No. 2 || Дружинина И.С., 2014, *Экологическая сертификация как элемент организационно-правового обеспечения охраны окружающей среды*, «Вестник БДУ», № 2.
- Lavrenteva M.S., 2006, *Administrativno-pravovoe regulirovanie standartizacii i sertifikacii*, Moskva 2006 || Лаврентьева М.С., 2006, *Административно-правовое регулирование стандартизации и сертификации*, Москва 2006.
- Makarova T.I. et al., *Pravovye mehanizmy okhrany okruzhayushhej sredy i obespecheniya ekologicheskoy bezopasnosti*, Minsk || Макарова Т.И. и др., *Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности*, Минск.
- Mankevich I.P., 2007, *Pravovye osnovy obespecheniya ekologicheskoy bezopasnosti Respubliki Belarus*, Minsk || Манкевич И.П., 2007, *Правовые основы обеспечения экологической безопасности Республики Беларусь*, Минск.



- Matvejko N.P., Brajkova A.M., Sadovskij V.V., 2017, *Kontrol pokazatelej kachestva i bezopasnosti produkcii*, «Vestnik BGJeU», No. 6 (125) || Матвейко Н.П., Брайкова А.М., Садовский В.В., 2017, *Контроль показателей качества и безопасности продукции*, «Вестник БГЭУ», № 6 (125).
- Mihalko M.N., 2010, *Bezopasnost tovarov: kurs lekcij*, Gomel || Михалко М.Н., 2010, *Безопасность товаров: курс лекций*, Гомель.
- Pozhogo Ja.A., 2011, *O koncepcii ekologicheskoj bezopasnosti Respubliki Belarus*, «Vestnik Polockogo gosudarstvennogo universiteta», No. 6, serie D: Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki || Пожого Я.А., 2011, *О концепции экологической безопасности Республики Беларусь*, «Вестник Полоцкого государственного университета», № 6, серия D: Экономические и юридические науки.
- Vorotynceva T.M., 2017, *Problemnye voprosy tekhnicheskogo regulirovaniya v EAJeS*, «Marketing i logistika», No. 4 (12) || Воротынцева Т.М., 2017, *Проблемные вопросы технического регулирования в ЕАЭС*, «Маркетинг и логистика», № 4 (12).
- Zhukov A.I., 2016, *Razgranichenie tekhnicheskikh, tekhniko-yuridicheskikh i pravovykh norm tekhnicheskogo kharaktera*, «Mir sovremennoj nauki», No. 1 (35) || Жуков А.И., 2016, *Разграничение технических, технико-юридических и правовых норм технического характера*, «Мир современной науки», № 1 (35).



## Юлия Евстюнина

- ▶ Национальная академия государственного управления при Президенте Украины
- ▶ e-mail: yuliayevstiunina@gmail.com
- ▶ ORCID: 0000-0003-3835-00-25

### ФОРМИРОВАНИЕ РИТОРИЧЕСКОЙ КОМПЕТЕНЦИИ У СТУДЕНТОВ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ СПЕЦИАЛЬНОСТЕЙ В ПРОЦЕССЕ ПУБЛИЧНЫХ ВЫСТУПЛЕНИЙ

### THE FORMATION OF RHETORICAL COMPETENCE FOR STUDENTS OF ADMINISTRATIVE SPECIALTIES IN THE PROCESS OF PUBLIC SPEAKING

#### | Abstract

- ▶ *Goal* – the article proves the importance of study of rhetoric and rhetorical competence forming for administrative specialties students. The experience of public speech training for students on “Public administration” and “Management” specialties in Odessa Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine is presented.
- ▶ *Research methodology* – the methodological basis of the work consists in comprehensive, interdisciplinary and systemic approaches to the analysis of forming rhetorical competence for administrative specialties students and important components of the system of training in this direction. Synthesis, generalization, comparison, observation, retrospective analysis as well as other general scientific methods were used while research conducting.
- ▶ *Score/results* – in this article we analyze methods and techniques of forming skills of public speaking for students within the framework of discipline “Rhetoric and business communication”.
- ▶ *Originality/value* – the originality and novelty of the scientific paper lies in the represented exercises and practical recommendations on forming and perfection of public speech for students of administrative specialties. The represented recommendations

can be used in a process of forming of rhetorical competence for students on “Public administration”, “Management” and other administrative specialties.

| **Key words:** rhetoric, rhetorical competence of manager, oratory, public speech, public speaking, convincing influence.

## 1. Введение

История развития риторики как теории ораторского искусства насчитывает более 2,5 тысячи лет, а классическая риторика сегодня является одним из основных предметов для изучения в высшей школе многих стран мира, где за последние несколько столетий сформировались свои традиции преподавания. В большинстве стран Европы и Америки теоретической основой является античная риторика, что является общим для этих стран. Но исторические, культурные, политические, экономические и ряд других факторов обусловили и некоторые особенности содержания риторической подготовки в этих странах. Несмотря на сформировавшиеся новшества и отличия, основные качества хорошего оратора, определенные еще Аристотелем в *Риторике* и Цицероном в трактате *Об ораторе*, не утратили своей актуальности и сегодня.

В результате реформирования системы высшего образования Украины, с учетом европейских стандартов качества, «Риторика» вернулась в содержание образовательных программ как одна из «новых» дисциплин, которой, к сожалению, не всегда уделялось должного внимания. Изучение ораторского искусства и публичных выступлений осуществляется целым рядом наук: филология и педагогика, философия, логика, социология и связи с общественностью, психология и психолингвистика и т. д. Объектом изучения риторики является, в основном, реальная речевая практика взаимодействия оратора и аудитории. А результатом изучения становятся конкретные рекомендации, ориентированные на практическое применение в профессиональной деятельности и других направлениях.

Умение грамотно и эффективно выступать перед аудиторией является сегодня одним из условий для успешной профессиональной деятельности, как в управлении, так и в других сферах. Специалисты, чья профессиональная деятельность связана с управлением и непосредственным общением с людьми, должны уметь увлечь и убедить аудиторию, удерживать внимание

и разрешать различные коммуникационные задачи. Если хороший менеджер управляет людьми, то хороший оратор способен управлять еще и их мыслями. В этом заключается особая практическая ценность искусства публичного слова.

## 2. Основная часть

За последних 30 лет риторика как наука и различные аспекты развития искусства публичного слова активно представлены в научных исследованиях украинских, российских и белорусских ученых, среди которых: С. Абрамович, Т. Анасимова, В. Аннушкин, Н. Бабич, Н. Безменова, Я. Белоусова, С. Бронникова, Д. Вагапова, В. Вандишев, А. Волков, Н. Вершинина, Н. Голуб, Е. Ключев, Н. Колотилова, И. Кузнецов, Л. Мацько, А. Михальская, В. Молдован, А. Овчинникова, О. Олейник, Г. Онуфриенко, Н. Осипова, А. Первушина, И. Плотницкая, Ю. Рождественский, Г. Сагач, В. Стец, И. Стец, С. Хаджирарева, В. Шейнов, Е. Юнина и другие. Многие теоретические наработки авторов стали основой учебников и пособий, программ и систем обучения ораторскому искусству.

В соответствии с требованиями стандартов высшего образования [Standarty..., 2018] в программы подготовки бакалавров по специальности 281 «Публичное управление и администрирование» в области знаний 28 «Публичное управление и администрирование» и по специальности 073 «Менеджмент» области знаний 07 «Управление и администрирование» в Одесском региональном институте государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины была введена дисциплина «Риторика и деловое общение». Результаты обучения по данной дисциплине определены как способность организовывать и осуществлять эффективные коммуникации в процессе управленческой деятельности, в том числе внутренние и внешние коммуникации на принципах конструктивного диалога, а именно: организация различных форм делового общения, подготовка и осуществление публичных выступлений, ведение деловых мероприятий, участие в совещаниях, дискуссиях, дебатах, ведение переговоров и круглых столов, а также организация эффективного сотрудничества со средствами массовой информации в соответствии с потребностями профессиональной деятельности с временного управленца.

Среди профессиональных компетенций современного управленца особое место занимают коммуникативные компетенции, важным компонентом которых является риторическая компетенция: естественное поведение оратора, соответствие его образа ситуации общения, контакт с аудиторией, удержание внимания, владение языковыми, стилистическими и этическими нормами и т. д. Но в целом можно отметить, что основной целью формирования риторической компетенции современных управленцев является достижение гармоничной и эффективной коммуникации в процессе публичных выступлений. Проблема формирования риторических компетенций студентов достаточно широко представлена в исследованиях представителей различных областей наук – педагогических (Л. Баландина, Ю. Богданова, Н. Вершинина, О. Гилярская, М. Горбунова, А. Игнатенко, Н. Кириллова, Г. Кораблева, Г. Кураченкова, Т. Садовая, Е. Симакова, Т. Факторович, Н. Янц), филологических (Н. Бабич, Л. Горобец, Т. Дрозд, О. Кучерук, Л. Мацько, Е. Оршанская, Л. Пилосова), юридических (Н. Землякова, И. Никулина, Л. Павлова, Г. Яворская), менеджмента (С. Бронникова, В. Нагаев, I. Плотницка, С. Хаджирадева, Д. Ципина) и т. д.

Ораторская речь с античных времен определялась как речь, направленная на определенную аудиторию с целью убеждения, а ораторское искусство – как искусство воздействия на слушателей. Оратор в процессе публичного выступления всесторонне воздействует на человека: его разум, чувства, ориентацию, настроение, желания, поступки и действия. Хороший оратор – организатор мыслей и слов. Сегодня при подготовке публичного выступления оратор должен четко представлять: что именно собеседники или аудитория хотят услышать; с чем они могут не согласиться; какие слова наилучшим образом могут воздействовать на слушателей; какие конкретные средства можно использовать для наиболее эффективного воздействия.

Если в классической риторике конечная цель ораторской речи определялась как убеждение, то в современной риторике подчеркивается двухсторонний характер коммуникации в процессе выступления, и конечной целью определяется коммуникация (обмен информацией). Применение адекватных условий, форм, методов и приемов воздействия может обеспечить эффективность такой коммуникации. Можно определить две важные составляющие такого воздействия: доказательность и убедительность. К средствам доказательности можно отнести четкое обоснование, аргументирование информации с использованием авторитетных источников,

экспертных оценок, результатов исследований и т. д. Лучшими средствами доказательности в публичной речи являются факты, логика изложения, связанные с рациональным восприятием информации слушателем. Убедительность, в свою очередь, связана с воздействием иного характера, так как больше воздействует на эмоции слушателя. Лучшими средствами убедительности являются соответствующие: жесты, мимика, внешний вид оратора (одежда, прическа, аксессуары), положение в пространстве, интонационная выразительность речи, тембр, темп, наличие пауз, построение фраз – порядок слов в предложениях и т. д. Использование средств убедительности является достаточно эффективным для воздействия на слушателя, но этот эффект является не достаточно стойким во времени и быстро рассеивается. Средства доказательности обеспечивают более длительный эффект. Успех оратору обеспечит оптимальное сочетание в речи соответствующих приемов и средств воздействия с учетом состава аудитории, настроения слушателей, времени, места, причины проведения мероприятия и других факторов. Усложняет воздействие на аудиторию то, что сообщением можно считать только ту часть информации, переданной слушателю посредством публичной речи, которая была «отфильтрована» им через собственную систему взглядов, стереотипов, симпатий. То есть, наряду с необходимостью четкого планирования публичного выступления оратор практически не может контролировать процесс усвоения конкретной информации слушателем. Указанные особенности требуют от оратора еще более высокого мастерства в работе с аудиторией, ее анализе и подборе адекватных методов и приемов воздействия.

Один из основоположников психологии восприятия, А. Бодалев, делал акцент на важности первого впечатления в процессе общения [Bodalev, 1982: 184–198]. В процессе публичного выступления формирование первого впечатления об ораторе имеет особое значение. Действует так называемое «правило семи секунд». В его основе лежит импринтинг (запечатление), что в контексте публичного выступления представляет собой формирование представления о человеке – ораторе, а также его фиксация в сознании слушателей, аудитории. Поэтому формирования первого впечатления об ораторе имеет такие особенности: «запечатление» образа происходит быстро, не требует повторного подкрепления, является практически необратимым и достаточно устойчивым. Действие правила семи секунд охватывает стадию невербального общения – от момента появления оратора перед аудиторией до произнесения им первых слов. Действует и описанный в психологии

«эффект ореола», в рамках которого благополучное первое впечатление о человеке способствует и дальнейшей переоценке в положительную сторону его поступков, черт и качеств, наряду с этим отрицательные моменты недооценивают или не замечают. Если же первое впечатление оказалось негативным, то и дальнейшие его достижения могут быть восприняты только в негативном свете. Поэтому именно на этапе формирования первого впечатления максимальную роль играют внешний вид и поведение оратора. Результаты анализа публичных выступлений и практический опыт автора в данной области позволяют сформулировать такие практические рекомендации для формирования правильного образа оратора-управленца на начальном этапе выступления.

1. Поскольку целью ораторской речи является убеждение аудитории, идеальным состоянием оратора должна быть уверенность. По оценкам специалистов, страх перед публичным выступлением является одним из самых распространенных в мире и охватывает около 95% людей. Исходя из этого, оратору, испытывающему волнение, необходимо сосредоточиться на создании уверенного внешнего образа.

2. Появиться перед аудиторией необходимо лицом с приветливым спокойным выражением, ровной спиной, развернутыми плечами. В умеренном естественном темпе без резких движений следует молча дойти до наиболее подходящей точки для общения с аудиторией.

3. В зависимости от целей публичной речи, особенностей помещения, размещения слушателей максимально удобной позицией для общения с аудиторией могут быть ее центр, место за трибуной либо другая позиция. При выборе позиции следует учитывать то, что выступление за трибуной возвышает оратора и дистанцирует от публики, придает его образу больший статус и авторитет. Выступление непосредственно перед аудиторией способствует большей открытости и доверию.

4. Добиться подобного эффекта можно и с помощью тщательно продуманного внешнего вида. Официальный стиль одежды (деловой костюм, галстук, сдержанные цвета и аксессуары) помогают сформировать образ авторитетного человека. Более демократичный внешний вид, в свою очередь, способствует установлению более близкого контакта с аудиторией и формированию доверия.

5. К интересным особенностям восприятия публичного человека относится то, что, во-первых, незнакомых и знакомых людей мы воспринимаем

по-разному. В первом случае восприятие осуществляется на основе психологических механизмов межгруппового общения. Так, при восприятии незнакомого человека происходит так называемая стереотипизация – попытка по внешним признакам определить социально-психологические характеристики этого человека, отнести его к той или иной социальной группе, с приписыванием ему характерных для группы качеств. Негативными примерами такого «восприятия» являются этнические или профессиональные стереотипы (например, все немцы педантичные, все спортсмены глупые, все ученые скучные и т. д.). Иногда преодолеть такие необоснованные предубеждения достаточно сложно.

6. В то же время люди склонны воспринимать с большей симпатией и доверием тех, кто схож с ними по каким-либо значимым параметрам (например, возраст, рост, цвет волос, место жительства, род занятий, стиль одежды и т. д.). Учитывая эту особенность, дополнительная информация о составе аудитории, ее ценностях и интересах может предоставить оратору целый арсенал приемов для расположения этой аудитории (например, высокие требования к подбору одежды и аксессуаров для выступления перед статусной аудиторией, или использование оратором жестов, элементов одежды или речевых формулировок, характерных для присутствующих в аудитории).

7. Стоит уделить особое внимание моменту перехода от невербального общения с аудиторией к преобладанию вербального, когда наряду с жестами, мимикой и внешним видом, преобладающим средством воздействия на аудиторию становится смысл сказанных слов. Важный момент – пауза перед началом выступления, основная цель которой, во-первых, максимальная концентрация внимания аудитории на ораторе, а во-вторых, установление зрительного контакта. Впоследствии на протяжении всего публичного выступления именно зрительный контакт является одним из самых действенных приемов и необходимых условий поддержания активного внимания аудитории. Именно глаза и брови являются наиболее информативной частью лица оратора. В античных школах ораторского искусства ученики выполняли упражнения перед зеркалом. В условиях современного прогресса более эффективными могут стать занятия с использованием аудио и видеосъемки, последующим анализом материала.

Обязательной частью системы формирования риторической компетенции будущего управленца является работа над его техникой речи –

целенаправленная систематическая работа над развитием голоса, речевого дыхания, дикции и правильного языкового оформления речи – орфоэпией. Умелое владение голосом является одним из наиболее действенных средств в создании образа оратора и руководителя, так как люди склонны оценивать личность по звучанию ее голоса. Энергетической базой речи выступает дыхание, обеспечивающее и выразительный голос, и четкость звукопроизношения. С целью развития таких качеств публичной речи, как ясность, образность, смысловая насыщенность, лаконизм, юмор, целенаправленность и т. д., неоднократно доказала свою эффективность система упражнений, разработанная Х. Леммерманом [Lemmerman, 1998: 19–38]. В рамках ораторской подготовки будущих управленцев рекомендованы к систематическому выполнению могут быть такие упражнения: глубокое дыхание, в том числе диафрагмальное; протяжный медленный выдох с произнесением согласных и гласных звуков; шепот; произнесение скороговорок; напев вполголоса; плавное произнесение предложений с логическим ударением на ключевых словах; громкое чтение текстов; дефиниция – описание значений слов; пересказ смысла прочитанного текста; образный рассказ о всевозможных случаях, историях; сокращение и расширение объема текста и т. д.

Часто руководители – публичные люди – злоупотребляют в своих выступлениях сложными терминами, неоднозначными и сложными для понимания понятиями и фразами, аббревиатурами. Возможно, таким образом, они стремятся продемонстрировать свой авторитет, высокий интеллект и компетентность. Но все это часто не обеспечивает успех, поскольку не способствует пониманию и убеждению аудитории, если она не является подготовленной. Для того, чтобы публичная речь будущего управленца была выразительной, содержательной, емкой, логичной и понятной, рекомендуется использовать понятные присутствующим слова, простые короткие фразы, при необходимости, упрощать восприятие абстрактных понятий посредством использования средств выразительности речи. Однако важно не упрощать речь излишне.

Для поддержания внимания аудитории в процессе выступления можно использовать такие приемы: поддержание зрительного контакта, прием новизны информации, постепенное вовлечение аудитории, использование вопросов и проблемных ситуаций, эффект «контрастного раздражителя» (изменение интонации, поведения, отхождение от темы и т. д.), примеры из личного опыта, юмор и т. д.



### 3. Выводы

Подводя итоги, отметим, что материал, изложенный выше, не исчерпывает всего содержания работы по формированию риторической компетенции у студентов управленческих специальностей. Представленные рекомендации могут быть полезны для использования в процессе подготовки публичных выступлений. Все многообразие содержания современных исследований в области риторики, популярность различных форм развития ораторских способностей (авторские школы, программы, тренинги и т. д.) лишь подчеркивают их востребованность в современном обществе и актуальность применения для представителей различных сфер деятельности.

### | Литература

- Bodalev A.A., 1982, *Vospriyatie i ponimanie cheloveka chelovekom*, Moskva || Бодалев А.А., 1982, *Восприятие и понимание человека человеком*, Москва.
- Lemmerman H., 1998, *Uchebnik ritoriki: trenirovka rechi s upravhneniyami*, Moskva || Леммерман Х., 1998, *Учебник риторики: тренировка речи с упражнениями*, Москва.
- Oratorske mystectvo. Navchalno-metodychnyj posibnyk*, 2011, ed. I.M. Plotnycka, O.P. Levchenko, 2nd ed., Kyiv || *Ораторське мистецтво. Навчально-методичний посібник*, 2011, ред. І.М. Плотницька, О.П. Левченко, 2-ге вид., Київ, [електронний ресурс] [http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Biblioteka\\_Magistra/f3e7888f-ebb4-4698-a3cd-10840df8d3a2.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Biblioteka_Magistra/f3e7888f-ebb4-4698-a3cd-10840df8d3a2.pdf) [дата доступу: 20.02.2020].
- Standart vishhoj osvity za specialnistyu 073 «Menedzhment» haluzi znan 07 «Upravlinnya ta administruvannya» dlya pershoho (bakalavrskoho) rivnya vishhoj osviti, zatverdzhenyj nakazom Ministerstva osvity i nauky Ukrainy vid 29.10.2018 r. No. 1165 || Стандарт вищої освіти за спеціальністю 073 «Менеджмент» галузі знань 07 «Управління та адміністрування» для першого (бакалаврського) рівня вищої освіти, затверджений наказом Міністерства освіти і науки України від 29.10.2018 р. № 1165, [електронний ресурс] <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdzeni%20standarty/12/21/073-menedzhment-bakalavr.pdf> [дата доступу: 20.02.2020].
- Standart vishhoj osviti za specialnistyu 281 «Publichne upravlinnya ta administruvannya» haluzi znan 28 «Publichne upravlinnya ta administruvannya» dlya pershoho (bakalavrskoho) rivnya vishhoj osvity, zatverdzhenyj nakazom Ministerstva osvity i nauky Ukrainy vid 29.10.2018 r. No. 1172 || Стандарт вищої освіти за

спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» для першого (бакалаврського) рівня вищої освіти, затверджений наказом Міністерства освіти і науки України від 29.10.2018 р. № 1172, [електронний ресурс] <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdzeni%20standarty/12/21/281-publichne-upravlinnya-ta-administruvannya-bakalavr.pdf> [дата доступу: 20.02.2020].