

# В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Под общей редакцией Е.В. Конновой, Н.Ф. Ковкель

УДК 341.231.14+342.7

ББК 67.400.7

М43

А в т о р ы:

М.С. Абламейко, М.В. Андрияшко, В.А. Бейзеров, Л.А. Березюк, Г.А. Василевич,  
А.П. Грахоцкий, И.И. Довыденко, С.П. Кацубо, Е.В. Коннова, А.А. Кралько,  
Л.А. Краснобаева, А.Ю. Миськевич, Е.П. Орехова, О.В. Петрова, А.А. Похомова,  
И.Б. Просвирнина, В.В. Седелник, П.В. Соловьев, Г.М. Третьяков, В.Г. Шадурский,  
Н.В. Шакель, И.В. Шахновская, Е.А. Ярошевич

Р е ц е н з е н т ы:

профессор кафедры международного права  
Белорусского государственного университета,  
кандидат юридических наук, доцент Л.В. Павлова;  
декан факультета права Белорусского государственного  
экономического университета, кандидат юридических наук  
А.Н. Шкляревский

**Междисциплинарные** исследования в области прав человека / М.С. Абла-  
М43 мейко [и др.].— Минск : ЮНИПАК, 2020. — 219 с.

ISBN 978-985-7256-06-8.

Данная коллективная монография является второй из цикла монографий, посвященных исследованиям в области прав человека. Она содержит результаты НИР, проведенных междисциплинарными междуниверситетскими авторскими коллективами под эгидой Центра по правам человека при факультете международных отношений Белорусского государственного университета при поддержке Института прав человека и гуманитарного права им. Р. Валленберга. Проблематика исследований охватывает различные аспекты права на образование, права на участие в управлении делами общества и государства, гарантий прав несовершеннолетних в уголовном процессе, права на труд, права на частную жизнь, права на здоровье.

Монография будет полезна читателям, интересующимся вопросами прав человека с научной и практической точек зрения, а также специалистам, исследующим феномен междисциплинарности в науке. Кроме того, представленные в ней результаты могут быть использованы в правоприменительной практике.

**УДК 341.231.14+342.7**

**ББК 67.400.7**

ISBN 978-985-7256-06-8

© Raoul Wallenberg Institute, 2020  
© Оформление. «ЮНИПАК», 2020

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	<b>5</b>
<b>Раздел 1. Междисциплинарный подход к исследованиям в области прав человека: общие вопросы</b> .....	<b>8</b>
1.1. Междисциплинарный подход к исследованиям в области прав человека: предпосылки и перспективы. ....	8
1.2. Междисциплинарный подход при решении отдельных исследовательских задач в области прав человека .....	22
<b>Раздел 2. Обеспечение права на равный доступ к образованию</b> .....	<b>27</b>
Введение .....	27
2.1. Обеспечение равного доступа к образованию для детей рома (цыган) .....	30
2.2. Обеспечение равного доступа к образованию лиц с особенностями психофизического развития. ....	41
2.3. Обеспечение равного доступа к образованию с учетом принципа гендерного равенства .....	49
Заключение .....	56
<b>Раздел 3. Обеспечение реализации права молодежи на участие в управлении делами общества и государства</b> .....	<b>58</b>
Введение .....	58
3.1. Содержание права молодежи на участие в управлении делами общества и государства. ....	60
3.2. Формы непосредственного участия молодежи в управлении делами общества и государства. ....	70
3.3. Формы опосредованного участия молодежи в управлении делами общества и государства. ....	77
Заключение .....	83
Приложение .....	86
<b>Раздел 4. Содействие безработным женщинам в районных центрах в организации отдельных видов экономической деятельности (на примере Могилевской области)</b> .....	<b>89</b>
Введение .....	89
4.1. Содействие государства в реализации безработными гражданами права на труд .....	96
4.2. Реализация обязательства государства в сфере права на труд и его реализация в отношении безработных женщин в районных центрах Могилевской области. ....	100
4.3. Особенности реализации права на труд безработными женщинами в районных центрах Могилевской области. ....	110

4.4. Совершенствование механизма содействия безработным женщинам в районных центрах Могилевской области в организации таких видов деятельности, как предпринимательская и ремесленная, а также деятельности по оказанию услуг в сфере агротуризма . . . . .	117
Заключение . . . . .	123
<b>Раздел 5. Реализация принципа наилучшего обеспечения интересов ребенка в отношении несовершеннолетнего подозреваемого/обвиняемого в ходе расследования преступлений . . . . .</b>	<b>126</b>
Введение . . . . .	126
5.1. Понятие принципа наилучшего обеспечения интересов ребенка и его реализация при производстве по делам несовершеннолетних . . . . .	132
5.2. Социально-психологические факторы современной преступности несовершеннолетних в Республике Беларусь. . . . .	140
5.3. Тактические особенности производства следственных действий с участием несовершеннолетнего подозреваемого/обвиняемого на основе принципа наилучшего обеспечения прав ребенка . . . . .	149
Заключение . . . . .	158
Приложение . . . . .	159
<b>Раздел 6. Право пользователей услуг передачи данных на тайну сообщений. . . . .</b>	<b>161</b>
Введение . . . . .	161
6.1. Понятийные и структурные аспекты правового механизма защиты права на тайну сообщений пользователей услуг передачи данных . . . . .	164
6.2. Нормы международного и национального права о тайне сообщений пользователей услуг передачи данных. . . . .	173
6.3. Правовые и криптографические меры защиты тайны сообщений ПУПД: нерешенные противоречия. . . . .	186
6.4. Правовой механизм защиты тайны сообщений пользователей услуг передачи данных от киберправонарушителей в Республике Беларусь: состояние и перспективы совершенствования . . . . .	193
Заключение . . . . .	196
<b>Раздел 7. Медицинский работник и пациент: взаимодействие в условиях электронного здравоохранения. . . . .</b>	<b>199</b>
Введение . . . . .	199
7.1. Нормативные основы электронного здравоохранения. . . . .	203
7.2. Права человека в контексте электронного здравоохранения. . . . .	213
Заключение . . . . .	231

## ВВЕДЕНИЕ

Представленная вниманию читателя монография содержит результаты научных исследований по ряду актуальных проблем в области прав человека. Все приведенные в ней исследования объединены двумя общими чертами: междисциплинарным характером и подходом, основанным на правах человека (HRBA), оказавшими влияние на методологию их проведения.

Следует отметить, что исследовательские коллективы, реализовавшие междисциплинарные исследования, взяли за сложную задачу, учитывая отсутствие в белорусской науке сложившихся традиций проведения таких исследований. Для Центра по правам человека при факультете международных отношений Белорусского государственного университета (далее — Центр по правам человека) — это вторая попытка организации междисциплинарного взаимодействия с постоянной рефлексией его участников над самим процессом и получаемыми результатами.

Надеемся, постепенно накапливаемый опыт междисциплинарных исследований в области прав человека поможет повысить их эффективность и наработать алгоритмы, которые будут полезны и, как минимум, интересны ученым как нашей страны, так и зарубежья. Полагаем, представленные в монографии исследования могут послужить своего рода образцами для кейс-стади и быть полезными как специалистам в области прав человека, так и ученым, интересующимся проблемами междисциплинарности.

С учетом разноплановости тем исследований, введение в соответствующую тематику включает описание выбранной исследовательским коллективом модели междисциплинарности. Заключение содержит основные выводы по каждому исследованию.

Центр по правам человека при поддержке Института прав человека и гуманитарного права имени Рауля Валленберга стремился создать условия для реализации междисциплинарного подхода, предоставляя исследовательским группам площадку для совместной работы над исследованиями и общей рефлексии над «проблемой междисциплинарности» на стадиях проектирования исследований, их выполнения, оценки их результатов. В ноябре 2019 г. результаты исследований были представлены на второй международной конференции «Междисциплинарный подход к исследованиям в области прав человека».

Значимой чертой, которая объединяет представленные в данной монографии исследования, является общий для всех авторских коллективов ориентир — Рекомендации по повышению качества научных исследований в области прав человека<sup>1</sup> Центра по правам человека, изданные в 2019 г. с учетом замечаний и предложений, полученных в ходе широкой

---

<sup>1</sup> *Рекомендации по повышению качества научных исследований в области прав человека [Электронный ресурс] // Центр по правам человека при ФМО БГУ. Режим доступа : <https://www.fir.bsu.by/faculty/centres/human-rights/hrc-docs>*

апробации, которая велась с момента их представления на Конференции по методологии правовых исследований в области прав человека (Минск, 2016 г.).

Особенность данных Рекомендаций состоит в том, что они опираются как на общие принципы научного исследования, так и на подход, основанный на правах человека. Его принципы — приоритет прав человека; недискриминация; гендерное равенство; инклюзивность; направленность разрабатываемых предложений на надлежащую реализацию прав человека — в Рекомендациях преломлены к исследовательской деятельности.

Упомянутый подход подразумевает проведение исследования в области прав человека через права человека и во имя прав человека.

Отдельное внимание при выполнении представленных в монографии исследований уделялось попыткам интегрировать в них гендерное измерение или, по крайней мере, выполнить исследование с учетом принципа гендерного равенства. Здесь подспорьем для исследовательских коллективов выступали Рекомендации по интеграции гендерного измерения в юридические исследования<sup>2</sup>.

Представленная вниманию читателя монография начинается с размышлений о месте междисциплинарного подхода в исследованиях в области прав человека, его востребованности при решении конкретных задач или при иных предпосылках его применения и перспективах. Последующие разделы содержат результаты работы шести научных коллективов, осуществлявших исследования под эгидой Центра по правам человека в 2019 году. В них изложены основные результаты, полученные при междисциплинарном выполнении научных исследований, направленных на решение конкретных задач в рамках права на образование, права на участие в управлении делами общества и государства, гарантий прав несовершеннолетних в уголовном процессе, права на труд, права на частную жизнь, права на здоровье.

Раздел «Обеспечение права на равный доступ к образованию» выполнен во взаимодействии юридической и педагогической наук. Он направлен на разработку рекомендаций по преодолению проблем в реализации принципа равного доступа к образованию на примере двух уязвимых групп и с учетом гендерного аспекта. Раздел «Обеспечение реализации права молодежи на участие в управлении делами общества и государства» направлен на решение задачи по улучшению реализации соответствующего права молодежью. Исследование осуществлялось представителями социологии и юридических наук. В исследовании «Реализация принципа наилучшего обеспечения интересов ребенка в отношении несовершеннолетнего подозреваемого/обвиняемого в ходе расследования преступлений» участвовали специалисты в области юриспруденции и психологии. Авторы поставили цель — предложить систему рекомендаций по оптимизации расследования уголовных дел о преступлениях несовершеннолетних, сформулировав направления развития

<sup>2</sup> Рекомендации по интеграции гендерного измерения в юридические исследования / Л.А. Краснобаева [и др.]; под общ. ред. Т.В. Лисовской. Минск: Юнипак, 2018. 44 с.

процессуальных гарантий и рекомендации по совершенствованию тактики производства следственных действий на основе принципа наилучшего обеспечения интересов ребенка.

Задача по разработке комплекса мер по оптимизации содействия безработным женщинам, проживающим в районных центрах Могилевской области, в организации предпринимательской, ремесленной деятельности, а также деятельности по оказанию услуг в сфере агротуризма решалась в исследовании «Содействие безработным женщинам в районных центрах в организации отдельных видов экономической деятельности (на примере Могилевской области)» междисциплинарным коллективом, объединившим представителей юриспруденции, социологии и экономики.

Объединение юридических наук и математики в исследовании, представленном в разделе «Право пользователей услуг передачи данных на тайну сообщений», позволило рассматривать задачу по совершенствованию защиты тайны сообщений пользователей услуг передачи данных таким образом, чтобы применение правовых мер в этой связи шло неотрывно от технических и программных средств защиты.

Наконец, раздел «Медицинский работник и пациент: взаимодействие в условиях электронного здравоохранения» выполнен представителями юриспруденции и медицины в тесном взаимодействии с Министерством здравоохранения Республики Беларусь. Это дало возможность рассмотреть вопросы затрагиваемых прав человека с учетом реальной практики существования права в медицинской действительности.

По двум из рассмотренных в монографии тем и на основе соответствующих исследований научными коллективами подготовлены к изданию самостоятельные научные продукты. В апреле 2020 г. опубликована монография «Медицинский работник и пациент: взаимодействие в условиях электронного здравоохранения». К публикации готовится и монография по теме «Содействие безработным женщинам в районных центрах в организации отдельных видов экономической деятельности (на примере Могилевской области)».

Каждое из представленных в разделах 2 — 7 монографии исследований в течение года дважды рецензировалось экспертами в соответствующих областях и консультантами Центра по правам человека. За конструктивные предложения и замечания мы признательны консультантам В.Н. Буракову, Е.А. Дейкало, Н.В. Касияненко, Н.Ф. Ковкель, Т.В. Лисовской, С.М. Храмову, экспертам А.А. Бобченку, Г.А. Василевичу, Е.А. Лемех, Е.Б. Леанович, В.П. Лещуку, Н.О. Мороз, В.А. Сидоренко, Е.Н. Ярмоц, А. Фуэнтесу, а также Л.В. Павловой и А.Н. Шкляревскому, выступившим рецензентами данного издания.

Особую благодарность за всестороннюю поддержку в ходе выполнения исследований и при издании этой книги выражаем Институту прав человека и гуманитарного права имени Рауля Валленберга.

*Коннова Е.В., директор Центра по правам человека при факультете международных отношений БГУ, кандидат юридических наук, доцент*

## РАЗДЕЛ 1

## МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЙ ПОДХОД К ИССЛЕДОВАНИЯМ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА: ОБЩИЕ ВОПРОСЫ

### 1.1. Междисциплинарный подход к исследованиям в области прав человека: предпосылки и перспективы

*Шадурский В.Г., декан факультета международных отношений Белорусского государственного университета, доктор исторических наук, профессор*

Тема прав человека все чаще становится предметом общественного внимания и активного экспертного обсуждения не только в наиболее развитых экономически странах, но и во всех других, в том числе в тех, которые совершают затянувшийся и противоречивый переход от авторитарных форм правления и централизованной экономики к новому, более устойчивому состоянию. К последним относится и Республика Беларусь, которая обрела независимость после распада СССР в конце 1991 г.

Проблемы прав и свобод человека, гармонизации взаимоотношений большинства и меньшинства, баланса ответственности коллектива и индивидуума приобретают все большую актуальность при планировании и проведении как чисто теоретических, так и практико-ориентированных исследований. В научных изысканиях прав человека ярко выраженной тенденцией последних десятилетий становится междисциплинарность — объединение для решения конкретных задач представителей различных научных отраслей.

Следует отметить, что вопрос прав и свобод человека, вызывающий устойчивый интерес в современном мире, в тех или иных формах и объемах присутствовал с самого зарождения человеческой цивилизации. Постигание этого измерения человеческого существования прошло в своей эволюции несколько длительных этапов, которые в зависимости от трактовки представителями многих научных школ имели разную продолжительность и различные характеристики.

Представления о природе человека, его достоинстве в разные эпохи получили подробное отражение в исторической науке, так как права человека на всех этапах развития человечества осознанно или бессознательно играли роль регулятора общественной жизни, создавали пределы принимаемых решений и предпринимаемых действий. Права и свободы человека в различном их восприятии служили ориентирами в политической деятельности и творчестве многих исторических персонажей.

В каждой эпохе творили уникальные мыслители, отстаивавшие права и достоинство людей, обосновывавшие величие человека как венца при-

роды, как божественного создания. По мере развития науки и культуры человек и его физическое и нравственное бытие вызывало все больший интерес, в этом направлении возникали все новые аспекты, характеристики и закономерности. С течением времени появлялось все больше вопросов о «душе» и «теле», о материальном и духовном, об их взаимозависимости.

Наиболее мощно идея об обладания каждым человеком достоинством и неотъемлемыми правами с самого рождения получила отражение в Декларации прав человека и гражданина, принятой Учредительным собранием революционной Франции 26 августа 1789 г. Впервые в мире на высшем государственном уровне прозвучало историческое воззвание: «Представители французского народа, образовав Национальное собрание и полагая, что невежество, забвение прав человека или пренебрежение ими являются единственной причиной общественных бедствий и испорченности правительств, приняли решение изложить в торжественной Декларации естественные, неотчуждаемые и священные права человека»<sup>3</sup>. Естественными правами человека и гражданина объявлялись свобода личности, свобода слова, свобода убеждений, право на сопротивление угнетению. По мнению доцента МГУ им. Ломоносова Л.И. Яковлевой, принципы, изложенные в этом небольшом по объему произведении, состоящем из преамбулы и 17 статей, стали впоследствии конституционными основами многих стран<sup>4</sup>.

Справедливости ради следует отметить, что исторической декларации, принятой во Франции, предшествовали многие другие выдающиеся по своему значению документы: рожденные в Британии Билль о правах 1689 г. и Великая хартия вольностей 1215 г., Декларация независимости США (4 июля 1776 г.) и т. д.

С момента своего принятия Декларация французской революции начала свое уверенное распространение в Европе, Америке, частично переносясь и в другие части света. Наибольших достижений в продвижении прав человека добились государства, вставшие на путь внедрения правовых, демократических стандартов. Однако на протяжении двух столетий даже в наиболее передовых политически и экономически странах мира признание прав и свобод человека часто носило декларативный характер, не конвертировалось в конкретное правоприменение. Причиной отмеченных трудностей был дефицит реальных механизмов обеспечения прав человека на практике, инерция стереотипов и несоответствующих времени представлений.

Во многих государствах, существовавших в условиях тоталитарного и авторитарного правления, тема обеспечения прав и свобод человека правящими кругами не только не ставилась на первый план, но и трактовалась как проблема, тормозящая развитие страны. В условиях жесткого

<sup>3</sup> Декларация прав человека и гражданина 1789 года [Электронный ресурс]. Режим доступа : <http://larevolution.ru/declaration.html>.

<sup>4</sup> Яковлева, Л. И. Французская декларация прав человека и гражданина 1789 года: история принятия, предпосылки, уроки / Л. И. Яковлева // Вест. Моск. ун-та. 2018. № 3 (7). С. 67—84.

политического режима делался упор на пропаганду коллективных социально-экономических гарантий, отрицание значения общечеловеческих ценностей. Так, в СССР, формально имевшем достаточно демократичную конституцию и законодательство в целом, с большой гордостью декларировались право на труд, бесплатное образование и медицинское обслуживание и т.д. Свободы, отстаиваемые западными странами (свободы слова, совести, собраний и др., право иметь и высказывать свое мнение), признавались лишь формально, но на практике считались не только второстепенными, но и вредными. По мнению советских руководителей и их идеологических консультантов, они подрывали стабильность и единство общества, служили инструментом «буржуазного тлетворного влияния». Трактовка прав человека была центральной темой идеологической борьбы, в которой, по мнению советских идеологов, не было и не могло быть мирного сосуществования. Критикуя социалистические страны, не следует идеализировать и страны Запада, которые имели свои сложные проблемы в сфере правозащитной деятельности, обеспечении равных прав граждан.

Серьезной вехой в поисках компромисса между двумя военно-политическими блоками, в том числе и в продвижении прав человека, стало подписание Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинкского акта). Подписи под историческим документом 1 августа 1975 г. в финской столице поставили главы 35 государств, в том числе и двух сверхдержав — СССР и США. Правам человека в Заключительном акте был посвящен специальный Раздел 7 «Уважение прав человека и основных свобод, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений». Государства-участники, в том числе СССР и его союзники, брали на себя обязательства уважать права человека и основные свободы, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений, для всех, без различия расы, пола, языка и религии<sup>5</sup>.

После заседания в Хельсинки вопросы прав человека начали относиться к так называемой «третьей корзине», а в странах социалистического лагеря стали создаваться Хельсинкские группы (комитеты), призванные следить за выполнением странами взятых обязательств в сфере прав человека. Первый из них возник в СССР уже в 1976 г., второй — в 1977 г. в Чехословакии, третий — в 1979 г. в Польше. Белорусский Хельсинкский комитет получил государственную регистрацию 1 ноября 1995 г. и с этого времени ведет в стране активную правозащитную работу.

Новый всплеск интереса к проблематике прав человека стал возможным в условиях третьей «волны демократизации», начавшейся в конце 1980-х годов. Этот период характеризуется так называемыми «бархатными» революциями в Центральной и Восточной Европе, распадом СССР, в результате чего бывшие социалистические страны начали активный переход к демократическим формам правления и рыночной экономике.

<sup>5</sup> *Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе [Электронный ресурс] // Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Режим доступа : <http://docs.cntd.ru/document/1901862>.*

Социально-политические и экономические преобразования конца 1980-х — начала 1990-х гг., которые в ряде постсоветских стран не завершились до настоящего времени, остро поставили вопрос о реальном обеспечении прав человека. Начался активный процесс перехода от деклараций о правах человека к конкретному их обеспечению на практике. Несмотря на общие закономерности в ходе дискуссий о правах человека каждая из стран, в том числе и Беларусь, имела свои национальные особенности.

Можно сделать вывод, что реализация прав и свобод человека осуществлялась и осуществляется в конкретных исторических, экономических и социально-культурных условиях, которые следует изучать и учитывать.

Представление о правах человека менялось от эпохи к эпохе в сторону их расширения и углубления, на научном и обыденном уровне изменялись и представления о содержании и о механизмах защиты прав.

В качестве лишь одного, на наш взгляд, яркого примера меняющихся взглядов общества на вопрос о том, на что имеет право человек и окружающие его люди, приведем ситуацию борьбы с курением. Художественные фильмы, созданные всего лишь несколько десятков лет назад, несмотря на уже доказанный вред курения, фактически его популяризировали. Вполне нормальными считались сцены, где взрослые мужчины массово курили в присутствии некурящих женщин, стариков и детей. Курение — это всего лишь маленький эпизод среди явлений, допустимых в недалеком прошлом и категорически отрицаемых на современном этапе (физическое наказание детей, популяризация гендерного неравенства и т.д.).

Содержание прав человека — очень динамичный процесс, поэтому сегодня вряд ли возможно в деталях представить противоречия в сфере прав человека, которые будут находиться в центре дискуссий исследователей и практиков даже через десяток лет.

Права человека не только находятся в постоянной динамике, но эта динамика имеет тенденцию к ускорению. Постараемся представить анализ основных факторов, которые, по нашему мнению, способствовали повышению как теоретического, так и практического интереса к правам человека на современном этапе, начавшемся примерно 30 лет тому назад. Эти же обстоятельства способствовали более активному использованию междисциплинарного подхода в исследованиях в области прав человека.

**1. Главным фактором расширения интереса к правам человека стало ускорение научно-технического прогресса**, который в очередной раз поставил в обществе вопрос о возможностях и способностях человека, о взаимоотношениях общества и государства, человека и природы. Приобрела большую актуальность дискуссия о правах и обязанностях индивидуума.

Наиболее яркими достижениями науки и техники, проявившимися на рубеже тысячелетий, стали информационно-компьютерные технологии,

которые позволили многократно ускорить и увеличить коммуникации между людьми, поиск и обмен информацией всех видов и форм. Случилось то, о чем десятилетия ранее дискутировали исследователи: мир постепенно стал превращаться в «Глобальную деревню»<sup>6</sup>. Людям стало проще не только получать информацию, но и продвигать через Интернет свои индивидуальные результаты и достижения. Расширились возможности и для реальных поездок в самые отдаленные территории земного шара.

Серьезным продвижением вперед отметились медицинские технологии, позволяющие увеличить продолжительность жизни и улучшить ее качество.

Повышение материального и духовного качества жизни, в свою очередь, способствовало укреплению мнения людей о своей значимости, уникальности, обострило чувство собственного достоинства и нетерпимость к унижению, усилило внимание к своим индивидуальным переживаниям.

**2. В условиях демократизации на переломе 1980—1990-х гг. произошло заметное повышение активности гражданского общества, действующего в качестве противовеса государственной власти.** Одним из проявлений этого процесса было увеличение числа общественных объединений, ставящих своей задачей как продвижение проблематики прав человека в целом, так и защиту прав конкретных групп населения и отдельных личностей. Усилилось стремление граждан к лучшему пониманию своих интересов и их защиты через объединения единомышленников. Эта особенность является одним из показателей роста социального капитала, который стал одной из важнейших характеристик состояния и уровня развития государства и общества<sup>7</sup>. Новый общественный тренд в той или иной степени учитывался государством, в том числе в рамках переходного периода.

Так, в октябре 1989 г. Верховным Советом БССР был принят Закон «О выборах народных депутатов Белорусской ССР», которым предусматривалось, что в соответствии с Конституцией Белорусской ССР с целью обеспечения представительства ветеранов войны и труда и инвалидов из 360 народных депутатов Белорусской ССР 50 избиралось от следующих общественных организаций: Белорусской республиканской организации ветеранов войны и труда, Белорусского общества инвалидов, Белорусского общества слепых, Белорусского общества глухих. Выборы народных депутатов от этих общественных организаций должны были проводиться на их съездах, конференциях либо пленумах их республиканских органов<sup>8</sup>. Наделение общественных объединений правом напрямую избирать членов парламента имело противоречивый характер

<sup>6</sup> McLuhan, M. *Letters of Marshall McLuhan*. Toronto : Oxford Univ. Press, 1987. P. 254.

<sup>7</sup> *Гражданское общество [Электронный ресурс] // Фонд «Общественное мнение». Режим доступа : <https://web.archive.org/web/20101230211223/http://www.fom.ru/projects/3528.html>*.

<sup>8</sup> Василевич, Г. А. 1991 год: Хроника пикирующей страны. Минск : Право и экономика, 2012. С. 16.

и не достигло успеха. Вместе с тем такая практика отражала тенденцию повышения роли общественных организаций в решении актуальных задач. Отмеченная законодательная инициатива, ее применение на практике стимулировали повышение внимания государства и общества к положению наиболее уязвимых групп населения и обеспечению их специфических потребностей.

Постепенно количество общественных объединений в Беларуси увеличивалось. Их деятельность охватывала все новые сферы. По состоянию на 1 января 2020 г. в стране было зарегистрировано 15 политических партий и 1192 партийные организации, 25 профессиональных союзов (20 республиканских профсоюзов, один территориальный профсоюз, 4 профсоюза в организациях) и 26 125 профсоюзных организаций, 2995 общественных объединений, из них 227 международных, 785 республиканских и 1983 местных. Зарегистрировано и поставлено на учет 43 545 организационных структур общественных объединений. Зарегистрировано 40 союзов (ассоциаций) общественных объединений, 217 фондов, в том числе 17 международных, 8 республиканских и 192 местных, 7 республиканских государственно-общественных объединений<sup>9</sup>.

При этом повысилось внимание к правам наиболее уязвимых групп населения (инвалиды, пожилые люди, женщины, дети, беженцы, лица без гражданства и мигранты в целом). На современном этапе Министерством юстиции Республики Беларусь официально зарегистрированы общественные объединения различной направленности. Из них: физкультурно-спортивные — 840; благотворительные — 400; молодежные — 377, в том числе детские — 41; просветительские, культурно-досуговые, воспитательные — 256; общественные объединения граждан, относящие себя к национальным меньшинствам — 110; общественные объединения инвалидов войны и труда, ветеранов — 94; научно-технические — 87; общественные объединения сторонников охраны природы, памятников истории, культуры — 88; творческие — 51; женские — 33 и другие<sup>10</sup>. Как видно из представленного перечня, деятельность большинства организаций связана с защитой как общих прав человека, так и прав отдельных категорий граждан.

Кроме официально зарегистрированных объединений, в последние годы получили интенсивное развитие неформальные общественные инициативы, опирающиеся в основном на социальные сети. Их деятельность стала реальным драйвером позитивных изменений в обществе и государстве. Благодаря общественным инициативам ни одно серьезное нарушение прав человека или несправедливое решение государственных органов не остается незамеченным общественностью.

**3. Еще одним фактором, способствовавшим актуализации проблематики прав человека, стало расширение и углубление международно-**

<sup>9</sup> Политические партии, общественные объединения и другие некоммерческие организации [Электронный ресурс] // Министерство юстиции Республики Беларусь. Режим доступа : [https://minjust.gov.by/directions/compare\\_coverage/](https://minjust.gov.by/directions/compare_coverage/).

<sup>10</sup> Там же.

**го сотрудничества, в частности академического,** позволившее странам с переходной моделью знакомиться с конкретным опытом обеспечения прав человека, накопленным развитыми государствами на протяжении десятилетий. Наибольший интерес в Беларуси традиционно вызывает опыт Швеции и других стран Северной Европы, сделавших высокие стандарты защиты прав человека своим узнаваемым «брендом». Одним из ярких примеров международного сотрудничества стало установление связей ряда белорусских университетов с Институтом прав человека и гуманитарного права имени Рауля Валленберга (г.Лунд, Швеция). Первым совместным белорусско-шведским мероприятием с участием Института стал семинар, посвященный председательству Швеции в Совете Европы, который прошел в ноябре 2008 г. в Минске. После успешного проведения семинара стороны, оценив взаимный потенциал, решили начать реализацию более масштабной инициативы. Стартом стал Меморандум о сотрудничестве, который был заключен 1 декабря 2009 г. руководством БГУ и Институтом имени Рауля Валленберга. В качестве задач было намечено развитие имеющихся уже учебных курсов и внедрение новых по тематике прав человека на факультете международных отношений БГУ (ФМО БГУ), обмен преподавателями и сотрудниками, предоставление необходимой литературы и баз данных библиотеке БГУ, перевод учебно-научной и справочной литературы на русский и белорусский языки, организация семинаров для представителей белорусских государственных учреждений и общественных организаций. Предусматривались и другие направления взаимодействия.

Постепенно к сотрудничеству присоединились и другие университеты столицы и регионов (БНТУ, БГЭУ, Полоцкий, Могилевский, Гомельский государственные университеты). Это обстоятельство придало новую динамику не только изучению белорусами зарубежного опыта, но и создало условия для межвузовского сотрудничества по более активному внедрению тематики прав человека в учебный, научный и воспитательный процесс белорусской высшей школы.

Следует также отметить, что присутствие в университетском консорциуме представителей различных специальностей в очередной раз поставило в практическую плоскость междисциплинарный подход к изучению прав человека. Обсуждение тематики прав человека постепенно переставало быть «монополией» юристов и политологов. В дискуссию все более активно вовлекались представители медицины, архитектуры и строительства, экономики и информатики. На предмет соответствия правовым нормам начали анализировать трудовую сферу, архитектурные и строительные нормы, стандарты в сфере образования и медицинской помощи.

Международное сотрудничество Беларуси в области прав человека не ограничивается межвузовским сотрудничеством, внедрением в обучение курсов по правам человека, расширением исследований в отмеченной сфере. Материальную и моральную поддержку из-за рубежа получили многие белорусские государственные и общественные струк-

туры. Информация об этом направлении сотрудничества широко освещалась в СМИ и социальных сетях.

Взаимодействие Беларуси с зарубежными странами и международными организациями диктует изменения в повестке дня по развитию страны, в том числе в сфере обеспечения прав человека. В качестве примера можно привести рекомендации Европарламента по дальнейшему развитию Восточного партнерства, в котором с 2009 г. активно участвует и Республика Беларусь. Еврокомиссар по вопросам соседства и расширения Оливер Варгеи в мае 2020 г. представил членам комитета Европарламента по иностранным делам программу Еврокомиссии по будущему Восточного партнерства. Эта программа включает в себя пять приоритетов, реализация которых призвана улучшить ситуацию, в том числе по соблюдению прав и свобод человека.

Первый из озвученных приоритетов — *«Стойкий, устойчивый и интегрированный рост экономики»*. Именно успешная экономика является фактором, который позволит странам-партнерам обеспечить стабильность и благосостояние для своих граждан. Второе направление — *«Вместе к ответственным государственным институтам, верховенству права и безопасности»*. Как подчеркнул еврокомиссар, верховенство права, развитые демократические институты и решительная борьба с коррупцией являются не только фундаментальными рамочными правилами для стран-партнеров, но и предпосылкой для экономического развития и инвестиций. Третий приоритет *«Вместе к устойчивости в окружающей среде и климате»* планирует наращивать работу с партнерами в поддержке их «зеленой трансформации», внимательно учитывать глобальные тенденции и реалии в охране окружающей среды и климатических изменениях. Четвертая цель *«Вместе к цифровой трансформации»* призывает помочь партнерам воспользоваться преимуществами и возможностями, которые связаны с новейшими технологиями. Пятое направление *«Вместе к устойчивому, справедливому и инклюзивному обществу»* предусматривает помощь странам-партнерам в развитии компетентных и ответственных органов государственного управления. Его цель — повысить качество их взаимодействия с гражданским обществом, поддержать деятельность независимых медиа<sup>11</sup>.

Отмеченные обстоятельства создали новый тренд в развитии гражданского общества, стимулировали более пристальное внимание специалистов, которые ранее не касались тематики прав человека. Эти изменения стали активным стимулятором междисциплинарного подхода к правам человека. Таким образом, расширение использования междисциплинарного подхода стимулируется тем, что вопрос об обеспечении прав человека с уровня деклараций начал все более активно переходить на уровень конкретных решений в отношении не только групп людей, но и индивидуумов.

<sup>11</sup> В Европарламенте представили «Пять факторов» для развития Восточного партнерства [Электронный ресурс] // Укринформ. Режим доступа : <https://www.ukrinform.ru/rubric-politics/3028826-v-evroparlamente-predstavili-pat-faktorov-ustojcivosti-dla-vostocnogo-partnerstva.html>.

Каким образом междисциплинарный подход усилит количество и качество исследований прав человека? Какие условия при этом должны быть выполнены? Тема является сложной в силу многогранности самого понятия «права человека» (предмет исследования, регулятор исследования и т.д.).

Сегодня трудно представить общую картину междисциплинарных исследований прав человека во всех ее деталях. На первом этапе, на наш взгляд, целесообразно сконцентрироваться на разработке более компактных прикладных тем — на конкретных случаях реализации прав человека (так называемых кейсов). Такой подход в исследованиях поможет накопить необходимый опыт и выйти на новый теоретический и практический уровень.

В исследовании тематики прав человека можно выделить несколько проблемных полей, в которых ощущается необходимость реализации междисциплинарного подхода. Остановимся кратко на некоторых из них.

### **1. Эволюция представлений о моральных нормах поведения, взаимоотношениях между индивидуумом и коллективом.**

Практика показывает: многое из того, что было приемлемо и безоговорочно принималось обществом даже несколько десятков лет назад, в современном мире отрицается либо вызывает споры.

Трендом современного этапа развития человечества является постоянное переосмысление и уточнение норм и стандартов права, морали, представлений о благополучии людей, о балансе материальной и духовной жизни и т.д. В такой специфической сфере человеческой деятельности как наука этот тренд предусматривает придание научному поиску новых количественных и качественных измерений, новых систем координат, новых императивов.

Например, важнейшим измерением науки стала цифровизация или постоянное использование информационных технологий. Это означает, что без учета достижений цифровизации, ее методов и механизмов сегодня трудно представить любую научную деятельность. Равным образом сегодня исследователи в любой научной сфере: и в социально-гуманитарных, и в естественных науках, работающие над чисто теоретическими или сугубо практическими темами, для того чтобы оставаться эффективными и получать позитивную реакцию в обществе, должны, образно говоря, носить «правочеловечные очки».

Таким образом, права человека не только остались предметом научной деятельности, прежде всего социально-гуманитарных дисциплин, но стали все более отчетливо применяться в качестве всеобщего научного принципа. Они стали новым измерением научной деятельности и научно-практических изысканий.

Эволюция прав личности, их явная либерализация продолжают вызывать жесткие споры как внутри стран, так и между правительствами различных государств. К наиболее дискуссионным темам относят вопросы брака, семьи, сексуальной ориентации, идентификации и т.д. Часто обвинения оппонентов носят эмоциональный характер. Для того чтобы глубже

понять сущность споров, разобраться в конкретной ситуации, нужны научно обоснованные аргументы, которых явно не хватает на всех уровнях спора. Отмеченные проблемы требуют все большего внимания ученых.

## **2. Взаимная зависимость обеспечения прав человека и экономического и научно-технического уровня развития.**

Одной из серьезных научных и практических проблем является отражение в междисциплинарных исследованиях социально-экономических прав человека в конкретной стране. Неоднократно была доказана следующая закономерность: чем выше уровень жизни в стране, тем в большей степени в ней, как правило, обеспечиваются высокие стандарты прав человека. Уровень экономического развития государства определяет не только социально-экономические права граждан (этот принцип активно декларировался в СССР и остается приоритетным в современной Беларуси), но и обеспечение индивидуальных прав и личных свобод. Серьезного финансирования требует обеспечение равных прав уязвимых слоев населения. Это обстоятельство является критерием благосостояния государства и его гуманности. Финансирование нуждающихся в поддержке граждан осуществляется либо из заранее запланированного на социальные нужды государственного бюджета, либо из средств местных властей. Какие средства должны быть направлены на социальные нужды, на обеспечение прав уязвимых групп населения, чтобы не стать тормозом экономического развития? Как соблюсти баланс экономической целесообразности и человеческой солидарности? Это важная тема для представителей экономической науки как на макроэкономическом, так и на микроэкономическом уровне.

Практика разных стран не дает убедительного подтверждения того, является ли оправданным декларировать и внедрять в одном государстве все без исключения правила и стандарты, закрепленные в другом. Вместе с тем поставленный вопрос не означает, что страны с невысоким уровнем жизни населения, где существуют серьезные трудности с обеспечением подходов и стандартов к обеспечению прав человека, не должны стремиться к достижениям высокоразвитых стран. В качестве императива в деятельности можно взять на вооружение слоган *«Ориентируемся на лучшие мировые стандарты прав человека, учитывая при планировании своих действий местные условия»*.

Все более серьезное значение для реализации социальных прав человека приобретает государственно-частное партнерство. Его суть состоит в том, что с помощью нормативных правовых рычагов государство стимулирует обеспечение экономических прав нуждающихся граждан.

Так, для улучшения обеспечения прав людей с инвалидностью на труд используются конкретные нормы налогового законодательства, введение механизма квотирования рабочих мест для организаций по приему на работу людей с инвалидностью. Следует учитывать, что квотирование как эффективный инструмент выравнивания фактического положения тех или иных социальных групп зачастую подвергается критике, его эффективность вызывает споры как в научной среде, так и на практике. Как реализовать такие мероприятия и получить положительный эффект? По-

пытка ответить на эти вопросы, дать старт «истории успеха» в междисциплинарных исследованиях прав человека присутствует в подготовленной коллективной монографии «Междисциплинарные исследования в области прав человека»<sup>12</sup>.

Так, в мае 2019 г. на учете в органах по труду, занятости и социальной защите Республики Беларусь состояло 569 тыс. людей с инвалидностью, в том числе в трудоспособном возрасте — 199,4 тыс. человек. Профессиональные и трудовые рекомендации имели почти 119 тыс. людей с инвалидностью, из них получили работу порядка 68 тыс. человек<sup>13</sup>. Статистика подтверждает серьезность ситуации и необходимость ее дальнейшего улучшения.

Трудоустройству людей с инвалидностью способствуют не только возрастающая гуманность белорусского общества, но и развивающиеся быстрыми темпами информационно-компьютерные технологии. Именно они создали благоприятные условия для удаленной работы для всех и прежде всего для людей с ограниченными возможностями. Серьезным триггером в этом направлении стали противоэпидемиологические мероприятия в период пандемии COVID—19. В рамках таких мероприятий расширилась практика, когда с помощью находящегося в сети компьютерного оборудования многие трудовые операции работники стали выполнять по месту своего жительства. Практика показала, что удаленный статус работника не сказывался на качестве многих выполняемых им трудовых функций. Так, в результате короткого опроса Аналитическим центром «Битрикс 24» представителей белорусских компаний, которые весной 2020 г. перешли на дистанционную работу, были получены следующие результаты: 73,6 % опрошенных отметили, что при работе из дома их производительность не изменилась или выросла; 41,2 % респондентов считают, что главный плюс «удаленки» — повышение чувства безопасности при работе из дома; 46,5 % компаний ведет учет рабочего времени сотрудников на «дистанционке»<sup>14</sup>.

Получивший широкое признание новый формат выполнения трудовых обязанностей особенно важен для людей с инвалидностью, а также для людей пожилого возраста, женщин с детьми и т.д. Есть надежда, что практика «удалёнки» получит поддержку со стороны государства, работодателей и после завершения пандемии. Однако не следует рассчитывать, что этот процесс будет происходить автоматически. Нужны научно обоснованные рекомендации, в том числе сформулированные учеными на основе междисциплинарных исследований.

<sup>12</sup> *Междисциплинарные исследования в области прав человека / Т. П. Афонченко [и др.]. Минск : Экоперспектива, 2019. 220 с.*

<sup>13</sup> *Минтруда и соцзащиты — о новациях при трудоустройстве инвалидов [Электронный ресурс] // Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. Режим доступа : <http://www.pravo.by/novosti/obshchestvenno-politicheskie-i-v-oblasti-prava/2019/may/35340/>.*

<sup>14</sup> *Как белорусские компании работают дистанционно во время пандемии [Электронный ресурс] // BelRetail.by. Режим доступа : <https://belretail.by/news/kak-belorusskie-kompanii-rabotayut-distantcionno-vo-vremya-pandemii>.*

Можно привести немало других нововведений в практику благодаря современным информационным технологиям. Так, их использование (заказ и оплата услуг) позволило получить работу водителя такси людям с проблемами слуха. Для продавцов с проблемами слуха также открываются места кассиров в гипермаркетах (об этом покупателей информируют специальные обозначения на кассе). Такая солидарность вызывает одобрение в обществе и помогает решать острые социальные проблемы.

**3. Соответствие строительно-архитектурного проектирования правам на безбарьерную среду и благоприятную экологическую обстановку.** Очевидно, что урбанизация разрушает привычную среду обитания человека. Не зря существует мудрость о том, что «Деревню создал Бог, а город — люди». Высокая стоимость земли в крупных мегаполисах приводит к уплотнению застройки, ухудшает экологическую обстановку в жилых кварталах. Зачастую жители, которые приобрели квартиры в многоэтажных «каменных джунглях» не имеют возможности проводить свободное время на открытом воздухе вблизи постоянного места жительства. В этих условиях остро ощущается необходимость специальных исследований и рекомендаций о том, какая плотность застройки приемлема на современном этапе и в будущем, какие строительные нормы нарушают права людей.

Ярким примером противоречий в этой сфере стала интенсивная застройка в районе проспекта имени Дзержинского белорусской столицы. Масштабное строительство стало угрозой для исторических скверов и зеленых зон. Местные жители провели общественную кампанию в защиту зеленых скверов, активно доказывая неправомерность их разрушения. С помощью социальных сетей они привлекли внимание к защите Грушевского сквера, оставшегося чуть ли не единственной достопримечательностью нового квартала многоэтажек на упомянутом проспекте. В конфликт вынуждено было вмешаться руководство страны<sup>15</sup>. Очевидно, что для защиты своих прав граждане использовали консультации специалистов по градостроительству, экологии, жилищному законодательству и др., стихийно объединив рекомендации представителей различных научных сфер.

Защита Грушевского сквера оставила много вопросов, в том числе проблему архитектурно-строительных стандартов. Имеет ли место их нарушение, в то время как сами они позволяют учесть права человека, или же сами по себе имеющиеся подходы не соответствуют стандартам прав человека?

**4. Соблюдение этических правил в условиях быстрого развития медицинских технологий.** Развитие медицинских технологий также поставило на повестку дня большое количество вопросов, ответы на которые могут быть даны только представителями различных научных отраслей. В современном мире уточняются понятия «жизни» и «смерти», расши-

<sup>15</sup> Лукашенко решил судьбу Грушевского сквера. Что будет делать застройщик? [Электронный ресурс] // Onliner.by. Режим доступа : <https://realt.onliner.by/2020/02/18/skver-14>.

ряются гуманные методы лечения тяжелых болезней. В среде профессионалов и в обществе в целом широко обсуждается проблема о том, на каком сроке беременности зародыш можно считать человеком? Когда наступает физическая смерть человека? Имеет ли законные основания применяемая в некоторых странах эвтаназия? Для получения ответов на эти и другие животрепещущие вопросы требуется учет новейших исследований биологов, химиков, медиков, философов и даже математиков. В белорусском обществе активно обсуждают проблемы абортов, трансплантации органов и другие медицинские темы<sup>16</sup>. В сфере медицинской и биологической этики перед исследователями стоят два уровня задач. Первый уровень предполагает детальный анализ имеющейся ситуации, второй уровень заключается в определении перспективных изменений, их научном обосновании и доказательстве необходимости законодательного закрепления.

**5. Права человека в сфере применения информационно-компьютерных технологий.** Как отмечалось выше, цифровизация различных сфер человеческой жизни ускоряет коммуникацию между людьми, «стирает» границы между государствами. Открываются огромные перспективы для распространения информации о достижениях людей. Появляются новые возможности для обеспечения права на образование, права на труд, права на здоровье, культурных и иных прав. Однако с ростом коммуникаций ставится под угрозу конфиденциальность личной жизни людей. Сообщается, что в рамках Интернета, социальных сетей неоднократно происходит «утечка» частной информации, личных данных. Многие эксперты выражают опасения в возможных злоупотреблениях при использовании индивидуальных данных со стороны государственных структур и криминальных элементов. Отмеченную тему широко обсуждают на различных уровнях, однако вряд ли в ближайшее время появится единая точка зрения на возникающие вызовы.

**6. Еще одним проблемным полем можно назвать соотношение различных научных отраслей при анализе обеспечения прав человека. Как совместить различные подходы, применяемые инструментариим?**

Права человека перестали быть исключительно предметом изучения юриспруденции, но вряд ли представители других отраслей науки смогут обойтись в их обосновании и внедрении в реальную жизнь без участия правоведов. Как уже неоднократно отмечалось, принцип уважения прав человека, касающийся всех сфер человеческого бытия, можно в некоторой степени сравнить с процессом цифровизации (*digitalization*), который оказывает воздействие на существенные формы жизнедеятельности. Главную роль в процессе цифровизации играют программисты, которые нуждаются в постоянном содействии специалистов из других сфер. Программисты готовы перевести на информационно-компьютерный язык различные процедуры. Однако им требуется помощь в объяснении как сущности, так и деталей этих процедур в реальном и виртуальном измерениях.

<sup>16</sup> Нужна ли Беларуси уголовная ответственность за аборт? [Электронный ресурс] // «ТУТ БАЙ МЕДИА». Режим доступа : <https://news.tut.by/society/444953.html>.

Конкретные специалисты должны также протестировать алгоритм действий новой компьютерной программы, предупредить о возможных рисках и помочь их преодолеть. Вряд ли программистам удастся создать программу диагностики конкретного заболевания без четко сформулированного заказа и подробных консультаций врача, имеющего качественную медицинскую подготовку и лечебную практику.

Аналогичная ситуация, на наш взгляд, складывается и в исследовании прав человека. Преимущественные права на исследования прав человека имеют праведы. Исторически так сложилось, что юридическая наука призвана изучать правовые отношения, создавать понятийный аппарат, формировать рекомендации по поддержке норм и стандартов прав человека, способствовать закреплению прав человека в законодательных актах.

Вместе с тем преимущественное право не означает монополию. Праведы нуждаются в поддержке представителей других специальностей, которые должны разъяснить не только потребности, существующие в сфере прав отдельных групп и личностей, но и взвесить возможности и перспективы, пределы решения задач в конкретных условиях. В качестве примера можно взять ту же медицинскую сферу. Без квалифицированной помощи медиков юристы не смогут сформулировать стандарты медицинского обслуживания, нормы оказания медицинской помощи конкретным категориям граждан. Однако именно участие представителей правовой науки в междисциплинарных исследованиях обеспечивает перевод достигнутых в рамках совместных поисков результатов по осуществлению прав человека на язык правовых норм и стандартов.

В Белорусском государственном университете накоплена хорошая практика обсуждения актуальных вопросов защиты прав человека на совместных семинарах, объединяющих представителей структур государственного управления, законодателей и исследователей. Во время таких мероприятий возникают предложения по конкретным темам для совместной разработки. Среди практических проблем, нуждающихся в научной разработке, отмечались такие, как действия педагогов по преодолению агрессии школьников, обеспечение права населения на экологическую информацию и многие другие.

Сотрудничество практиков, представляющих различные государственные и общественные структуры, и исследователей из разных научных отраслей позволит выйти на более высокий уровень междисциплинарного подхода к исследованиям прав человека. Совместные действия поднимают планку в понимании прав человека в конкретной сфере в конкретное время.

Можно сделать вывод, что тема прав человека приобретает все большую актуальность в развитии всех без исключения государств мира. Это ставит перед исследователями задачи все более широкого и глубокого анализа этой научной проблемы как с теоретической, так и с практической стороны. Как показывает развитие событий, для повышения качества исследований требуется применение междисциплинарного подхода, объединение усилий представителей различных научных отраслей.

## 1.2. Междисциплинарный подход при решении отдельных исследовательских задач в области прав человека

### **Авторы:**

**Коннова Е.В.**, директор Центра по правам человека при факультете международных отношений, заведующая кафедрой международного права Белорусского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент;

**Василевич Г.А.**, заведующий кафедрой конституционного права Белорусского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент НАН Республики Беларусь.

Наиболее востребованным является междисциплинарный подход при решении конкретных исследовательских задач в области прав человека. Именно совместными усилиями представителей разных отраслей науки, не будучи ограниченными арсеналом специальных знаний и методов, ученые имеют возможность выработать результаты, направленные на реальное улучшение ситуации с теми или иными правами человека.

По этой причине научные исследования, осуществляемые под эгидой Центра по правам человека при факультете международных отношений Белорусского государственного университета, проводятся междисциплинарными научными коллективами. Рекомендации по повышению качества научных исследований в области прав человека, используемые всеми авторами в их научной работе под эгидой Центра, ориентируют ученого на применение в исследовании подхода, основанного на правах человека. В свою очередь, это означает, что научное исследование по правам человека, помимо прочего, должно способствовать эффективной реализации прав человека.

Для достижения этой цели необходимы учет и оценка различных факторов, касающихся исследуемой проблемы, что требует взаимодействия специалистов различных отраслей знания. Учитывая взаимосвязанность и взаимозависимость прав человека и то, что они реализуются в различных сферах человеческой деятельности — социальной, экономической, политической и др., разработка междисциплинарных методологических подходов имеет особо важное значение при создании адекватных моделей принятия решений, где в одинаковой мере необходимо учитывать всю совокупность факторов, оказывающих влияние на конечный результат<sup>17</sup>. Именно системный подход, методология которого получила активное развитие благодаря развитию междисциплинарного синтеза знаний, «позволяет избежать ситуаций, когда решение в одной области превращается в проблему для другой»<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Волнистая, М.Г. Междисциплинарные методологии в системе социально-гуманитарных наук / М.Г. Волнистая // Философско-методологические проблемы социального познания; редкол.: М.И. Демчук [и др.]. Минск: РИВШ, 2009. С. 84.

<sup>18</sup> Волнистая, М.Г. Указ. соч. С. 86.

Междисциплинарность предполагает совместное изучение взаимосвязанных аспектов общей проблемы, когда исследователи предпринимают попытки выстроить общую перспективу<sup>19</sup>. В связи с этим междисциплинарное взаимодействие авторов каждого из последующих разделов монографии осуществлялось целенаправленно, начиная с этапа проектирования исследования и заканчивая подготовкой его результатов к публикации. Центр по правам человека при поддержке Института по правам человека и гуманитарного права им. Р. Валленберга в рамках академического сотрудничества последнего с белорусскими вузами стремился организовать процесс таким образом, чтобы междисциплинарность стала неотъемлемой чертой представленных результатов исследований. Учитывая опыт первого цикла исследований в рамках Центра, в цикле 2019 года научные коллективы стремились сузить тематику, подлежащую рассмотрению. Особое внимание на этапе проектирования исследования уделялось постановке задач, которые пропускались через фильтр прав человека.

Пожалуй, наиболее сфокусированным в этом смысле получилось исследование «Содействие безработным женщинам в районных центрах в организации отдельных видов экономической деятельности (на примере Могилевской области)». В нем предмет исследования ограничен не только существом решаемой задачи, но и географически. При успешной апробации полученных результатов в регионе исследование можно использовать в качестве кейса для решения подобных задач и в других регионах страны.

Упомянутое исследование отличается от других, представленных в данной монографии, и тем, что в нем равномерно представлены три самостоятельные науки. В остальных исследованиях можно обнаружить преобладание среди авторов ученых-правоведов. Следует отметить, что совместная работа представителей релевантных юридических дисциплин редко воспринимается как сотрудничество междисциплинарного характера. Однако, как мы уже отмечали в предыдущих публикациях, в междисциплинарных исследованиях могут быть задействованы науки одного цикла. Это не лишает такие исследования междисциплинарного характера, хотя и несколько снижает положительный эффект от междисциплинарного взаимодействия в части взаимного обогащения представителей различных наук в междисциплинарном коллективе.

Сотрудничество различных дисциплин юридических наук особенно актуально применительно к проблематике прав человека. Наличие внушительного комплекса правовых норм, направленных на регламентацию прав человека, ведет к тому, что при проведении юридических исследований узкая специализация ученых в отдельных отраслях права может не позволить предложить правовые решения, которые носили бы систем-

<sup>19</sup> Репина, Л. П. *Историческая наука на рубеже XX—XXI вв.: социальные теории и историографическая практика* / Л. П. Репина. М.: Кругъ, 2011. С. 28.

ный характер и были бы выверены с учетом специфики всех затронутых отраслей права.

Например, предметом исследования раздела «Право пользователей услуг передачи данных на тайну сообщений» (раздел 6) является правовой механизм защиты тайны сообщений пользователей услуг передачи данных. Как отмечают авторы данного раздела, правовые меры защиты названного права включают как механизмы защиты права до его нарушения, так и механизмы восстановления права после его нарушения. Следовательно, характеристика такого правового механизма предполагает рассмотрение как материально-правовых, так и административно-, гражданско-, уголовно-процессуальных аспектов. При этом для установления содержания права необходимо глубокое знание конституционного права, международного права, а также информационного права — для выявления дефектов в правовой регламентации данного права. Таким образом, сотрудничество ученых-юристов в таком междисциплинарном коллективе является не только понятным, но и оправданным, а участие в нем специалистов в технических и программных средствах защиты права на тайну сообщений позволяет учесть соответствующие аспекты при разработке рекомендаций по совершенствованию правовых мер.

Однако междисциплинарное исследование, выполненное с участием наук одного цикла или наук, принадлежащих к разным отраслям, имеет границы, обусловленные, помимо прочего, специализацией его авторов. Абсолютно верным является замечание, что возможности изучения объекта всякий раз ограничиваются числом участников исследования и вовлеченных в него отраслей научного знания, а также типом решаемых в исследовании задач, и что реально достигаемый уровень междисциплинарности исследования и потенциал междисциплинарного изучения объекта, как правило, не совпадают<sup>20</sup>.

В ряде случаев необходимость и перспективы привлечения к исследованию не задействованных в нем изначально наук становятся видны лишь в ходе проведения исследования, по окончании определенных его этапов. Уже завершенное исследование, как моно-, так и междисциплинарное, также может служить основой для выявления вопросов, требующих для их решения участия специалистов, не представленных в авторском коллективе, и дать импульс новому междисциплинарному исследованию. Это можно проследить и в исследованиях, представленных в данной монографии.

В качестве примера укажем тему «Обеспечение реализации права молодежи на участие в управлении делами общества и государства», которая рассмотрена представителями социологии и юридических наук в разделе 3. Авторы приходят к ряду выводов, направленных на активизацию молодежи в решении вопросов государственной и общественной

---

<sup>20</sup> Иванов, А.И. Социолог в междисциплинарном исследовании / А.И. Иванов // Дискурс. 2016. №2. С. 111.

жизни или, как заявлено в названии, в управлении делами общества и государства. Акцент сделан на общественно-политическую сферу.

В рамках данной темы можно было бы шире взглянуть на возможности участия несовершеннолетних в избирательных кампаниях, в собраниях трудовых коллективов по выдвижению кандидатов в депутаты, в осуществлении предвыборной агитации и т.п. Формами опосредованного участия граждан в управлении делами государства и общества являются: участие посредством свободно выбранных представителей; участие в общенародных дискуссиях либо посредством диалогов со своими представителями; осуществление права на организацию. Для эффективного рассмотрения указанных вопросов полезным было бы участие представителей политических наук.

Исследовано содержание права молодежи на участие в управлении делами общества и государства, но при этом определение понятия *право молодежи на управление делами общества и государства* не дается. Традиционно правоведы считают вопросы определения правовых концептов входящими в их компетенцию. Однако, если взглянуть на причины возникновения необходимости в том или ином определении, в отграничении явления от схожих правовых явлений или выделении его из рода, можно увидеть, что для обдуманного и взвешенного определения требуются знания и методы других наук. Например, в данном случае отсутствие определения ставит следующие вопросы: сводятся ли особенности права молодежи на управление делами общества и государства только к возрасту или есть еще иные особенности, которые проявляются в особой инициативности молодых людей, и другие, влияющие на соответствующее право или его реализацию. Для ответа на данные вопросы целесообразен диалог со специалистами в области психологии, педагогики, политологии, культурологии.

Согласно исследованию, в социологической классификации молодыми считают тех, кто еще не имеет полного статуса взрослых в общественной или личной сфере, однако и детьми их уже не назовешь, из-за чего их положение является в какой-то степени маргинализированным, неопределенным в обществе, что рождает множество проблем молодежного характера. Возрастные рамки являются основным группообразующим критерием применительно к молодежи. В рассматриваемом исследовании использовано законодательное определение молодых граждан в возрасте от 14 до 31 года (Закон Республики Беларусь «Об основах государственной молодежной политики»), что, возможно, соответствует и социологическому пониманию данной категории лиц. Однако существует и иная классификация возрастных категорий, установленная ВОЗ. Согласно ей, возрастной период молодости — от 18 до 44 лет. При ее составлении медики руководствовались улучшением здоровья и внешнего вида человека, повышением способности к деторождению, сохранением работоспособности на протяжении многих лет и прочими факторами. В этой связи перспективным для исследования мог бы стать диалог авторского коллектива с представителями медицинских наук, антропологии.

Поставленные вопросы, перечень которых можно продолжить, — лишь пример того, как конкретное исследование может инспирировать новые научные изыскания, выявить новые задачи, которые могут быть решены на основе междисциплинарного подхода.

Каждое из приведенных в последующих разделах исследований, помимо осуществленного ими вклада в науку, может вдохновить как авторов, так и читателей на проведение дальнейшего научного поиска и расширение междисциплинарного сотрудничества для решения научных и прикладных задач в области прав человека, послужить моделью такого сотрудничества или дать пищу для размышлений о повышении его эффективности.

## РАЗДЕЛ 2

# ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА НА РАВНЫЙ ДОСТУП К ОБРАЗОВАНИЮ

### **Авторы<sup>21</sup>:**

**Бейзеров В.А.**, декан факультета психологии и педагогики Гомельского государственного университета имени Франциска Скорины, доцент кафедры педагогики, кандидат педагогических наук, доцент;

**Грахоцкий А.П.**, начальник отдела международных связей Гомельского государственного университета имени Франциска Скорины, кандидат юридических наук, доцент;

**Краснобаева Л.А.**, доцент кафедры государственного управления Белорусского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

### **Введение**

Право на образование является одним из важнейших субъективных прав личности, фундаментальной ценностью современного общества, что отражается в международных нормах о правах человека и в национальном законодательстве. Однако сам факт закрепления данного права еще не является гарантией равного доступа к образованию со стороны представителей различных социальных, национальных, религиозных и иных групп, проживающих в современном социуме.

В пункте 1 ст. 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах отмечается, что «образование должно дать возможность всем быть полезными участниками свободного общества, способствовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми нациями и всеми расовыми, этническими и религиозными группами»<sup>22</sup>. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам указал, что право на образование представляет собой главное средство, с помощью которого экономически и социально маргинализованные группы взрослых и детей могут покончить с нищетой и обрести возможность полноправного участия в жизни своих общин. Согласно п. 6 Замечаний, основополагающими характеристиками образования являются наличие (должно иметься достаточное количество действующих учебных заведений и программ), доступность (учебные заведения и программы должны

<sup>21</sup> Коллектив авторов выражает благодарность за помощь в подготовке данного исследования студентке Гомельского государственного университета имени Франциска Скорины Елизавете Тенюте.

<sup>22</sup> *Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах* [Электронный ресурс]: [Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года]. Режим доступа : [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactecon.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml). Дата доступа : 12.03.2019.

быть доступны каждому человеку), приемлемость (программы и методы обучения должны быть адекватными, учитывающими культурные особенности, и качественными), адаптируемость (образование должно соответствовать потребностям учащихся в рамках их различных социально-культурных норм)<sup>23</sup>. В статье 1 Всемирной декларации об образовании для всех и рамки действий для удовлетворения базовых образовательных потребностей идет речь о том, что удовлетворение базовых образовательных потребностей является фундаментом для последующего образования в течение всей жизни и развития человека<sup>24</sup>. В Венской декларации и Программе действий, принятой на Всемирной конференции по правам человека в Вене 25 июня 1993 года, отмечается, что «система образования должна способствовать взаимопониманию, терпимости, миру и поддержанию дружеских отношений между народами и всеми расовыми или религиозными группами, поощрять деятельность ООН в интересах достижения этих целей»<sup>25</sup>. План действий на Десятилетие образования в области прав человека Организации Объединенных Наций на 1995—2004 гг. одной из важнейших целей образования определил создание, путем привития знаний и навыков, всеобщей культуры прав человека<sup>26</sup>.

Таким образом, государство и общество должны прилагать немало усилий для обеспечения права на равный доступ к образованию для каждого человека, проживающего в стране. Республика Беларусь осуществляет комплекс разнообразных мер, направленных на предотвращение случаев дискриминации при обеспечении права на равный доступ к образованию, стремится к созданию достойных условий для получения образования представителями самых разных общностей.

В фокусе настоящего исследования находятся такие социально уязвимые слои населения, как представители народа рома и лица с особенностями психофизического развития, для которых обеспечение права на

---

<sup>23</sup> Замечания общего порядка № 13. Осуществление международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Право на образование // Refworld [Электронный ресурс]: [Приняты на двадцать первой сессии Комитета по экономическим, социальным и культурным правам. 15 ноября — 3 декабря 1999 г.] Режим доступа : <https://www.refworld.org.ru/type,GENERAL,CESCR,,47ebcc802,0.html>. Дата доступа : 25.03.2019.

<sup>24</sup> Всемирная декларация об образовании для всех и рамка действий для удовлетворения базовых образовательных потребностей // Организация Объединенных Наций [Электронный ресурс]: [Приняты на Всемирной конференции по образованию для всех 5—9 марта 1990 г. в г. Джомтьен, Таиланд]. Режим доступа : [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/pdf/jomtien.pdf](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/pdf/jomtien.pdf). Дата доступа : 12.04.2019.

<sup>25</sup> Венская декларация и Программа действий // Организация Объединенных Наций [Электронный ресурс]: [Принята на Всемирной конференции по правам человека, Вена, 25 июня 1993 года] Режим доступа : [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/viencdec93.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/viencdec93.shtml). Дата доступа : 19.02.2019. Часть 1, пункт 33.

<sup>26</sup> План действий на Десятилетие образования в области прав человека Организации Объединенных Наций, 1995 — 2004 гг. // Организация Объединенных Наций [Электронный ресурс]: [Принят резолюцией 50/177 Генеральной Ассамблеи от 22 декабря 1995 г.] Режим доступа : <https://undocs.org/ru/A/51/506/Add.1>. Дата доступа : 19.02.2019.

равный доступ к образованию сопряжено с преодолением целого ряда как объективных, так и субъективных трудностей. Выявление причин, препятствующих детям из числа цыган, ребятам, имеющим особенности психофизического развития, получать своевременное и качественное образование, а также выработка рекомендаций, направленных на преодоление соответствующих препятствий, является актуальной задачей для исследователей-юристов и ученых-педагогов. Кроме того, в работе уделяется существенное внимание гендерному аспекту проблемы.

Авторы анализируют специфику обеспечения права на равный доступ к образованию с учетом принципа гендерного равенства. Рассмотрение данной тематики через призму предотвращения случаев дискриминации по гендерному признаку представляется актуальным в контексте реализации в Республике Беларусь Национального плана действий по обеспечению гендерного равенства на 2017—2020 гг. Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек является одной из семнадцати Целей устойчивого развития на период до 2030 года. Это означает, что прогресс государств по достижению всеобщего процветания и благополучия для всех напрямую будет зависеть от их целенаправленных усилий по дальнейшему продвижению фактического равенства мужчин и женщин во всех сферах жизнедеятельности общества<sup>27</sup>.

Целью исследования является разработка теоретико-методологических рекомендаций по реализации принципов равного доступа к образованию на основе комплексного анализа нормативных правовых актов, правоприменительной практики и образовательной среды.

Настоящее исследование проведено с учетом Рекомендаций по повышению качества научных исследований в области прав человека<sup>28</sup> и Рекомендаций по интеграции гендерного измерения в юридические исследования<sup>29</sup>.

Дискурс-анализ и применение специальных юридических методов (формально-юридического, метода толкования правовых норм и др.) позволили авторам определить степень соответствия национального законодательства и правоприменительной практики международным стандартам по обеспечению равного доступа к образованию. Использование социологических методов — метода анкетного опроса, анализа статистических данных, интервьюирования — позволили получить до-

<sup>27</sup> Национальный план действий по обеспечению гендерного равенства в Республике Беларусь на 2017 – 2020 годы: Постановление Совета Министров Республики Беларусь 17.02.2017 № 149 [Электронный ресурс] Режим доступа : <http://www.government.by/upload/docs/file59fe04a05ce85ea9.PDF>. Дата доступа : 19.11.2019.

<sup>28</sup> Рекомендации по повышению качества научных исследований в области прав человека / Центр по правам человека при факультете международных отношений Белорусского государственного университета; под общ. ред. Е.В. Конновой. Минск: Экоперспектива, 2019. 32 с.

<sup>29</sup> Рекомендации по интеграции гендерного измерения в юридические исследования / Л. А. Краснобаева [и др.]; под общ. ред. Т. В. Лисовской. Минск : Юнипак, 2018. 44 с. [Электронный ресурс] Режим доступа : <http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/221373/1/GDI%20Final.pdf>. Дата доступа : 29.09.2019.

полнительную информацию по выявлению причин и факторов ограничения права на равный доступ к образованию. Методология исследования способствовала пониманию целостной картины относительно проблем в области обеспечения доступа к образованию и разработке практических рекомендаций по реализации принципов равного доступа к образованию и формированию инклюзивной образовательной среды.

Специфика исследования предполагает применение междисциплинарного подхода. Согласно нашему мнению, только объединение усилий правоведов и педагогов способно выявить актуальные проблемы обеспечения права на равный доступ к образованию и предложить эффективные пути их преодоления. Междисциплинарный подход реализовывался на двух уровнях:

- методологическом — содержание права на равный доступ к образованию было изучено с помощью методов юриспруденции и педагогики, полученные в ходе исследования результаты содействовали выявлению социальных факторов, ограничивающих право на доступ к образованию, и проблем в правовом регулировании;
- организационном — взаимодействие педагогов и юристов позволило выявить проблемы в образовательной среде, согласовать пути их решения и сформулировать рекомендации, отражающие организационно-правовой механизм реализации права на равный доступ к образованию.

Изучение данной проблематики имеет значение как для юридических дисциплин, связанных с исследованием прав человека, так и для совершенствования правового регулирования отношений в сфере образования, практической деятельности педагогических работников, государственных органов, учреждений образования при решении задач модернизации системы образования.

## 2.1 Обеспечение равного доступа к образованию для детей рома (цыган)

Одной из социально уязвимых групп населения Беларуси, испытывающих проблему низкого уровня образования, являются цыгане (рома). По данным переписи населения 2009 г. в Республике Беларусь проживает 7 079 цыган<sup>30</sup>. Около 70 % цыганского населения считает своим родным языком цыганский и использует его в качестве постоянного общения. Школьным образованием охвачены 80 % детей рома. Однако большинство из них оставляет школу после окончания 9 классов или даже ранее. Так, 12 % цыган старше 10 лет не умеют читать и писать. Лишь около 17 % имеют среднее, профессионально-техническое или средне-специальное образование. Высшее образование получили не более 2 % цыган.

<sup>30</sup> Национальный состав населения, гражданство // Национальный статистический комитет Республики Беларусь [Электронный ресурс]. Режим доступа : <http://belstat.gov.by/perepis-naseleniya/perepis-naseleniya-2009-goda/vyhodnye-reglamentnye-tablitsy/natsionalnyi-sostav-naseleniya>. Дата доступа : 07.03.2019.

Уровень безработицы среди ромского населения является критическим. Только порядка 9 % цыган официально трудоустроены<sup>31</sup>.

Низкий уровень образования и, как следствие, отсутствие перспектив трудоустройства, приводят к крайней бедности, высокому уровню преступности среди цыганского населения. Ситуация также усугубляется целым рядом устойчивых негативных стереотипов: зачастую представители народа рома воспринимаются в белорусском обществе как асоциальные элементы, неспособные и нежелающие заниматься общественно полезным трудом, промышляющие попрошайничеством, воровством и наркоторговлей<sup>32</sup>.

В ходе исследования нами было проведено анкетирование среди цыганских детей, проживающих в одной из общин гомельского района. Было опрошено 23 ребенка рома в возрасте от 5 до 15 лет. Кроме анкетного опроса использовался метод социологического интервью для получения дополнительной информации и формирования целостной картины относительно проблем в области обеспечения доступа к образованию.

Специфика работы в цыганской общине была связана с тем, что у большинства опрошенных детей дошкольного возраста были сложности с пониманием русского языка. Это обусловлено непосещением детьми дошкольных учреждений и постоянное нахождение в среде, где русский язык не используется как основной язык общения.

В ходе анкетирования было установлено, что более 70 % опрошенных детей школьного возраста посещают школу, однако 50 % из них не считают получение образования важным и необходимым. Также было выявлено, что существуют проблемы во взаимоотношениях детей-цыган со сверстниками в школе: отношение к ученикам из числа рома сопряжено с многочисленными стереотипами (они нечистоплотны, склонны к воровству, обману и т.д.), что затрудняет процесс их адаптации в школе.

С помощью социологического интервью была выявлена такая проблема, как отсутствие поддержки детей в вопросах получения образования со стороны родителей. Опрашиваемые школьники отмечали, что они не считают образование важным, так как берут пример с родителей, которые имеют только базовое образование, а есть и такие, кто окончил лишь начальную школу. Не планируют продолжать обучение после 9-го класса отметили 85 % детей

Для разрешения вышеописанных проблем на правовом уровне необходимо обратиться к международным обязательствам Республики Беларусь в сфере образования, защиты прав национальных меньшинств и недопущения дискриминации.

<sup>31</sup> *Стратегия образования, профессиональной занятости, социального обеспечения и сохранения культурной самобытности цыганского населения Беларуси как условие преодоления социальной изоляции и дискриминации // Социальная интеграция цыган в Беларуси [Электронный ресурс]. Режим доступа : <http://romaintegration.by/>. Дата доступа : 03.03.2019. С.2 — 6.*

<sup>32</sup> *Стратегия образования, профессиональной занятости, социального обеспечения и сохранения культурной самобытности цыганского населения Беларуси как условие преодоления социальной изоляции и дискриминации. С.7 — 8.*

Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования 1962 г. (ратифицирована Беларусью 12 марта 1963 года) признала за лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, право вести просветительскую работу, создавать школы, использовать и преподавать свой родной язык<sup>33</sup>.

В Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. (ратифицирован Беларусью в 1973 г.) указывается, что «все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона»<sup>34</sup>. Далее отмечается, что «закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку: расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства» (ст. 26).

Будучи государством-участником ОБСЕ, Беларусь придерживается обязательств, закрепленных в Документе Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 года (Копенгагенский документ). Пункт 31 документа гарантирует лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, «полное равенство с другими гражданами в осуществлении прав человека и основных свобод и пользовании ими»<sup>35</sup>. Согласно Копенгагенскому документу, представителям национальных меньшинств предоставляется право на свободное выражение, сохранение и развитие своей этнической, культурной, языковой или религиозной самобытности. Государства-участники берут на себя обязательства по обеспечению возможности для обучения лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, своему родному языку, а также организации обучения на их родном языке (п. 34).

Кроме того, гарантии реализации отдельных прав представителей национальных меньшинств и защиты от дискриминации закреплены в Конвенции ЮНЕСКО об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения (ч. 3 ст. 2)<sup>36</sup>, Конвенции ООН о правах ребенка

---

<sup>33</sup> Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования // Организация Объединенных Наций [Электронный ресурс]: [Принята 14 декабря 1960 года Генеральной конференцией Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки в культуры на ее одиннадцатой сессии] Режим доступа : [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/educat.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/educat.shtml). Дата доступа : 19.02.2019.

<sup>34</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах // Организация Объединенных Наций [Электронный ресурс]: [Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года]. Режим доступа : [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml). Дата доступа : 17.03.2019.

<sup>35</sup> Документ Копенгагенского Совещания Конференции по Человеческому Измерению СБСЕ [Электронный ресурс]: [Принят 29 июня 1990 г. 35 государствами-участниками Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе]. Режим доступа : <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304?download=true>. Дата доступа : 17.03.2019.

<sup>36</sup> Конвенция об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения // Организация Объединенных Наций [Электронный ресурс]: [Принята 20 октября 2005 года Генеральной конференцией Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры]. Режим доступа : [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/cultural\\_expression.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cultural_expression.shtml). Дата доступа : 17.03.2019.

(ст. 30), Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (ч. 2 ст. 2), Международной Конвенции ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации (ст. 5)<sup>37</sup> и др.

Обеспечение равенства и недискриминации гарантируется также рядом международных документов, принятых в рамках Содружества Независимых Государств. Согласно ст. 4 Конвенции СНГ об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, последним гарантируется право на беспрепятственное выражение, сохранение и развитие своей этнической, языковой, культурной или религиозной самобытности<sup>38</sup>.

Равный доступ к образованию и недопущение дискриминации в данной сфере гарантируется национальным законодательством. Необходимо обратиться к нормам Закона Республики Беларусь «О национальных меньшинствах в Республике Беларусь». Согласно ст. 1 Закона, к лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, относятся «лица, постоянно проживающие на территории Республики Беларусь и имеющие гражданство Республики Беларусь, которые по своему происхождению, языку, культуре или традициям отличаются от основного населения республики»<sup>39</sup>. Закон указывает на недопущение ограничения прав и свобод граждан Республики Беларусь в связи с их принадлежностью к национальному меньшинству, а также попыток ассимиляции против их воли. Данный законодательный акт определяет следующие гарантии для представителей национальных меньшинств: право на получение помощи со стороны государства в деле развития национальной культуры и образования; право пользоваться родным языком, право выбора языка общения, а также право на свободу выбора языка воспитания и обучения; право на сохранение своего историко-культурного и духовного наследия, свободное развитие культуры, в том числе профессионального и самостоятельного искусства; право на создание общественных объединений и вступление в действующие общественные объединения и др.

Кроме того, Закон Республики Беларусь «О языках в Республике Беларусь» предполагает право на получение образования на родном языке для представителей национальных меньшинств, проживающих на территории Беларуси. В статье 22 Закона указывается, что «в соответствии с пожеланиями граждан по решению местных исполнительных и распорядительных органов могут создаваться общеобразовательные школы или

<sup>37</sup> *Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации // Организация Объединенных Наций [Электронный ресурс]: [Принята резолюцией 2106 (XX) Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1965 года] Режим доступа : [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/raceconv.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/raceconv.shtml). Дата доступа : 17.03.2019.*

<sup>38</sup> *Конвенция СНГ об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам // Исполнительный комитет СНГ [Электронный ресурс]: [Принята в Москве 21 октября 1994 года] Режим доступа : <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=9862>. Дата доступа : 14.04.2019.*

<sup>39</sup> *О национальных меньшинствах в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 11 ноября 1992 г. № 1926-ХІІ (с изм. и доп. от 7 мая 2007 г. № 212-3) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2007. № 118 — 2/1309.*

классы, в которых учебно-воспитательный процесс ведется на языке национального меньшинства или изучается язык национального меньшинства»<sup>40</sup>. Подобная норма закреплена и в ст. 90, ч. 6 Кодекса Республики Беларусь об образовании<sup>41</sup>.

Необходимо отметить, что проблемы, с которыми сталкиваются цыганские общины, присущи не только Беларуси. Нарушения фундаментальных прав цыган в равной степени фиксируются в различных государствах Европы. Цыгане являются одним из наиболее крупных национальных меньшинств в Старом Свете, их численность достигает 10 млн. человек<sup>42</sup>. К сожалению, в европейских обществах сохраняется комплексная система стереотипов и предубеждений, направленных против цыган и неизбежно ведущих к дискриминации данной этнической группы в социально-экономической сфере, исключению общин рома из общественно-политической жизни государств. Такого рода негативные явления в европейских обществах получили устойчивое название «антицыганизм»<sup>43</sup>.

По данным социологических исследований 69 % цыган жалуются на дискриминацию на территории Евросоюза, 77 % из них считают, что принадлежать к меньшинству рома — неприлично. Среди наиболее острых проблем, с которыми цыганские общины сталкиваются в европейских странах, исследователи указывают доступ к здравоохранению, трудоустройству и образованию. Наиболее массовые цыганские общины проживают в таких странах, как Румыния, Болгария, Испания, Словакия, Чехия, Венгрия, Македония<sup>44</sup>. В этих странах не редкими являются случаи столкновений между мигрантами цыганского происхождения и представителями местных экстремистских группировок (в особенности в Словакии, Венгрии, Чехии). Около 80 % цыганского населения Европы не имеет постоянной работы, 28 % являются абсолютно неграмотными<sup>45</sup>.

<sup>40</sup> О языках в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 26 января 1990 г. № 3094-XI (с изм. и доп. от 10 мая 2007 г. № №225-3) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2007.

<sup>41</sup> Об образовании: Кодекс Республики Беларусь, 13 января 2011 г. № 243-3 (с изм. и доп. от 18 июля 2016 г. № 404-3) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2016. 2/2402.

<sup>42</sup> Кабанов, В.Л. Вопросы защиты права на образование детей из числа цыган (рома) / В.Л. Кабанов // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова. 2018. № 3. С. 266.

<sup>43</sup> Мамедов, С.Н. Цыганский вопрос в Европе: статус и права цыган / С.Н. Мамедов, Ж.Б. Иванова, Б.А. Молчанов // Вестник Владимирского юридического института. 2015. № 4. С. 196—201.

<sup>44</sup> Кабанов, В.Л. Вопросы защиты права на образование детей из числа цыган (рома) / В.Л. Кабанов // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова. 2018. № 3. С. 266.

<sup>45</sup> Стратегия образования, профессиональной занятости, социального обеспечения и сохранения культурной самобытности цыганского населения Беларуси как условие преодоления социальной изоляции и дискриминации // Социальная интеграция цыган в Беларуси: обеспечение права на равенство [Электронный ресурс]. Режим доступа : [http://romaintegration.by/?page\\_id=5](http://romaintegration.by/?page_id=5). Дата доступа : 12.04.2019.

В этой связи обращает на себя внимание ряд инициатив крупнейших региональных европейских организаций (Совет Европы, ОБСЕ, Европейский Союз), направленных на улучшение положения цыган и недопущение случаев дискриминации в европейских странах<sup>46</sup>.

В 2008 г. в Брюсселе впервые состоялся саммит под названием «Европейская платформа за интеграцию цыган в общество», полностью посвященный проблеме цыган в Европейском Союзе.

Совет Европы в качестве приоритетных направлений решения проблем европейских цыган особо выделяет противодействие сегрегации в образовательной сфере и поощрение инклюзивного образования<sup>47</sup>. В 1995 г. в Страсбурге в рамках Совета Европы была принята Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств<sup>48</sup>. Государства-участники поощряют «дух терпимости и диалог между культурами, а также принимают эффективные меры по содействию взаимному уважению, взаимопониманию и сотрудничеству между всеми лицами, проживающими на их территории, независимо от их этнической, культурной, языковой или религиозной принадлежности, особенно в области образования, культуры и средств информации» (ст. 6). Документ налагает обязательства по обеспечению равных возможностей доступа к образованию на всех уровнях для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, а также принятию необходимых мер в области образования и научных исследований с целью поощрения знания культуры, истории, языка и религии как своих национальных меньшинств, так и большинства населения (ст. 12).

Существенное значение для обеспечения равенства и противодействия дискриминации цыган в Европе имеют Общеполитические рекомендации Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью, действующей в рамках Совета Европы. В частности, в рекомендации № 13 «О борьбе с антицыганскими настроениями и дискриминацией в отношении рома/цыган» указываются следующие меры по противодействию дискриминации и антицыганским настроениям:

- 1) распространение среди родителей детей, не являющихся цыганами, информации, направленной на предупреждение и борьбу со стереотипами и предрассудками в отношении к цыганам;
- 2) организация соответствующей подготовки преподавательского состава в области межкультурного образования;
- 3) включение преподавания истории геноцида рома/цыган («Параимос») в школьные учебные программы;
- 4) принятие мер по недопущению сегрегации в школе и интегрированию детей рома в те школы, которые посещают ученики, принадлежащие к большинству населения;

<sup>46</sup> Там же.

<sup>47</sup> Права народностей рома и лиц, ведущих кочевой образ жизни // Совет Европы [Электронный ресурс]. Режим доступа : <https://www.coe.int/ru/web/commissioner/thematic-work/roma-and-travellers>. Дата доступа : 12.04.2019.

<sup>48</sup> Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств // Совет Европы [Электронный ресурс]: [Принята в Страсбурге 1 февраля 1995 года] Режим доступа : <https://rm.coe.int/168007cddc>. Дата доступа : 14.02.2019.

5) отказ от практики частого помещения детей цыган, не страдающих от психических расстройств, в специальные школы;

6) борьба с досрочным уходом детей-цыган из системы школьного образования;

7) осуществление мер, направленных на повышение уровня осознания родителями детей цыган важности посещения детских садов и школ, недопустимости ухода детей из системы школьного образования;

8) ликвидация любых финансовых и административных препятствий на пути к доступу детей рома к образованию;

9) обеспечение доступа к детскому саду для каждого ребенка рома;

10) осуществление мер по подготовке учителей из числа рома для оказания помощи в интеграции детей цыган в школе;

11) предоставление тем ученикам из числа рома, которые в этом нуждаются, подготовительной и дополнительной подготовки на официальном языке;

12) предоставление ученикам рома обучения на их родном языке по просьбе родителей;

13) принятие мер для обеспечения непрерывного школьного образования для детей из странствующих общин;

14) содействие доступу к образованию на протяжении всей жизни для взрослых рома, которые этого желают<sup>49</sup>.

Необходимо отметить, что первый в мире международный орган, учрежденный для защиты прав рома и содействия их социальной интеграции, был создан в структуре ОБСЕ в 1994 г. и получил название Контактный пункт по вопросам рома и синти при Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)<sup>50</sup>. Всеобъемлющий список задач Контактного пункта содержится в принятом в 2003 г. в Маастрихте «Плане действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ»<sup>51</sup>.

Раздел 5 данного документа полностью посвящен мерам по улучшению доступа цыган к образованию. В документе указывается, что образование является важной предпосылкой для участия цыган в политической и социально-экономической жизни своих стран на равноправной с другими основе. План содержит следующие рекомендации государствам-участникам:

1) разработка национального законодательства о запрете расовой сегрегации и дискриминации в области образования и гарантирование эффективных мер правовой защиты;

<sup>49</sup> О борьбе с антицыганскими настроениями и дискриминацией в отношении рома/цыган: Общеполитическая рекомендация ЕКРП № 13 [Принята 22 июня 2011 г.] // Сборник общеполитических рекомендаций Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью. Страсбург, 2018. С. 179—190.

<sup>50</sup> Кабанов, В.Л. Вопросы защиты права на образование детей из числа цыган (рома) / В.Л. Кабанов // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова. 2018. № 3. С. 266—267.

<sup>51</sup> План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ: решение № 3\03 [Электронный ресурс]: [Принят Советом министров ОБСЕ 2 декабря 2003 года]. Режим доступа : <https://www.osce.org/ru/odihr/17558?download=true>. Дата доступа : 01.05.2019.

2) консультирование с представителями общин рома в процессе разработки образовательных программ;

3) поощрение более широкой представленности рома и синти в преподавательском составе школ;

4) включение в учебные пособия материалов по истории и культуре цыган; принятие мер, обеспечивающих организацию преподавания, уважение, защиту и распространение цыганского языка и цыганской культуры как неотъемлемой части культурного наследия рома;

5) выделение средств для финансирования перевода цыганских детей в общую систему образования и разработки программ школьной поддержки;

6) оказание поддержки усилиям по преодолению разрыва между детьми рома и другими учениками, в том числе путем осуществления программ для дошкольников, рассчитанных на подготовку детей рома к поступлению в начальную школу;

7) увеличение количества учителей из числа цыган;

8) выработка мер противодействия факторам, способствующим низкой посещаемости школьных занятий детьми рома;

9) разработка программ социальной поддержки малообеспеченных цыганских семей, имеющих детей школьного возраста;

10) содействие осознанию родителями своей ответственности за создание условий для посещения детьми школьных занятий и особенно за предоставление девочкам равного доступа к образованию;

11) разработка соответствующих программ для незакончивших начальную школу и неграмотных;

12) предоставление стипендий студентам-цыганам;

13) содействие повышению компьютерной грамотности среди рома путем создания информационных веб-сайтов (пункты 67—86).

В ноябре 2012 г. офисом Верховного комиссара по делам национальных меньшинств ОБСЕ были опубликованы Люблинские рекомендации по интеграции разнообразных обществ<sup>52</sup>. Отдельный раздел издания посвящен сфере образования. В рекомендациях указывается, что образование является одним из наиболее важных инструментов, способствующих развитию интеграции и достижению социальной сплоченности<sup>53</sup>. В документе отмечается, что политика в области образования должна быть направлена на обеспечение баланса между соблюдением права лиц, принадлежащих к меньшинствам, на обучение родному языку, получение образования на этом языке и необходимостью создания единого образовательного пространства с равными возможностями для всех на получение качественного образования, избегая сегрегации<sup>54</sup>.

Попытки по реализации ряда вышеуказанных рекомендаций находят место и в Беларуси. Такого рода тенденции проявляются в ходе на-

<sup>52</sup> Люблинские рекомендации по интеграции разнообразных обществ / ОБСЕ, Верховный комиссар по делам национальных меньшинств. Гаага, 2012. 83 с.

<sup>53</sup> Там же. С. 68.

<sup>54</sup> Там же. С. 69.

лаживания партнерства в системе межэтнических отношений, взаимодействия между органами власти, общественностью и организациями, представляющими интересы национальных меньшинств. Безусловно, важнейшими составляющими системы такого партнерства являются социальная сфера, культурное взаимодействие и образование<sup>55</sup>.

Так, при Уполномоченном по делам религий и национальностей учрежден Консультативный межэтнический совет, в состав которого, наряду с представителями других национальных общественных объединений, входит председатель ОО «Белорусская цыганская диаспора» О.А. Козловский<sup>56</sup>. Аналогичные общественные советы действуют при отделах по делам религий и национальностей облисполкомов и Минского горисполкома.

Среди основных целей и задач Советов нужно отметить следующие: содействие сохранению, развитию и укреплению межнационального согласия в обществе; содействие интегрированию граждан разных национальностей в белорусское общество; содействие созданию надлежащих условий для реализации прав граждан различных национальностей на возрождение своих национальных ценностей, образовательно-просветительскую, культурно-творческую, информационную деятельность; содействие установлению высокой культуры межнациональных отношений; содействие формированию в обществе негативного отношения к проявлениям нетерпимости, унижения и дискриминации по национальным признакам<sup>57</sup>.

Обращает на себя внимание запущенный в 2014 г. проект «Социальная интеграция цыган в Беларуси: обеспечение права на равенство». Данная инициатива реализуется общественными акторами в сотрудничестве с белорусским государством. Проект осуществляется Экспертно-просветительским товариществом «Romaintegration», Республиканским центром национальных культур, ОО «Ошмянская цыганская община», ОО «Белорусская цыганская диаспора», Центром экспертизы равных прав (Center of Equal Rights Expertise) (Вильнюс, Литва). Участники проекта сформулировали ряд принципов программы социальной интеграции цыган в Беларуси: обеспечение равенства во всех сферах социальной жизни; сохранение культурных, этнических и социальных особенностей цыганского населения; инклюзия — максимальное включение цыганского населения в сферы общественной жизни Беларуси;

<sup>55</sup> *Право на равенство и недискриминацию этнических меньшинств в Беларуси. Аналитический отчет / Н. Кутузова, М. Рыбаков, Д. Черных. Минск, 2015. С. 18.*

<sup>56</sup> *Состав консультативного межэтнического совета при Уполномоченном по делам религий и национальностей // Уполномоченные по делам религий и национальностей [Электронный ресурс]. Режим доступа : [http://belarus21.by/Articles/nac\\_consultation\\_centre](http://belarus21.by/Articles/nac_consultation_centre). Дата доступа : 23.04.2019.*

<sup>57</sup> *Положение о консультативном межэтническом совете при Уполномоченном по делам религий и национальностей: Утверждено приказом Уполномоченного по делам религий и национальностей № 7 от 23.01.2010 г. // Уполномоченные по делам религий и национальностей [Электронный ресурс]. Режим доступа : [http://belarus21.by/Articles/nac\\_pol](http://belarus21.by/Articles/nac_pol). Дата доступа : 23.04.2019.*

ликвидация всех форм дискриминации, сегрегации, этнического профилирования. Основными составляющими деятельности в рамках проекта являются проведение просветительских программ, использование возможностей для образования цыганских детей и взрослых, развитие сети общественных ромских медиаторов с целью обеспечения потребностей цыганского населения, мониторинг обеспечения прав цыган и выявление случаев цыганофобии<sup>58</sup>.

В ходе реализации проекта была подготовлена «Стратегия образования, профессиональной занятости, социального обеспечения и сохранения культурной самобытности цыганского населения Беларуси как условие преодоления социальной изоляции и дискриминации»<sup>59</sup>. В Стратегии определены причины, препятствующие преодолению низкого образовательного уровня детей и молодежи в цыганской общине Беларуси: фактически полное отсутствие дошкольного образования, способствующего эффективной интеграции ребенка в коммуникативно-образовательную среду и, как следствие, наличие языкового барьера у некоторых цыганских детей; недостаточность мотивации к учебе со стороны учащихся и слабая поддержка образовательных устремлений детей со стороны родителей; отсутствие у учителей профессиональных навыков преподавания с учетом культурно-ментальных особенностей цыганской среды; зачастую не толерантное отношение к ученикам рома со стороны детей и молодежи других национальностей; не всегда благоприятные материальные и социальные условия для успешной учебы<sup>60</sup>.

Стратегия предлагает основные направления работы по включению детей и молодежи цыганской национальности в образовательный процесс. Одной из первостепенных задач признается необходимость разработать модель мониторинга образовательной траектории учащихся рома, начиная с дошкольного образования и заканчивая выходом специалистов на рынок труда. Целесообразным считается проведение для учеников школ и безработной молодежи из числа рома занятий по профориентации и профилактике социальной дисфункции. Подобные занятия должны включать в себя посещение предприятий, встречи с представителями различных профессий и специалистами по поиску работы. Не менее важным направлением является проведение мотивационных мастер-классов и поддерживающих семинаров для приобретения социальных навыков, необходимых для успешного трудоустройства и укрепления личностной самооценки, а также организация различных курсов профессиональной подготовки с выдачей сертификатов (свидетельств,

---

<sup>58</sup> Социальная интеграция цыган в Беларуси: обеспечение права на равенство [Электронный ресурс]. Режим доступа : [http://romaintegration.by/?page\\_id=2](http://romaintegration.by/?page_id=2). Дата доступа : 12.04.2019.

<sup>59</sup> Стратегия образования, профессиональной занятости, социального обеспечения и сохранения культурной самобытности цыганского населения Беларуси как условие преодоления социальной изоляции и дискриминации // Социальная интеграция цыган в Беларуси: обеспечение права на равенство [Электронный ресурс]. Режим доступа : [http://romaintegration.by/?page\\_id=5](http://romaintegration.by/?page_id=5). Дата доступа : 12.04.2019.

<sup>60</sup> Там же.

дипломов) по востребованным специальностям (ремонтник, флорист, повар, няня и т.д.)<sup>61</sup>.

Важнейшей задачей в контексте социальной интеграции цыган Беларуси Стратегия признает реализацию мер по повышению заинтересованности детей рома и их родителей в школьном образовании. Среди таких мер следует указать оказание помощи в обеспечении учащихся школьными принадлежностями, поощрение регулярного посещения учебных занятий, раскрытие индивидуальных талантов и способностей учащихся, реализацию инклюзивных образовательных программ и сокращение доли детей цыган, обучающихся в спецшколах, применение интерактивных и инновационных форм обучения<sup>62</sup>.

Успешным примером общественных инициатив, направленных на социальную интеграцию цыган и защиту их права на равный доступ к образованию, являются проекты, реализуемые Гомельским областным общественным объединением «Социальные проекты». С 2016 г. данным объединением реализуется проект «Образование рома — новый взгляд в будущее». Задачами проекта является создание условий для подготовки к школе детей рома, повышения уровня грамотности цыганской молодежи; подготовка родителей для помощи в учебе собственным детям и детям своих родственников; распространение полученного опыта среди педагогов школ, у которых есть интерес и необходимость в организации подобной работы с детьми из цыганского сообщества. В ходе проекта проводятся образовательные мероприятия для детей рома дошкольного возраста, индивидуальная работа с семьями, воспитывающими детей дошкольного и школьного возраста, тестирование уровня знаний цыганских детей, разнообразные экскурсии и посещение культурно-массовых мероприятий, организован летний образовательный лагерь для детей рома, проведены фестиваль цыганской культуры, благотворительная акция «Соберем ребенка в школу», разработаны и опубликованы «Методические рекомендации по подготовке детей рома к школе», организован учебный курс по обучению грамоте взрослых цыган<sup>63</sup>.

Таким образом, в Беларуси существует необходимая законодательная база, включающая в себя нормы международного и национального права, для реализации представителями национальных меньшинств своего права на равный доступ к образованию. В то же время, на наш взгляд, существует ряд проблем, связанных с применением данных норм. В Беларуси, как и в ряде других европейских государств, сохраняется ситуация, при которой большое количество детей рома и цыганской молодежи, не получают образования. Как показывает положительный опыт реализации отдельных инициатив, направленных на решение насущных проблем цыганских общин Беларуси, для исправления подобной ситуации требуется объединение усилий государства и общественности.

<sup>61</sup> Там же.

<sup>62</sup> Там же.

<sup>63</sup> Проект: «Образование рома — новый взгляд в будущее» // ГООО «Социальные проекты» [Электронный ресурс]. Режим доступа : <https://volunteergomel.org/index.php/novosti/183-proekt-obrazovanie-roma-novyy-vzglyad-v-budushchee>. Дата доступа : 19.04.2019.

## 2.2. ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАВНОГО ДОСТУПА К ОБРАЗОВАНИЮ ЛИЦ С ОСОБЕННОСТЯМИ ПСИХОФИЗИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Главной проблемой лиц с особенностями психофизического развития во всем мире считается отсутствие адекватного доступа к образованию (как для детей, так и для взрослых). В большинстве стран существуют огромные различия в обеспечении доступа к образованию лицам с особенностями психофизического развития (далее ОПФР) и иным гражданам. Принятая в 2000 году в Дакаре Всемирная декларация об обеспечении равного доступа к образованию для всех признала инклюзивное образование ключевой стратегией для достижения поставленной цели<sup>64</sup>.

Прошедшая в 1994 в г. Саламанка (Испания) Всемирная Конференция по образованию лиц с особыми потребностями: доступ и качество (Саламанка, Испания, 7—10 июня 1994 г.), в которой приняли участие представители 92 государств и 25 международных организаций провозгласила, что каждый человек обладает уникальным характером, интересами, способностями, образовательными потребностями. Согласно принятой резолюции, лица с особыми образовательными потребностями (в т.ч. лица с ОПФР) должны посещать обычные школы, где они адаптируются при помощи детоцентричной педагогики, которая способна удовлетворить все потребности лиц с инвалидностью<sup>65</sup>.

Согласно статистическим данным, в мире проживает более 500 миллионов инвалидов, из которых 150 миллионов — дети и подростки. Из них 80 % проживает в развивающихся странах. Данная цифра растет ежегодно, т.к. все большее количество населения втягивается в вооруженные конфликты, становятся заложниками нищеты, растет количество носителей ВИЧ и больных СПИДом, растет число детей и подростков, которые становятся жертвами насилия. При суммировании числа детей и подростков, имеющих инвалидность, и числа детей с особыми образовательными потребностями, численность учащихся, нуждающихся в создании специальных условий, приближается к 20 % от общего числа учащихся в учреждениях среднего образования. В то же время, согласно отчету ООН, в школьное образование в развивающихся странах включено менее 5 % детей с особыми образовательными потребностями (прежде всего это касается детей-инвалидов)<sup>66</sup>.

Статья 24 Конвенции о правах инвалидов обязывает государства, являющиеся ее участниками (Республика Беларусь ратифицировала Конвенцию в 2015 г.), обеспечивать инвалидам наравне с другими доступ

<sup>64</sup> *Armstrong, F. Inclusive Education: Policy, Contexts and Comparative Perspectives / F. Armstrong. London: David Fulton Publisher, 2000. 438 p.*

<sup>65</sup> *The Salamanca Statement on Principles, Policy and Practice in Special Needs Education, paragraph 2. [Электронный ресурс]. 2011. Режим доступа : <http://unesco.org/education/educprog/snel/salamanc/stateme.html>. Дата доступа : 18.06.2018.*

<sup>66</sup> *Ballard, K. Inclusive Education: International Voices on Disability and Justice / K. Ballard. London: Falmer Press, 1999. 380 p.*

к инклюзивному, качественному и бесплатному начальному и среднему образованию в местах их проживания<sup>67</sup>.

Исследования, проведенные федерациями инвалидов Мозамбика и Вьетнама, подтверждают выводы, сделанные выше. В этих странах (как и в большинстве развивающихся стран Азии и Африки) значительная часть учащихся-инвалидов не заканчивают курс школьного обучения из-за недостатка внимания. Вследствие этого эти учащиеся часто вовлекаются в незаконные виды деятельности, становятся членами преступных групп, банд, их поведение все чаще приобретает характер девиантного<sup>68</sup>.

В течение последних 20 лет несколько Международных конгрессов под эгидой ООН и других международных организаций приняли следующие резолюции и декларации, охватывающие исследуемую проблему: Декларация Манагуа (1993); Межамериканская конвенция по предотвращению всех форм дискриминации (1999); Декларация Африканского семинара по развитию и сотрудничеству в области защиты прав инвалидов (1999); Пекинская декларация (2001); Квебекская декларация (2001); Всемирная резолюция по правам инвалидов и престарелых (2001); Резолюция Большой Восьмерки по инклюзии (2002); Кочинская декларация (2003) и другие, более поздние документы<sup>69</sup>.

Несмотря на большое количество нормативно-правовых документов, в международном и национальном праве все еще остается значительный вакуум. ЮНЕСКО в конце 1990-х годов было проведено исследование в 52 странах-членах ООН. В результате исследования получены следующие данные:

1) образование для лиц с особыми образовательными потребностями регулируется национальным законодательством на конституционном уровне лишь в 15 % стран (в 8 странах);

2) отдельные законодательные акты имеются в 47 странах (92 %);

3) в 46 % изученных стран ключевой упор в развитии инклюзии делается на активность родительской общественности, в 42 % стран используются смешанные подходы в развитии инклюзии;

4) на дошкольном уровне инклюзивное образование доступно в 42 % стран, на уровне начального образования — в 85 % стран, на уровне среднего образования — в 80 % стран, на уровне высшего образования — в 17 % стран;

5) в 44 % стран отмечается обязательное присутствие инклюзивного образования;

6) адаптированные учебные программы и планы для учащихся с особыми образовательными потребностями присутствуют в 27 странах

---

<sup>67</sup> Конвенция о правах инвалидов // [Электронный ресурс]: [Принята резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи от 13 декабря 2006 года] Режим доступа : [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/disability.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disability.shtml) Дата доступа : 12.12.2019.

<sup>68</sup> Eleweke, J. *Physician Heal Thyself: The role of Disability Organisations in countries of the south towards improvements in Special Needs Provision* / J. Eleweke // *African Journal of Special Needs Education*. 2009. № 6. P. 107 — 113.

<sup>69</sup> Ingstad, B. *Disability in the Developing World* / B. Ingstad // *Handbook of Disability Studies*. London: Sage Publications, 2009. P. 165 — 178.

(42 %), в 23 % стран действуют учебные программы и планы специального образования;

7) только в 11 % стран применяется система мониторинга успеваемости учащихся с особыми образовательными потребностями;

8) профессиональное образование для лиц с ОПФР имеется в 24 странах (63 %) <sup>70</sup>.

Второй крупномасштабный отчет по состоянию в образовании для лиц с особенностями психофизического развития отличался большей детализацией и охватывал уже 63 страны-члена ООН. Наиболее распространенной тенденцией, согласно отчету, является развитие потенциала личности, с направленностью на социальную интеграцию. В вышеуказанном отчете значительное внимание уделено административной поддержке осуществления интеграционных мероприятий. В 96 % стран национальные министерства образования играют существенную или решающую роль в определении стратегий и политики в развитии систем инклюзивного образования. В 58 % стран ряд министерств несут совместную ответственность за развитие инклюзии (министерства образования, министерства здравоохранения, министерства социального обеспечения) <sup>71</sup>.

В Республике Беларусь создан и ежегодно обновляется банк данных о детях с особенностями психофизического развития, который позволяет отслеживать тенденции в развитии специального образования, оптимизировать сеть учреждений специального образования, координировать меры по улучшению качества управления системой специального образования. На 15 сентября 2019 г. в банке данных содержатся сведения о 161 694 детях с ОПФР, из них 12 648 инвалидов. В 141 центре коррекционно-развивающего обучения и реабилитации обучаются и получают коррекционно-педагогическую помощь более 8 тыс. детей с особенностями психофизического развития, в том числе с тяжелыми и (или) множественными физическими и (или) психическими нарушениями. В учреждениях дошкольного и общего среднего образования по месту жительства детей открыты группы и классы интегрированного обучения и воспитания, специальные группы и классы, пункты коррекционно-педагогической помощи. Около 70 % от общего количества детей с особенностями психофизического развития получают специальное образование в условиях интеграции <sup>72</sup>.

В Республике Беларусь в настоящее время развита система специального образования, а также система интегрированного обучения. В то же время декларируется право детей с ОПФР обучаться в инклюзивных классах и школах. В настоящее время в работе с детьми с ОПФР государствен-

<sup>70</sup> Lynch, J. *Inclusion in Education: The Participation of Disabled Learners* / J. Lynch. Paris: UNESCO, 2011.

<sup>71</sup> Eleweke, J. *Physician Heal Thyself: The role of Disability Organisations in countries of the south towards improvements in Special Needs Provision* / J. Eleweke // *African Journal of Special Needs Education*. 2009. № 6. P. 107 — 113.

<sup>72</sup> Официальный сайт Министерства образования Республики Беларусь [Электронный ресурс] // Режим доступа : официальный сайт министерства образования Республики Беларусь <https://edu.gov.by/sistema-obrazovaniya/glavnoe-upravlenie-obshchego-srednego-doshkolnogo-i-spetsialnogo-obrazovaniya/spets-obr/informatsiya/> Дата доступа : 01.06.2019.

ные органы и образовательные учреждения руководствуются следующей нормативной базой: Кодексом Республики Беларусь об образовании<sup>73</sup>; Государственной программой о социальной защите и содействии занятости населения на 2016 — 2020 годы<sup>74</sup>; Государственной программой «Образование и молодежная политика» на 2016 — 2020 годы<sup>75</sup>; Конвенцией о правах инвалидов Генеральной Ассамблеи ООН.

Также существуют Концепция развития инклюзивного образования лиц с особенностями психофизического развития в Республике Беларусь, утвержденная Приказом Министерства образования Республики Беларусь № 608 от 22 июля 2015 года<sup>76</sup> и Национальный план действий по реализации в Республике Беларусь положений Конвенции о правах инвалидов на 2017 — 2025 годы, утвержденный Постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 451 от 13 июня 2017 г.<sup>77</sup>.

В то же время в нормативной-правовой базе имеются многочисленные противоречия в использовании понятия «особенности психофизического развития», которое включает в себя лиц с инвалидностью, а также с различными нарушениями речи, косоглазием и т.д. Кроме того, термин ОПФР характерен только для Республики Беларусь. Понятие «особые образовательные потребности» имеет более широкую коннотацию и включает в себя все уязвимые группы (лица с ОПФР, в т.ч. инвалиды, мигранты, национальные меньшинства, одаренные), применяется в большинстве стран Европы, Америки, Азии. По всей видимости, в Республике Беларусь следует выработать единую терминологию по данной проблеме, опираясь на имеющийся положительный опыт развитых стран и перейти от медицинского к социальному пониманию инвалидности.

В Концепции развития инклюзивного образования предлагается определение инклюзивного образования: «Обучение и воспитание, при котором обеспечивается наиболее полное включение в совместный образовательный процесс обучающихся с разными образовательными потребностями, в том числе лиц с особенностями психофизического развития, посредством создания условий с учетом индивидуальных потребностей, способностей, познавательных возможностей обучающихся». На наш взгляд, данное определение также вносит путаницу в

<sup>73</sup> Кодекс Республики Беларусь об образовании от 13.01.2011 № 243-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2011. № 13.

<sup>74</sup> Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30.01.2016 № 73 «Об утверждении Государственной программы о социальной защите и содействии занятости населения на 2016—2020 годы».

<sup>75</sup> Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 28 марта 2016 г. № 250 Об утверждении Государственной программы «Образование и молодежная политика» на 2016—2020 гг.

<sup>76</sup> Концепция развития инклюзивного образования лиц с особенностями психофизического развития в Республике Беларусь, утвержденная Приказом Министерства образования Республики Беларусь № 608 от 22 июля 2015 г.

<sup>77</sup> Национальный план действий по реализации в Республике Беларусь положений Конвенции о правах инвалидов на 2017 — 2025 годы, утвержденный Постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 451 от 13 июня 2017 г.

законодательство, поскольку в него включены и лица с особенностями психофизического развития, и лица с разными образовательными потребностями, однако не приводится их конкретная характеристика.

На законодательном уровне достаточно полно урегулированы права людей с инвалидностью и их законных представителей. Однако не всегда на практике лица с определенным статусом инвалида могут в полной мере реализовать гарантированное право на образование. Так, сегрегационной формой организации обучения является само существование специализированных интернатных учреждений для учащихся по ведущему нарушению у ребенка (нозологической группе), поскольку создает предпосылки для появления и развития в обществе стереотипов в отношении людей с ОПФР, и, соответственно, для появления дискриминационных отношений. Кроме того, сама интеграция зачастую приводит к изоляции, так как дети с ОПФР концентрируются в одном интегрированном классе в рамках обычной школы.

Высшее образование в Беларуси могут получать лица при отсутствии медицинских противопоказаний для обучения по выбранной специальности, что также носит дискриминационный характер. Право на образование не должно быть увязано с правом на труд<sup>78</sup>.

Еще одной проблемой доступности образования является зачастую отсутствие безбарьерной среды в учреждениях образования, которую достаточно сложно обеспечить, особенно в школах и учреждениях высшего образования, построенных более 20 лет назад. Вместе с тем, при строительстве современных учебных заведений во всех без исключения случаях создаются условия для лиц с ОПФР.

Не в полной мере решена проблема организации доставки инвалидов к месту обучения. К примеру, Минский городской совет депутатов и администрация Минского района предусмотрели транспортные услуги по доставке инвалидов-колясочников в учреждения высшего образования, обучающихся в этих учреждениях на дневной форме получения образования, но не более 2 раз в неделю. С одной стороны, это является шагом на пути к созданию безбарьерной среды, а с другой, доставка 2 раза в неделю явно является недостаточной мерой при ежедневных занятиях.

Более того, упомянутая норма не распространяется на инвалидов I группы и детей-инвалидов до 18 лет, не являющихся колясочниками, и обучающихся в учреждениях образования на дневной форме получения образования<sup>79</sup>.

В практической деятельности учреждений всех уровней и ступеней образования в Республике Беларусь в той или иной степени прослеживается

<sup>78</sup> О правилах приема лиц для получения высшего образования I ступени и среднего специального образования: Указ Президента Республики Беларусь от 07.02.2006 № 80 (ред. от 15.06.2018) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 24.

<sup>79</sup> Программа развития социального обслуживания в городе Минске на 2011-2015 годы: Решение Минского городского Совета депутатов от 24 ноября 2010 г. № 78 [Электронный ресурс] // Офис по правам людей с инвалидностью. Режим доступа : [http://www.disright.org/ru/info/pravo-lyudey-s-invalidnostyu-na-obrazovanie#\\_ftn11](http://www.disright.org/ru/info/pravo-lyudey-s-invalidnostyu-na-obrazovanie#_ftn11). Дата доступа : 08.05.2019.

инклюзивный подход к образованию и тенденция к построению непрерывного инклюзивного образования. К примеру, во многих учреждениях дошкольного, среднего, среднеспециального, высшего и последипломного образования лица с ОПФР обучаются совместно с остальными обучающимися. Новые школы, корпуса учреждений высшего образования строятся с учетом современных требований к обустройству инклюзивной образовательной среды (в них имеются пандусы, специально оборудованные туалетные комнаты, лифты и т.д.). Все большее число молодежи с ОПФР стремится реализовать себя через высшее образование. В связи с этим университеты вынуждены создавать инклюзивную образовательную среду, адаптированную под нужды лиц, имеющих различные виды инвалидности<sup>80</sup>.

Это приводит к тому, что незначительное число лиц с ОПФР имеют возможность получать образование в УВО. В 2010/11 г. в белорусских УВО обучалось 1684 инвалида, или 0,44 % контингента студентов, в 2017/18 г. — 915, или 0,34 %. Среди учащихся средних школ дети с ОПФР в 2016/17 г. составляли 0,94 %<sup>81</sup>.

Для примера рассмотрим кейс крупнейшего регионального университета — УО «Гомельский государственный университет имени Франциска Скорины». В нем на дневной форме получения образования в 2014—2015 учебном году обучалось 50 студентов-инвалидов, в 2015—2016 — 49, в 2016—2017 — 48 студентов-инвалидов. Порядок поступления детей-инвалидов в возрасте до 18 лет, инвалидов I или II группы для получения высшего образования регламентирован Указом Президента Республики Беларусь от 7 февраля 2006 г. № 80 «О правилах приема лиц для получения высшего образования I ступени и среднего специального образования» (с изменениями и дополнениями) (далее — Правила)<sup>82</sup>.

В соответствии с п. 13 Правил лица с нарушениями зрения, слуха, функций опорно-двигательного аппарата, дети-инвалиды в возрасте до 18 лет, инвалиды I, II или III группы помимо стандартных документов предоставляют в приемную комиссию университета заключение врачебно-консультационной или медико-реабилитационной экспертной комиссии об отсутствии медицинских противопоказаний для обучения по избранной специальности (направлению специальности, специализации) и присваиваемой квалификации<sup>83</sup>.

---

<sup>80</sup> Кодекс Республики Беларусь об образовании от 13.01.2011 № 243-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2011. № 13.

<sup>81</sup> Белая книга 2018. Европейские перспективы белорусского высшего образования / В. Дунаев [и др.]; отв. ред. В. Дунаев. Vilnius: VŠĮ «Socialinės ir politinės ekspertizės agentūra», 2018. 328 с. : илл.

<sup>82</sup> О правилах приема лиц для получения высшего образования I ступени и среднего специального образования: Указ Президента Республики Беларусь от 07.02.2006 № 80 (ред. от 15.06.2018) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 24.

<sup>83</sup> О правилах приема лиц для получения высшего образования I ступени и среднего специального образования: Указ Президента Республики Беларусь от 07.02.2006 № 80 (ред. от 15.06.2018) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 24.

Условия для инклюзивного обучения в университете в основном созданы, в т.ч. безбарьерная среда. Для студентов с нарушением слуха на сайте университета размещены электронные варианты лекций, другие учебные материалы. Для студентов с нарушением зрения на компьютерах в читальных залах и на ноутбуках, используемых в учебных аудиториях, установлены специальные компьютерные программы.

Индивидуальное сопровождение студентов-инвалидов осуществляется студентами-волонтерами, специалистами СППС, в процессе обучения осуществляется индивидуальный подход преподавателей к студентам данной категории. Правовая помощь оказывается в студенческой учебно-научной лаборатории юридического факультета, специалистами СППС. Студенты-инвалиды университета достаточно адаптированы, вовлечены в научную деятельность и общественную жизнь университета.

Решение о распределении выпускников принимается с учетом состояния их здоровья. Место работы таким выпускникам предоставляется в соответствии со ст. 83 Кодекса Республики Беларусь об образовании по месту жительства родителей, мужа (жены) либо с их согласия иное имеющееся в наличии место работы<sup>84</sup>. Деканатами факультетов оказывается помощь в поиске наиболее подходящего места работы, а также помощь в адаптации на новом месте. Большинство выпускников данной категории успешно закрепляются на рабочих местах.

В соответствии с п. 2.2 Указа Президента Республики Беларусь студентам из числа инвалидов I и II групп, детей инвалидов III и IV степени утраты здоровья, получающим учебные, социальные, специальные стипендии, персональные стипендии совета учреждения высшего образования, размеры стипендии повышаются в 1,5 раза. На основании п. 6.6 Положения об оказании материальной помощи студентам и магистрантам учреждениям образования «Гомельский государственный университет имени Франциска Скорины» всем студентам этой категории оказывается материальная помощь в размере не менее социальной стипендии. Нуждающимся студентам-инвалидам предоставляется место в общежитии с первоочередным правом согласно п. 22 Положения об общежитиях, утвержденного Постановлением Совета Министров Республики Беларусь 05.04.2013 № 269. В соответствии с п. 3 ст. 44 Кодекса Республики Беларусь об образовании, п. 56 Положения об общежитиях, утвержденного Постановлением Совета Министров Республики Беларусь 05.04.2013 № 269, не взимается оплата за проживание в общежитиях с детей-инвалидов, инвалидов I или II группы.

В то же время существует ряд проблем в обучении, адаптации и закреплении выпускников с ОПФР.

1. Отсутствие специального центра профессиональной и социальной интеграции лиц с ОПФР, наличие которого позволило бы разгрузить деканаты и СППС, а также увеличить процент закрепляемости выпускников.

2. У ряда выпускников с ОПФР формируется т.н. «социальное иждивенчество». К примеру, выпускнице 2013 года факультета психологии и педа-

<sup>84</sup> Кодекс Республики Беларусь об образовании от 13.01.2011 № 243-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2011. № 13.

гогики специальности «Психология» **А** на протяжении всего периода обучения деканатом, кафедрами и студентами оказывалась всяческая помощь и поддержка, в том числе помощь в трудоустройстве рядом с домом на 1-м этаже. Преподаватели в случае необходимости выезжали к студентке на дом для проведения бесплатных консультаций. Однако после распределения через год выпускница была уволена работодателем за прогулы.

Вместе с тем ряд студентов и выпускников с инвалидностью успешно адаптируются к обучению и последующей работе. К примеру, выпускник математического факультета ГГУ **Б**, имеющий стопроцентную потерю зрения с отличием окончил университет, магистратуру и аспирантуру, защитил кандидатскую диссертацию и являлся обладателем стипендии Президента Республики Беларусь талантливым молодым ученым (2017 г.). Выпускница факультета психологии и педагогики ГГУ **В**, имеющая девяностопятипроцентную потерю зрения окончила университет с отличием, активно участвовала в научной работе. Была трудоустроена по специальности психологом-консультантом телефона доверия.

В целях диагностики отношения студентов к развитию инклюзивного образования и возможности совместного обучения студентов с ОПФР нами проведено исследование, использовавшее экспресс-опросник «Индекс толерантности» (Г.У. Солдатовой, О.А. Кравцовой, О.Е. Хухлаевой, Л.А. Шайгеровой), а также анкету.

В исследовании приняло участие 75 студентов учреждения образования «Гомельский государственный университет имени Франциска Скорины». Средний возраст опрошенных — 20,5 лет.

Анализ результатов, полученных в результате применения экспресс-опросника «Индекс толерантности» по субшкале «Социальная толерантность» показал, что среднее значение индекса толерантности — 83, что соответствует среднему уровню толерантности. Показатели высокого уровня социальной толерантности отсутствуют. Такой результат свидетельствует о том, что студенты учреждения высшего образования не готовы к полностью позитивному восприятию и взаимодействию с различными формами проявления социальной нетривиальности.

Анализ проведенного анкетирования студентов показал, что большинство (81 %) студентов учреждений высшего образования готовы к взаимодействию с лицами с ОПФР без каких-либо трудностей, 6 % опрошенных студентов не готовы к такому взаимодействию, 53 % респондентов полагают, что обучение лиц с ОПФР возможно вместе со всеми студентами, а 30 % опрошенных убеждены, что для студентов с ОПФР должны быть созданы специальные условия или разработан индивидуальный план обучения. Это свидетельствует о том, что менее половины студентов не готовы к совместному образованию со студентами, имеющими особенности психофизического развития. На вопрос «Считаете ли Вы, что обучение вместе с лицами с ОПФР снижает качество Вашего образования», получены следующие ответы: да — 3 %, нет — 83 %, затруднились ответить — 14 %. На вопрос «Созданы ли условия в Вашем учреждении для обучения лиц с ОПФР», ответов «да» получено — 7 %, «нет» — 56 %, затруднились ответить — 37 %.

Таким образом, более половины опрошенных студентов проявляют толерантное отношение к студентам с ОПФР (отсутствие дискомфорта при общении с инвалидами и отсутствие неприязни к ним). Кроме того, студенты отмечают у лиц с ОПФР такие положительные качества, как доброта, оптимизм, дружелюбие, целеустремленность и др.

Исходя из анализа полученных при проведении теоретического и эмпирического исследования данных, возможно сделать следующие выводы, выявить причины и факторы ограничения права на равный доступ к образованию.

1. В целом законодательная база Республики Беларусь в области обеспечения равного доступа к образованию лицам с ОПФР соответствует международным стандартам по обеспечению равного доступа к образованию.

В то же время, несмотря на практическое осуществление норм инклюзивного образования во многих учреждениях образования, в национальном законодательстве (в том числе в Кодексе об образовании) отсутствует само понятие инклюзивного образования. С другой стороны, родители детей с ОПФР в Республике Беларусь, в отличие от большинства стран, имеют выбор между специальным, интегрированным и инклюзивным образованием.

В подзаконных нормативных правовых актах (к примеру, в постановлениях Министерства здравоохранения) имеются дискриминационные нормы, которые ограничивают доступ к получению высшего образования по ряду специальностей лицам с инвалидностью и определенными заболеваниями.

2. Толерантное отношение общества к совместному обучению с лицами с ОПФР сформировано в недостаточной мере.

3. Безбарьерная образовательная среда в учреждениях образования развита в недостаточной степени (в большинстве старых зданий не созданы достаточные условия для беспрепятственного доступа обучающихся с инвалидностью).

4. При проведении исследования нами не выявлено явного гендерного дисбаланса в вопросе обучения в университетах лиц с инвалидностью. К примеру, в ГГУ им. Ф. Скорины из 29 инвалидов — 16 мужчин и 13 женщин.

### **2.3. ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАВНОГО ДОСТУПА К ОБРАЗОВАНИЮ С УЧЕТОМ ПРИНЦИПА ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА**

Гендерное равенство направлено на содействие реализации права на образование и достижение целей устойчивого развития. В зависимости от ситуации гендерное неравенство в образовании может принимать самые различные формы. Несмотря на то, что оно затрагивает и девочек, и мальчиков, и женщин, и мужчин, девочки и женщины по-прежнему чаще оказываются в неблагоприятном положении.

Дискриминация по признаку пола в области образования является одновременно причиной и следствием более широких форм гендерного неравенства в обществе. Образование 2030: Рамочная программа действий (Инчхонская декларация) признает, что гендерное равенство неразрывно связано с правом на всеобщее образование. Достижение гендерного равенства требует использования основанного на соблюдении прав человека подхода, в рамках которого девочки и мальчики, женщины и мужчины не только получают доступ к образованию и возможность пройти его полный цикл, но и приобретают равные права и возможности в образовании и посредством образования<sup>85</sup>.

Во многих странах существуют гендерные различия в доступе, успеваемости и продолжении образования, чаще всего за счет девочек, хотя в некоторых регионах мальчики находятся в невыгодном положении. Несмотря на достигнутые успехи, больше девочек, чем мальчиков, все еще остаются вне школы — 16 миллионов девочек никогда не пойдут в класс — и две трети из 750 миллионов взрослых женщин не имеют базовых навыков грамотности. Бедность, географическая изоляция, статус меньшинства, инвалидность, ранние браки и беременность, гендерное насилие и традиционное отношение к статусу и роли женщин являются одними из многих препятствий, стоящих на пути женщин и девочек в полной мере осуществлять свое право на участие, завершение и извлечение выгоды из образования<sup>86</sup>.

Принцип гендерного равенства в реализации права на равный доступ к образованию предоставляет всем гражданам независимо от пола право на получение всех форм образования: общего среднего, профессионально-технического, среднего специального, а также равную возможность на конкурсной основе получить высшее образование. В своем содержательном значении принцип означает наличие равного доступа к образованию разных уровней вне зависимости от места жительства и уровня доходов. Гендерное равенство — это одинаковые условия для ориентации в выборе профессии или специальности, для доступа к образованию и получению дипломов в учебных заведениях всех категорий как в сельских, так и в городских районах. Это равенство обеспечивается в дошкольном, общем, специальном и высшем техническом образовании, а также во всех видах профессиональной подготовки.

Реализация принципа гендерного равенства означает также равный доступ к образовательным ресурсам и программам, доступ к одинаковым программам обучения, одинаковым экзаменам, преподавательскому составу одинаковой квалификации, школьным помещениям и оборудованию равного качества (КЛДЖ ст.10). Гендерное равенство — это устранение любой стереотипной концепции роли мужчин и женщин на всех уровнях и во всех формах обучения путем поощрения совместно-

---

<sup>85</sup> Образование 2030. Рамочная программа действий // Инчхонская декларация [Электронный ресурс] Режим доступа : [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656\\_rus](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_rus). Дата доступа : 29.09.2019.

<sup>86</sup> ЮНЕСКО — сайт // [Электронный ресурс] Режим доступа : <https://ru.unesco.org/themes/obrazovanie-i-gendernoe-ravenstvo>. Дата доступа : 29.09.2019.

го обучения и других видов обучения, которые будут содействовать достижению этой цели, и, в частности, путем пересмотра учебных пособий (КЛЖД ст. 10, с).

Обеспечение гендерного равенства как принципа при реализации права на равный доступ к образованию следует рассматривать с точки зрения двух аспектов: правового и социологического.

В соответствии со ст. 3 Кодекса об образовании каждый гражданин Республики Беларусь имеет право на образование. Государственная политика в сфере образования основывается на таких принципах, как: приоритет общечеловеческих ценностей, прав человека, гуманистического характера образования; гарантия конституционного права каждого на образование; обеспечение равного доступа к получению образования<sup>87</sup>. Национальное законодательство в сфере образования основано на нормах международного права, в которых закреплено право каждого человека на образование<sup>88</sup>. Конституционно-правовые нормы, непосредственно касающиеся участия женщин и мужчин в образовательных отношениях, предусматривают, что женщинам обеспечивается предоставление равных с мужчинами возможностей в получении образования и профессиональной подготовке, что соответствует Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин<sup>89</sup>.

Таким образом, национальное законодательство гарантирует равный доступ к получению образования для всех граждан вне зависимости от половой принадлежности. Мужчины и женщины Республики Беларусь имеют равный доступ ко всем уровням основного образования (дошкольное образование, общее среднее образование, профессионально-техническое образование, среднее специальное образование, высшее образование, послевузовское образование) (ст. 12 Кодекса об образовании), а также ко всем видам дополнительного образования (ст. 13 Кодекса об образовании). Кроме того, отдельным категориям граждан законодательством предоставлены дополнительные гарантии в сфере образовательных правоотношений, обеспечивающие реализацию права на образование<sup>90</sup>.

Требования к организации учебного процесса, правила внутреннего распорядка обучающихся, положения, регулирующие отношения по по-

<sup>87</sup> Об образовании: Кодекс Республики Беларусь, 13 января 2011 г. № 243-3 (с изм. и доп. от 18 июля 2016 г. № 404-3) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2016.

<sup>88</sup> Всеобщая декларация прав человека: Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г.; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах [Электронный ресурс]: [Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года]. Режим доступа : [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/racescon.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/racescon.shtml). Дата доступа : 12.03.2019. н. 1 ст. 13.

<sup>89</sup> Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. [Электронный ресурс]: Режим доступа : [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/cedaw.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw.shtml) Дата доступа : 27.03.2019. ст. 32; 3, ст.ст. 2, 3.

<sup>90</sup> Правовые гарантии и реализация принципов гендерного равенства: практ. пособие / Г.А. Василевич [и др.]; под ред. С. А. Балащенко, В. В. Саскевич. Минск: Изд. центр БГУ, 2018. С. 53.

воду перевода, восстановления и отчисления обучающихся, распределения выпускников, обучения в аспирантуре и докторантуре не способствуют дискриминации женщин или мужчин по признаку пола<sup>91</sup>.

Можно сделать следующие выводы: во-первых, законодательство об образовании свободно от дискриминационных норм в отношении женщин или мужчин, устанавливает для них равные возможности реализации права на образование; во-вторых, национальное законодательство является *гендерно-нейтральным*.

Обеспечение гендерного равенства с социологической точки зрения представляет собой реализацию равных образовательных возможностей и, в первую очередь, связано с гендерным подходом в образовательных правоотношениях. В настоящее время гендерный подход в образовательном пространстве скорее следует отнести к псевдогендерным подходам<sup>92</sup>.

В Концепции непрерывного воспитания детей и учащейся молодежи в Республике Беларусь закрепляются два приоритетных направления работы в учреждениях образования:

- гендерное воспитание, направленное на формирование у обучающихся представлений о роли и жизненном предназначении мужчин и женщин в современном обществе;
- семейное воспитание, направленное на формирование ценностного отношения к семье и воспитанию детей<sup>93</sup>.

Гендерное воспитание, согласно Кодексу об образовании, направлено на формирование представлений о роли и жизненном предназначении мужчин и женщин в современном обществе. В свою очередь семейное воспитание призвано формировать ценностное отношение к семье и воспитанию детей<sup>94</sup>. Подобное понимание «гендерного воспитания», по сути, подменяется полоролевым подходом, который воспроизводит традиционное понимание мужских и женских ролей. Учебные программы, школьные учебники имеют гендерно несбалансированное содержание<sup>95</sup>.

<sup>91</sup> Саскевич, В. В. *Отчет о результатах анализа законодательства Республики Беларусь, регулирующего отношения в сфере высшего образования, на предмет гендерного равенства* / В. В. Саскевич. Минск: Юнипак, 2015. С. 20.

<sup>92</sup> Кузнецова, М.В., Беларусь, г. Витебск *Гендерный подход в образовании Беларуси: проблемы и перспективы*. [Электронный ресурс]. Режим доступа : [lar.urfu.ru/bitstream/10995/51737/1/klo\\_2013](http://lar.urfu.ru/bitstream/10995/51737/1/klo_2013). Дата доступа : 10.04.2019

<sup>93</sup> *Об утверждении Концепции непрерывного воспитания детей и учащейся молодежи в Республике Беларусь: Постановление Министерства образования Республики Беларусь от 15 июля 2015 г. № 82*. [Электронный ресурс]. Режим доступа : <http://adu.by/ru/rukovoditelyam/organizatsiya-vospitaniya.html>. Дата доступа 14.06.2017; *Об утверждении Программы непрерывного воспитания детей и учащейся молодежи на 2016 — 2020 годы* [Постановление Министерства образования Республики Беларусь от 22 февраля 2016 г. № 9]. [Электронный ресурс]. Режим доступа : <http://edu.gov.by/page-14301>. Дата доступа : 14.06.2016.

<sup>94</sup> Кодекс об образовании Ст. 18, ст.ст. 20 — 21.

<sup>95</sup> Александрова, Е. *Гендерное воспитание детей и учащейся молодежи Беларуси // Материалы Международной научно-практической конференции «Гендерные теории, гендерные практики: выстраивая мосты»*. Харьков, 13 — 14 октября 2008 года. Харьков: Изд-во «Райдер», 2008. С. 87.

Основы гендерных знаний включены в систему образования. В помощь педагогическим работникам разработан ряд методических пособий: «Гендерное и семейное воспитание учащихся», «Формирование культуры безопасной жизнедеятельности», «Гендерное воспитание как подготовка юношей и девушек к семейной жизни» и др.<sup>96</sup>

Дискурс-анализ позволяет сформулировать следующий вывод — полоролевой подход продолжает оставаться основным стандартом и характеризуется в современном белорусском образовании акцентированием на различии между полами, ориентацией на «особое предназначение» мужчин и женщин. Гендерные представления современных школьников и учителей отражают существующие в обществе стереотипы в соответствии с традиционными представлениями о маскулинности и фемининности, ориентацией на создание семьи и рождение детей. Дискурс «традиционной семьи» становится ведущим и является основанием становления гендерного подхода в образовании.

Анкетирование обучающихся в общеобразовательных и высших учреждениях образования Гомельской области, в частности в УО ГГУ имени Ф. Скорины, показало, что респонденты (молодые люди в возрасте от 15 до 21 года) не видят различий между биологическим полом и гендером. Они считают, что гендер человека предопределен его биологическим полом, который заложен природой, и пол человека предопределяет его роль и место в обществе. На основании полученных данных можно сделать вывод о том, что более 60 % школьников знакомы с понятием «гендер», однако в то же время 17 % никогда не слышали о нем, а 14 % — не знакомы с содержанием понятия. Данный факт свидетельствует о том, что молодые люди довольно часто сталкиваются с понятием «гендер» и полагают, что знают его содержание. Однако на вопрос о том, является ли понятие «гендер» тождественным понятию «биологический пол» большинство (63 %), не задумываясь, ответило, что является. Следует обратить внимание на процентное соотношение, которое было выявлено по вопросу о гендерных стереотипах и социальных ролях мужчин и женщин. Приблизительно 56 % опрошенных не согласны со стереотипами и считают их неправильными, однако 44 % полагают, что «...мужчины — это сильный пол, а женщины — слабый». Можно отметить, что большинство молодых людей знакомо с понятием «гендерное равенство», понимает его содержание, однако около 20 % слышали о понятии «гендерное равенство», но не могут ответить, каково его содержание. СМИ оказывают огромное влияние на современное общество, они являются основным источником информации о гендере и гендерном равенстве. Около 46 % респондентов выбрали СМИ как источник информации, далее многие (31 %) получают информацию о гендерном равенстве в процессе обучения в школе, и меньше всего молодые люди формируют гендерные знания дома, получая информацию от родителей и других членов семьи. В результате анкетирования установлено, что многие молодые люди не

<sup>96</sup> Национальный план действий по обеспечению гендерного равенства в Республике Беларусь на 2017 – 2020 годы.

осознают существование проблемы гендерного равенства в образовании. Приблизительно 51 % респондентов считает, что проблема не является актуальной в современном обществе. Однако 49 % молодых людей задумываются о важности гендерного неравенства. Более 50 % опрошенных полагают, что неравенство по признаку пола может быть преодолено, если не только государственные органы и его должностные лица, но и граждане начнут стремиться к достижению гендерного равенства. Также на основании результатов анкетирования установлено, что 51 % опрошенных никогда не сталкивались с дискриминацией по признаку пола в системе школьного образования. Учителя же настроены скептически по отношению к гендерной проблематике, подавляющее большинство из них (73 %) не видят никакой надобности во внедрении гендерного подхода в обучение.

Таким образом, так называемое «гендерное просвещение» и «гендерное воспитание» в современной Беларуси является составной частью властного дискурса, продолжающего легитимировать роль мужчины и роль женщины и патриархальные традиции.

Начальное и среднее образование является обязательным в стране, поэтому почти 100 % девочек и мальчиков ходят в школу. Однако на уровне высшего образования отмечается большой гендерный разрыв: в университетах обучается больше женщин, чем мужчин. Мужчины чаще выбирают профессиональное образование: в 2018 — 2019 учебном году 65 % учащихся профессионально-технических учебных заведений были мужчинами. Высшее образование в Республике Беларусь в последние годы стало «феминизированным», что подтверждает характерная поведенческая модель лиц, получающих не только высшее, но и специальное и профессионально-техническое образование. Данная модель выражается в гендерно-асимметричном выборе профессий: технические специальности, архитектура и строительство — для мужчин, педагогические, социальная защита, медицинские — для женщин. Девушки составляют 57,3 % от общего числа абитуриентов высших учебных заведений<sup>97</sup>. В Беларуси на начало 2018 года численность женщин составляла 5,1 млн. человек, или 53,4% от общего количества населения. Доля учащихся женщин, окончивших высшее учебное заведение в 2018 году, составляла 80,3% от общей численности женщин, а среди мужчин данный процент был значительно ниже — 52,5 %.

В республике функционирует 134 учебных заведения ПТО, в которых обучается 66 892 тыс. человек, и 111 учебных заведений ССО, в которых обучается 114 051 тыс. человек. Таким образом, общий контингент обучающихся составляет 180 943 человек, из которых примерно 60 тыс. женщин<sup>98</sup>. В целом доля обучающихся женщин ниже, чем мужчин, что не

---

<sup>97</sup> Гендерная статистика. Образование. Нац. стат. ком.. Респ. Беларусь [Электронный ресурс] Режим доступа : <http://www.belstat.gov.by>. Дата доступа : 30.10.2019.

<sup>98</sup> Официальный сайт Министерства образования Республики Беларусь [Электронный ресурс] Режим доступа : <https://edu.gov.by/sistema-obrazovaniya/glavnoe-upravlenie-professionalnogo-obrazovaniya/prof-obr/>. Дата доступа : 30.10.2019.

соответствует распределению общей численности женщин и мужчин в республике.

Поступая в университет, девушки, как правило, выбирают такие специальности, как социальная защита, общественное питание, социальные науки и педагогика — здесь их доля достигает 80 %. Более 80 % женщин обучается на гуманитарных специальностях (педагогика, искусство и дизайн, гуманитарные науки, экологические науки и т.д.), процент обучающихся мужчин в среднем 20 — 25 %. Строительные и технические специальности выбирают 70 % мужчин и 31,2 % женщин. Доля выпускниц в области производства и строительства составила 27 %, в области науки и техники — 63 %<sup>99</sup>. Парадоксально, что в области здравоохранения обучается 74 % женщин и всего 25 % мужчин. В сфере безопасности 80 % мужчин и всего 15 % женщин<sup>100</sup>.

Актуальность вопроса реализации женщинами права на образование обусловливается тем, что получение соответствующего образования, как правило, предшествует реализации права на труд, свободно выбирать род деятельности и занятий. Недостаточное образование ведет к отсутствию доступа к профессиональной подготовке и к ограничению возможностей на рынке труда.

Причина гендерного разрыва в доступе к профессиональному образованию заключается в социальных установках мужчин, а именно в том, что мужчины не считают высшее образование престижным. Приведенные данные свидетельствуют о том, что в основном подготовка женщин в учебных заведениях профобразования осуществляется в соответствии с потребностью феминизированных отраслей<sup>101</sup>.

Если официальный дискурс пола и гендера, легитимированный путем принятия и подписания многих международных и государственных документов, призван обеспечивать гендерный подход в образовании, повысить гендерную культуру субъектов образования через создание гендерно-чувствительной среды, способствовать достижению гендерного равенства в обществе, то исследование различных аспектов гендерного равенства позволило выявить причины отсутствия подлинного гендерного равенства в современной Беларуси. Как нам представляется, они заключаются в следующем: непоследовательность отечественного законодательства в вопросах гендерного равенства; недостаточность общей, правовой и политической культуры населения; живучесть отживших и исчерпавших себя гендерных стереотипов; сохранение идеологии, переводящей внимание на пол человека, а не на его личность; экономическая нестабильность государства.

<sup>99</sup> Гендерная статистика. Образование. Нац. стат. ком. Респ. Беларусь.

<sup>100</sup> Официальный сайт Национального статистического комитета Республики Беларусь. [Электронный ресурс] Режим доступа : <http://www.belstat.gov.by/upload/iblock/7d7/7d7f7db31a881d4dc406ce639181d3d9.pdf>. Дата доступа : 25.03.2019.

<sup>101</sup> Прим. Анализ отраслевого распределения учащихся по половому признаку затруднен многопрофильностью учебных заведений. Поэтому при рассмотрении показателей необходима определенная осторожность в выделении отраслевой принадлежности.

## Заключение

Законодательство Республики Беларусь в части обеспечения права на равный доступ к образованию в целом соответствует международным стандартам и устанавливает для женщин и мужчин, детей с ОПФР, лиц из числа народа рома равные возможности в реализации права на образование.

В ходе исследования выработаны теоретико-методологические рекомендации, содействующие решению проблем обеспечения равного доступа к образованию.

На уровне государства существует необходимость принятия Национального плана по социальной интеграции цыганского сообщества Беларуси. Данный план должен стать своеобразной дорожной картой, объединяющей усилия государственных органов, органов местного самоуправления, общественных акторов и представителей цыганских общественных объединений по решению проблем интеграции рома в белорусский социум. Одним из важнейших составляющих такого плана должен стать раздел, посвященный образованию. Считаем целесообразным предусмотреть в данном разделе реализацию следующих мер: оказание социальной поддержки цыганским семьям с детьми, посещающими учебные заведения; работа с родителями детей, не являющихся цыганами, с целью устранения предубеждений и стереотипов по отношению к рома; противодействие досрочному оставлению детьми цыган школы; разъяснительная работа с цыганскими семьями, воспитывающими детей, по искоренению случаев отказа от школьного образования; обеспечение детям рома права на изучение цыганского языка, истории и культуры цыган (как отдельного предмета) в общеобразовательных школах; подготовка педагогических кадров из числа цыган; методическая подготовка учителей к работе с учениками из числа рома; реализация профориентационных и иных просветительских мероприятий для цыганской молодежи; выпуск телевизионных программ, популяризирующих своеобразие многовековых цыганских традиций и культуры, направленных на противодействие проявлениям цыганофобии.

В Республике Беларусь следует выработать единую терминологию по проблеме инклюзивного образования и четко разграничить понятия «инвалидность», «особые образовательные потребности», отказавшись от устаревшего термина «особенности психофизического развития». В настоящее время необходимо уйти от медицинской модели понимания инвалидности. В связи с этим перспективным видится создание классификаций особых образовательных потребностей, а не заболеваний, то есть выход на социальную модель понимания инвалидности.

Считаем целесообразным включить в законодательство Республики Беларусь нормы, закрепляющие статус инклюзивного образования как процесса развития системы образования, который подразумевает доступность образования для всех, приспособление к различным нуждам всех обучающихся.

Полагаем целесообразным разработать методические рекомендации для педагогов, которые должны содержать механизмы адаптации образовательной среды и учебных программ к нуждам детей с особыми образовательными потребностями, а также детей представителей национальных меньшинств. Необходима и профессиональная подготовка, и периодическое повышение квалификации педагогов, обучающихся лиц с особенностями психофизического развития, а также представителей национальных меньшинств, разработка и внедрение программы серии тренинговых занятий по формированию толерантного отношения к уязвимым слоям населения у учащихся и преподавателей.

Достижение гендерного равенства при обеспечении доступа на образование возможно, если данный принцип будет закреплен в национальном законодательстве, политике и программах, касающихся развития образования. Помимо того, государство должно осуществлять сбор и анализ данных в области образования с разбивкой по признаку пола для выявления и учета образовательных потребностей мужчин и женщин. К практическим мерам по реализации права на равный доступ с учетом гендерного равенства к образованию следует отнести необходимость разработки Руководящих принципов для педагогов по противодействию нетерпимости и дискриминации в школе, которые должны содержать принципы гендерного равенства и базовые принципы прав человека. Содержание учебных программ должно соответствовать концептуальному пониманию равенства мужчин и женщин и не допускать трансляцию гендерных стереотипов.

Поводя итог, следует отметить, что обеспечение права на равный доступ к образованию можно представить как деятельность по подготовке и созданию условий экономического, социального, правового и иного характера, направленных на более полную реализацию права на образование.

## РАЗДЕЛ 3

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА МОЛОДЕЖИ  
НА УЧАСТИЕ В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ОБЩЕСТВА  
И ГОСУДАРСТВА**

**Авторы**<sup>102</sup>:

**Андрияшко М.В.**, доцент кафедры общеправовых дисциплин и государственного управления Барановичского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент;

**Соловьев П.В.**, старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права Полоцкого государственного университета;

**Шахновская И.В.**, доцент кафедры теории и истории государства и права Полоцкого государственного университета, кандидат юридических наук;

**Ярошевич Е.А.**, доцент кафедры политологии и социологии Могилевского государственного университета имени А.А. Кулешова, кандидат социологических наук.

**Введение**

На современном этапе развития государства и общества вопросы обеспечения и реализации прав молодежи приобретают особую актуальность. Это обусловлено состоянием гражданского общества, формированием более уверенной правовой позиции у представителей молодого поколения, доступностью источников для правового воспитания. Молодежь является той социальной общностью, защита интересов которой выступает одним из приоритетных направлений государственной политики.

Дискриминация молодежи в отношении реализации права на участие в управлении делами общества и государства носит правовой и социологический характер, что обуславливает необходимость исследования данного вопроса с применением междисциплинарного подхода. В междисциплинарном измерении (с точки зрения международного и национального права, а также применения социологических и юридических методов научного исследования) освещаются вопросы, касающиеся выявления элементов участия молодых граждан в управлении делами общества и государства. На основании полученных данных опроса в исследовании предлагается ряд изменений и дополнений в действующее законодательство, регулирующие различные опосредованные и непосредственные формы участия молодежи в общественно-политической сфере.

**Цель** — разработать рекомендации по улучшению реализации права молодежи на участие в управлении делами общества и государства.

---

<sup>102</sup> Коллектив авторов выражает благодарность за помощь в подготовке исследования студентке Белорусского государственного университета Зыковой Анне.

**Гипотеза** — при реализации права молодежи на участие в управлении делами общества и государства присутствуют проблемы в осуществлении данного права.

**Задачи исследования:**

1. Исследовать содержание и структуру права на участие в управлении делами общества и государства.
2. Рассмотреть включенность молодежи в реализацию права на участие в управлении делами общества и государства.
3. Определить влияние гендерного статуса на реализацию права молодежи на участие в управлении делами общества и государства.
4. Выявить проблемы непосредственного и опосредованного участия молодежи в управлении делами общества и государства, разработать практические рекомендации по их решению.

**Объект исследования** — право на участие в управлении делами общества и государства.

**Предмет исследования** — право молодежи на участие в управлении делами общества и государства.

**Методология исследования:** в процессе научного исследования был использован комплекс таких социологических методов, как анкетирование, экспертный опрос. Среди юридических методов были использованы следующие: метод формально-юридического анализа, метод толкования права, сравнительно-правовой метод.

**Эмпирическая база исследования** — данные социологического опроса молодых граждан г. Новополоцка и г. Могилева в возрасте от 14 до 31 года (при этом проведено разделение на учащуюся и работающую молодежь).

При проведении исследования под молодежью понимается законодательное определение молодых граждан, содержащееся в Законе Республики Беларусь «Об основах государственной молодежной политики», под которыми понимается категория граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих в Республике Беларусь, в возрасте от четырнадцати до тридцати одного года. Для проведения социологического опроса целесообразно разделить молодежь на три группы: 1) от 14 до 17 лет; 2) от 18 до 24 лет; 3) от 25 до 30 лет. Такая классификация обусловлена социологическими подходами к обоснованию степени зрелости молодого гражданина, его занятости, повышения социальной ответственности с увеличением возраста, повышением социальной активности. Юридическое обоснование такого разделения связано с установлением законодательных возрастных границ для реализации ряда прав (с 14 лет — членство в молодежных общественных объединениях, с 18 лет — участие в выборах и др.).

В исследовательской группе участвуют сотрудники следующих учреждений высшего образования: Полоцкого государственного университета, Барановичского государственного университета, Могилевского государственного университета им. Кулешова.

### 3.1. СОДЕРЖАНИЕ ПРАВА МОЛОДЕЖИ НА УЧАСТИЕ В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА

#### 3.1.1. Международная правовая регламентация содержания права граждан (в том числе молодых граждан) на участие в управлении делами общества и государства

Право на участие в управлении делами общества и государства относится к категории политических прав гражданина. Политические права и свободы граждан принадлежат в основном только гражданам государства и дают им возможность участвовать в общественной и политической жизни страны<sup>103</sup>.

В целом политические права и свободы представляют собой комплексную группу основных конституционных прав и свобод граждан, сочетающихся и тесно взаимодействующих с личными, социальными, экономическими правами, предоставляющие гражданам возможность участвовать в общественной и политической жизни страны. Указанным предопределена междисциплинарность проблематики. Традиционно разделение на собственно право на участие в управлении делами общества и право на участие в управлении делами государства не производится, равно как не акцентируется внимание на зависимости возможности в полной мере реализовать указанное право от возраста граждан (молодых граждан). Интерес также представляет гендерное измерение в исследовании содержания и истории становления права на участие в управлении делами общества и государства.

Первые международные правовые акты в сфере прав несовершеннолетних в целом не акцентировали внимание на комплексе политических прав. Так, Женевская декларация прав ребенка от 26 ноября 1924 г.<sup>104</sup>, состояла из 5 статей, в которых декларировались положения о защите ребенка, об оказании помощи ребенку и обеспечении его физических потребностей.

В соответствии со ст. 21 Всеобщей Декларации прав человека, принятой резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г.<sup>105</sup>, провозглашался ряд политических прав и процедур их реализации в аспекте участия граждан в управлении делами общества и государства без акцентирования внимания на возрасте граждан:

- 1) право каждого человека принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей;
- 2) право каждого человека на равный доступ к государственной службе в своей стране;

<sup>103</sup> Кодавбович, В. А. Конституционное право Республики Беларусь / В. А. Кодавбович, В. А. Круглов. Минск : Амалфея, 2007. 528 с.

<sup>104</sup> Декларация прав ребенка (26 сентября 1924 г., Женева) [Электронный ресурс] : Пятая Ассамблея Лиги Наций. Режим доступа : <http://ru.wikipedia.org/wiki>. Дата доступа : 16.08.2019.

<sup>105</sup> Всеобщая декларация прав человека [Электронный ресурс] : Официальный сайт ООН, 2016. Режим доступа : [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml). Дата доступа : 18.04.2019.

3) воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования<sup>106</sup>.

Упоминание несовершеннолетних в политическом контексте лишь фрагментарно встречается в Декларации прав ребенка, принятой резолюцией 1386 (XIV) Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1959 г.<sup>107</sup> В частности, согласно Принципу 1 о недискриминации преамбулы Декларации прав ребенка (1959), права должны признаваться за всеми детьми без всяких исключений и без различия или дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, *политических или иных убеждений* (здесь и далее в этой главе курсив мой — М. А.), национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства, касающегося самого ребенка или его семьи.

В дальнейшем ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (16 декабря 1966 г.) (далее — МПогПП)<sup>108</sup> определила, что гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность:

а) принимать участие в ведении государственных дел как *непосредственно*, так и через *посредство* свободно выбранных представителей;

б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;

с) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

Таким образом, для реализации предусмотренного ст. 25 МПогПП права предусмотрены две формы:

1) непосредственное участие (прямое);

2) опосредованное участие (представительное).

Такой вывод следует из содержания п. 6 Замечаний общего порядка № 25 (1996) Комитета ООН по правам человека (далее — ЗОП № 25)<sup>109</sup>, согласно которому «граждане принимают участие в ведении государ-

<sup>106</sup> Всеобщая декларация прав человека [Электронный ресурс] : Официальный сайт ООН, 2016. Режим доступа : [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml). Дата доступа : 18.04.2019.

<sup>107</sup> Декларация прав ребенка, принята резолюцией 1386 (XIV) Генеральной Ассамблеи ООН (20 ноября 1959 г.) [Электронный ресурс] : Официальный сайт ООН. Режим доступа : [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/childdec.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/childdec.shtml). Дата доступа : 18.04.2019.

<sup>108</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах, 16 декабря 1966 г. [Электронный ресурс] : Официальный сайт ООН. Режим доступа : [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml). Дата доступа : 18.04.2019.

<sup>109</sup> Замечание общего порядка № 25 (1996). Право каждого гражданина принимать участие в ведении государственных дел, голосовать и быть избранным и допускаться к государственной службе [Электронный ресурс] : Комитет ООН по правам человека. Режим доступа : <http://hrllibrary.umn.edu/russian/gencomm/Rhrcom25.html>. Дата доступа : 16.08.2019.

ственных дел *непосредственно* в том случае, если они осуществляют свои полномочия в качестве членов *законодательных органов* или занимают *исполнительные посты*»<sup>110</sup>. Содержание п. 4 ЗОП № 25 сводится к тому, что «любые обстоятельства, которыми обусловлено осуществление анализируемых прав, должны основываться на объективных и обоснованных критериях. Например, обоснованным может быть требование об установлении *более высокого возрастного порога* для занятия выборных постов или назначения на определенные должности, чем для участия в голосовании, право на которое должно предоставляться каждому совершеннолетнему гражданину»<sup>111</sup>. Развивается это положение в п. 15 ЗОП № 25: «любые ограничения в отношении права быть избранным, например, в связи с достижением минимального возраста, должны основываться на объективных и разумных критериях»<sup>112</sup>.

«Граждане также принимают *непосредственное* участие в ведении государственных дел, если они *голосуют* за изменение конституции своей страны или по другим государственным вопросам в рамках референдума или иной избирательной процедуры ...». При этом, согласно п. 10 ЗОП № 25 «право голосовать на выборах и референдумах должно быть закреплено в законе и *подлежит лишь разумным ограничениям, таким, как установление минимального возраста для получения права голоса*»<sup>113</sup>.

«Граждане могут принимать *непосредственное* участие в ведении государственных дел в качестве *членов народных собраний*, обладающих правом принимать решения по местным вопросам или делам определенной общины, а также *представительных органов*, создаваемых по консультации с правительством страны»<sup>114</sup>.

Таким образом, *формами непосредственного участия* граждан в управлении делами государства и общества являются:

- 1) осуществление полномочий в законодательных органах или занятие исполнительных постов;
- 2) участие в голосовании, референдуме либо иной избирательной процедуре;
- 3) осуществление полномочий в качестве членов местных народных собраний либо представительных органов, создаваемых по консультации с правительством страны.

Относительно опосредованного участия граждан в ведении и управлении государственными делами ЗОП № 25<sup>115</sup> предусматривает в п. 7, что в том случае, когда «граждане принимают участие в ведении государственных дел через *посредство свободно выбранных представителей* ... эти представители фактически осуществляют властные полномочия

---

<sup>110</sup> Там же.

<sup>111</sup> Там же.

<sup>112</sup> Там же.

<sup>113</sup> Там же.

<sup>114</sup> Там же.

<sup>115</sup> Там же.

и являются подотчетными в рамках избирательного процесса в связи с осуществлением ими этих полномочий». Согласно п. 8 ЗОП № 25, «граждане принимают участие в ведении государственных дел в рамках *общенародных дискуссий и диалога со своими представителями* или путем осуществления своего права на организацию. Содействием такому участию является право на свободное выражение своего мнения, мирные собрания и на свободу ассоциации»<sup>116</sup>.

Согласно содержанию п. 11 Замечаний общего порядка № 34 (2011) Комитета ООН по правам человека (далее — ЗОП № 34), гарантированное право на свободу выражения мнений распространяется «в том числе *право искать, получать и распространять* всякого рода информацию и идеи независимо от государственных границ. Это право включает в себя передачу и получение сообщений, содержащих всякого рода идеи и мнения, которые могут быть переданы другим лицам»<sup>117</sup>. «К ним относятся политические выступления, комментарии на личные или политические темы, сбор сведений, обсуждение вопросов прав человека, журналистская деятельность, культурное и художественное выражение, преподавание, а также религиозные выступления. К ним также может относиться коммерческая реклама»<sup>118</sup>.

Таким образом, *формами опосредованного участия* граждан в управлении делами государства и общества являются:

- 1) участие посредством свободно выбранных представителей;
- 2) посредством участия в общенародных дискуссиях либо посредством диалогов со своими представителями;
- 3) посредством осуществления права на организацию.

В части первой ст. 2 Конвенции о правах ребенка, принятой резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 20 ноября 1989 г. (далее — Конвенция ООН о правах ребенка)<sup>119</sup>, провозглашается, что государства-участники уважают и обеспечивают все права, предусмотренные Конвенцией, за каждым ребенком, находящимся в пределах их юрисдикции, без какой-либо дискриминации, независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального, этнического или социального происхождения, имущественного положения, состояния здоровья и рождения ребенка, его родителей или законных опекунов или каких-либо иных обстоятельств.

Существенным отличием содержания Конвенции ООН о правах ребенка (1989) от ранее принятых и упомянутых международно-правовых актов в контексте исследования является:

<sup>116</sup> Там же.

<sup>117</sup> Замечания общего порядка № 34 (2011). Свобода мнений и их выражения [Электронный ресурс]: Комитет ООН по правам человека, CCPR/C/GC/34, 12 сент. 2011 г. Режим доступа: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/gencomm/Rhrcom34.html>. Дата доступа: 16.08.2019.

<sup>118</sup> Там же.

<sup>119</sup> Конвенция о правах ребенка, принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи (20 ноября 1989 г.) [Электронный ресурс]: Официальный сайт ООН. Режим доступа: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/childcon.shtml#a4](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml#a4). Дата доступа: 18.04.2019.

1) определение понятия «ребенок», под которым было предложено понимать каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее;

2) прямое указание в части первой ст. 15 Конвенции о правах ребенка положения о том, что государства-участники признают право ребенка на свободу ассоциации и свободу мирных собраний<sup>120</sup>.

Таким образом, эволюция международных правовых актов в области прав детей прошла длительный путь от Женевской декларации прав ребенка (1924) до наших дней. Кроме этого, эволюционировало и содержание международных правовых актов в области прав детей. Если в Женевской декларации прав ребенка (1924) декларировались в общем виде положения о защите ребенка, то в Конвенции ООН о правах ребенка (1989) ребенок наделяется целым комплексом прав, в том числе и политических.

Статья 12 Конвенции ООН о правах ребенка (1989) прямо гарантирует ребенку, способному сформулировать свои собственные взгляды, право свободно выражать эти взгляды по всем вопросам, затрагивающим ребенка, причем взглядам ребенка уделяется должное внимание в соответствии с возрастом и зрелостью ребенка (часть первая)<sup>121</sup>.

В Замечаниях общего порядка № 12 (2009) (далее — ЗОП № 12)<sup>122</sup> Комитета ООН по правам ребенка разъясняются особенности понимания права ребенка *быть заслушанным*. В п. 20 ЗОП № 12 Комитет ООН по правам ребенка указывает, что фразу «способному сформулировать свои собственные взгляды» следует рассматривать не как ограничение, а скорее как обязанность государств-участников оценивать способность ребенка в максимально возможной степени самостоятельно формулировать мнения. «Она означает, что государства-участники не могут исходить из того, что ребенок не способен сформулировать свои собственные взгляды»<sup>123</sup>. Комитет подчеркивает (п. 21 ЗОП № 12), что в ст. 12 «не устанавливается какого-либо возрастного ограничения в отношении права ребенка выражать свои взгляды и она не поощряет государства-участники к введению в законодательстве или на практике возрастных ограничений, которые бы ущемляли право ребенка быть заслушанным по всем затрагивающим его вопросам»<sup>124</sup>.

---

<sup>120</sup> Конвенция о правах ребенка, принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи (20 ноября 1989 г.) [Электронный ресурс] : Официальный сайт ООН. Режим доступа : [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/childcon.shtml#a4](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml#a4). Дата доступа : 18.04.2019.

<sup>121</sup> Там же.

<sup>122</sup> Замечание общего порядка № 12 (2009). Право ребенка быть заслушанным [Электронный ресурс] : Комитет ООН по правам ребенка. Режим доступа : [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f12&Lang=ru](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f12&Lang=ru). Дата доступа : 16.08.2019.

<sup>123</sup> Там же.

<sup>124</sup> Замечание общего порядка № 12 (2009). Право ребенка быть заслушанным [Электронный ресурс] : Комитет ООН по правам ребенка. Режим доступа : [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f12&Lang=ru](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f12&Lang=ru). Дата доступа : 16.08.2019.

Пунктами 29 — 30 ЗОП № 12 устанавливается, что сам по себе возраст служит недостаточным критерием для определения весомости взглядов ребенка. Когнитивные способности детей напрямую не определяются их биологическим возрастом. Согласно проведенным исследованиям, выработка у ребенка способностей к формулированию взглядов зависит от информации, опыта, среды, социальных и культурных ожиданий, а также уровня поддержки. Зрелость означает способность понимать и оценивать последствия того или иного конкретного вопроса и как таковая должна учитываться при определении индивидуальных способностей ребенка. Понятие зрелости с трудом поддается определению. В контексте ст. 12 это — способность ребенка внятно и самостоятельно выражать свои взгляды по тем или иным вопросам. При этом необходимо также учитывать последствия данного вопроса для ребенка. Чем сильнее влияние результата на жизнь ребенка, тем больше нужна должная оценка зрелости этого ребенка<sup>125</sup>.

Полагаем, что принцип наилучшего обеспечения интересов ребенка (ст. 3 Конвенции ООН о правах ребенка, 1989) следует применять в качестве фильтра, позволяющего определить возможности участия каждого ребенка в реализации права на управление делами общества и государства. В этой связи заслуживающим внимания видится вывод, сформулированный В. Л. Кабановым, о том, что при реализации названного принципа следует учитывать: «возраст, пол, степень зрелости, принадлежность к той или иной уязвимой группе населения (коренные народы, цыгане (рома), мигранты), наличие физических, сенсорных или интеллектуальных нарушений, социокультурную среду, в которой находится ребенок...»<sup>126</sup>, а также «...подлежат учету при проведении оценки наилучших интересов ребенка лицом, ответственным за принятие решений, таких как взгляды ребенка, индивидуальность ребенка, сохранение семейного окружения и поддержание отношений, защита и безопасность ребенка, уязвимое положение ребенка, право ребенка на здоровье, право ребенка на образование и т.п.»<sup>127</sup>.

Дополнительной гарантией реализации права ребенка, предусмотренного ст. 12 Конвенции ООН о правах ребенка (1989), являются правила, согласно которым ребенок имеет право свободно выражать свое мнение. Согласно п. 26 ЗОП № 12, «государства-участники должны обеспечивать ребенку возможность выражать свои взгляды по всем затрагивающим его вопросам. В этом состоит второе условие осуществления данного права: ребенок должен быть заслушан, если его затрагивает обсуждаемый вопрос. Это фундаментальное условие должно соблюдаться и толковаться расширительно»<sup>128</sup>.

<sup>125</sup> Там же.

<sup>126</sup> Кабанов, В. Л. Реализация принципа наилучшего обеспечения интересов ребенка в международном праве : автореф. ... дис. докт. юрид. наук : 12.00.10 / В. Л. Кабанов ; Рос.ун-т дружбы народов. М., 2019. С. 24.

<sup>127</sup> Там же. С. 25.

<sup>128</sup> Замечание общего порядка № 12 (2009). Право ребенка быть заслушанным [Электронный ресурс] : Комитет ООН по правам ребенка. Режим доступа : [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC\\_%2fGC%2f12&Lang=ru](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC_%2fGC%2f12&Lang=ru). Дата доступа : 16.08.2019.

Таким образом, в ходе исследования сделаны следующие выводы.

1. Реализация права на управление делами общества и государства осуществима в двух формах. Это:

1.1 непосредственное участие (осуществление полномочий в законодательных органах или занятие исполнительных постов; участие в голосовании, референдуме либо иной избирательной процедуре; осуществление полномочий в качестве членов местных народных собраний либо представительных органов, создаваемых по консультации с правительством страны);

1.2 опосредованное участие (участие посредством свободно выбранных представителей; посредством участия в общенародных дискуссиях либо посредством диалогов со своими представителями; посредством осуществления права на организацию).

2. Обращение к международным правовым документам не позволило увидеть в их содержании разделения комплексного права на управление делами общества и государства на собственно право управлять делами общества и право управлять делами государства.

3. Право ребенка свободно выражать собственные взгляды по всем затрагивающим его вопросам коррелирует с его возрастом, зрелостью и степенью влияния на жизнь ребенка последствий этих вопросов. Следовательно, в качестве фильтра при определении способа реализации указанного права следует применять принцип наилучшего обеспечения интересов ребенка, так как какого-либо возрастного ограничения в отношении права ребенка выражать свои взгляды не предусматривается.

4. Международные правовые документы исходят из принципа гендерного нейтралитета, раскрывая сущность и содержание права на участие в управлении делами общества и государства.

### **3.1.2. Национальная правовая регламентация содержания права граждан (в том числе молодых граждан) на участие в управлении делами общества и государства**

Выявленные непосредственная и опосредованная формы участия граждан в управлении делами государства и общества соответствуют предусмотренным ст.ст. 33 — 40 Конституции Республики Беларусь (далее — Конституции)<sup>129</sup> свободам, гарантиям и способам осуществления.

Так, корреспондирующими п. 25 МПоГПП и ЗОП № 25 *формами непосредственного участия* граждан Республики Беларусь в управлении делами государства и общества являются следующие.

1. Осуществление полномочий в законодательных органах или занятии исполнительных постов.

2. Участие в голосовании, референдуме либо иной избирательной процедуре → право свободно избирать и быть избранными в государственные органы на основе всеобщего, равного, прямого или косвенного избирательного права при тайном голосовании (ст. 38 Конституции). Реа-

<sup>129</sup> Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). Минск: Амалфея, 2005. 48 с.

лизуется посредством закрепления принципов избирательного права: выборы являются всеобщими (право избирать имеют граждане Республики Беларусь, достигшие восемнадцати лет). Конституцией и на ее основе законодательством могут быть установлены избирательные цензы. Например, возрастной ценз для кандидата в Президенты — 35 лет (ст. 80 Конституции); для кандидата в депутаты Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь — 21 год (часть вторая ст. 92 Конституции).

Помимо этого, отметим, что право равного доступа к любым должностям в государственных органах (ст. 39 Конституции) также следует упомянуть в этом контексте. С другой стороны, могут быть установлены возрастные ограничения. Например, согласно отдельным положениям Кодекса Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей<sup>130</sup> устанавливаются такие возрастные цензы:

1.1 согласно части первой ст. 76 предусматривается, что кандидатом на должность судьи суда общей юрисдикции может быть гражданин Республики Беларусь, достигший 25-летнего возраста, владеющий белорусским и русским языками, имеющий высшее юридическое образование с присвоением квалификации «Юрист» и (или) «Юрист со знанием экономики», стаж работы по специальности не менее трех лет, не совершивший порочащих его поступков, сдавший квалификационный экзамен на должность судьи;

1.2 согласно части второй ст. 117 народными заседателями могут быть граждане Республики Беларусь, достигшие 25-летнего возраста, владеющие белорусским и русским языками;

1.3 в соответствии с частью пятой ст. 81 предельный возраст пребывания на государственной службе судей Верховного Суда Республики Беларусь — 70 лет, судей других судов общей юрисдикции — 65 лет;

1.4 согласно части третьей ст. 73 предельный возраст пребывания в должности судьи Конституционного Суда Республики Беларусь — 70 лет.

3. Осуществление полномочий в качестве членов местных народных собраний либо представительных органов, создаваемых по консультации с правительством страны → профессор Г. А. Василевич отмечает, что «если в народных голосованиях могут участвовать лица, обладающие избирательным правом, т.е. достигшие восемнадцатилетнего возраста, то в народных обсуждениях вправе участвовать любой гражданин. ... В республиканских и местных собраниях могут принимать участие граждане Республики Беларусь, достигшие восемнадцати лет и постоянно проживающие в Республике Беларусь на соответствующей территории»<sup>131</sup>.

Корреспондирующими п. 25 МПоГПП и ЗОП № 25 *формами опосредованного участия* граждан Республики Беларусь в управлении делами государства и общества являются следующие.

<sup>130</sup> Кодекс Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 29 июня 2006 г., № 139-З ; в ред. Закона Респ. Беларусь от 17.07.2018 г., № 132-З // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. 28.07.2018. 2/2570.

<sup>131</sup> Василевич, Г.А. Конституционное право Республики Беларусь : учебник / Г.А. Василевич. Минск : Книжный дом, 2010. С. 332.

1. Участие посредством свободно выбранных представителей → право свободно избирать и быть избранными в государственные органы на основе всеобщего, равного, прямого или косвенного избирательного права при тайном голосовании (ст. 38 Конституции, см. выше).

2. Посредством участия в общенародных дискуссиях либо посредством диалогов со своими представителями → 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 (ст. 34 Конституции), а также право направлять личные или коллективные обращения в государственные органы (ст. 40 Конституции).

Правом на обращение обладает любой человек, независимо от возраста. В соответствии с абзацем шестым ст. 1 Закона Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц»<sup>132</sup>, заявителем является гражданин (или юридическое лицо), подавший обращение, т.е. без указания возраста.

Законодательство предусматривает установление возрастных цензов для распространения информации определенного содержания. В частности, согласно части 5<sup>1</sup> ст. 17 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2008 г. № 427-З «О средствах массовой информации»<sup>133</sup>, до начала распространения продукции юридическое лицо, на которое возложены функции редакции средства массовой информации, обязано присвоить продукции средства массовой информации знак возрастной категории, за исключением случаев, когда наличие такого знака является необязательным.

3. Посредством осуществления права на организацию → право на свободу мнений, убеждений и их свободное выражение (ст. 33 Конституции); право на свободу собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования (ст. 35 Конституции); право на свободу объединений (ст. 36 Конституции).

«Понятия „свобода мнений, убеждений и их свободное выражение” и „свобода слова” в юридической литературе отождествляются... Свобода слова не является абсолютной, ею нельзя злоупотреблять. Не допускается высказывание мнений и убеждений, которые наказываются в уголовном порядке, например призыв к войне, к разжиганию расовой или национальной вражды и т.д.»<sup>134</sup>. В частности, за совершение умыш-

<sup>132</sup> Об обращениях граждан и юридических лиц [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 18 июля 2011 г., № 300-З ; в ред. Закона Респ. Беларусь от 15.07.2015 г., № 306-3 // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. 22.07.2015. 2/2304.

<sup>133</sup> О средствах массовой информации [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 17 июля 2008 г., № 427-З ; в ред. Закона Респ. Беларусь от 17.07.2018 г., № 128-3 // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. 28.07.2018. 2/2566.

<sup>134</sup> Замечание общего порядка № 25 (1996). Право каждого гражданина принимать участие в ведении государственных дел, голосовать и быть избранным и допускаться к государственной службе [Электронный ресурс] : Комитет ООН по правам человека. Режим доступа : <http://hrlibrary.umn.edu/russian/gencomm/Rhrcom25.html>. Дата доступа : 16.08.2019.

ленных действий, направленных на возбуждение расовой, национальной, религиозной либо иной социальной вражды или розни по признаку расовой, национальной, религиозной, языковой или иной социальной принадлежности наступает уголовная ответственность согласно ст. 130 Уголовного кодекса Республики Беларусь. При этом в соответствии с частью первой ст. 27 Уголовного кодекса Республики Беларусь уголовной ответственности за совершение такого деяния подлежит лицо, достигшее ко времени совершения преступления шестнадцатилетнего возраста<sup>135</sup>.

В соответствии с частью первой ст. 4 Закона Республики Беларусь от 30 декабря 1997 г. № 114-З «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь»<sup>136</sup>, организаторами собрания, митинга, уличного шествия, демонстрации, пикетирования, в котором предполагается участие до 1 000 человек, и иного массового мероприятия, независимо от количества предполагаемых участников, могут выступать граждане Республики Беларусь, постоянно проживающие на ее территории, достигшие восемнадцатилетнего возраста и обладающие избирательным правом.

В соответствии с частями первой — третьей ст. 8 Закона Республики Беларусь от 4 октября 1994 г. № 3254-ХІІ «Об общественных объединениях» (далее — Закона «Об общественных объединениях»)<sup>137</sup>, в качестве учредителей общественного объединения имеют право выступать граждане, достигшие восемнадцатилетнего возраста, за исключением молодежных и детских общественных объединений, учредителями которых могут выступать граждане, достигшие шестнадцатилетнего возраста. Молодежным признается общественное объединение граждан в возрасте до тридцати одного года (не менее двух третей от общего числа членов), которое выражает их специфические интересы и уставная деятельность которого направлена на обеспечение социального становления и всестороннего развития молодежи. Часть вторая ст. 11 Закона «Об общественных объединениях» определяет, что членами общественных объединений могут быть граждане, достигшие шестнадцатилетнего возраста. В случаях, предусмотренных уставом общественного объединения, его членами могут быть граждане, не достигшие шестнадцатилетнего возраста, при наличии соответствующего письменного согласия своих законных представителей<sup>138</sup>.

Таким образом, обеспечение реализации права молодежи на участие в управлении делами общества и государства гарантировано провозгла-

<sup>135</sup> Уголовный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 9 июля 1999 г., № 275-З ; в ред. Закона Респ. Беларусь от 17.07.2018 г., № 131-3 // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. 28.07.2018. 2/2569.

<sup>136</sup> О массовых мероприятиях в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 30 дек. 1997 г., № 114-З ; в ред. Закона Респ. Беларусь от 17.07.2018 г., № 125-3 // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. 25.07.2018. 2/2563.

<sup>137</sup> Об общественных объединениях [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 4 окт. 1994 г., № 3254-ХІІ ; в ред. Закона Респ. Беларусь от 04.11.2013 г., № 71-3 // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. 19.11.2013. 2/2069.

<sup>138</sup> Об общественных объединениях [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 4 окт. 1994 г., № 3254-ХІІ ; в ред. Закона Респ. Беларусь от 04.11.2013 г., № 71-3 // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. 19.11.2013. 2/2069.

шенными в основополагающих международных правовых актах положениями о политических правах и свободах граждан, формирующими фундамент для закрепления этой комплексной группы прав на уровне национального законодательства.

### **3.2. ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО УЧАСТИЯ МОЛОДЕЖИ В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА**

Среди непосредственных форм участия в управлении делами государства и общества среди молодежи наиболее востребованы такие формы как электронные общественные инициативы (электронные петиции) и обращения граждан. Это обусловлено психофизиологическими особенностями современной молодежи. Как показало социологическое исследование, в представлении молодежи их участие в управлении делами государства и общества строится на следующих положениях:

- проблема молодежи должна быть услышана и она важна;
- молодежь может предложить идею по ее решению;
- проблема должна быть решена оперативно.

Социологическое исследование также указало на тот факт, что данные формы непосредственного участия в управлении делами государства и общества вызывают наибольшие сложности в их реализации представителями молодежи.

С учетом вышеизложенного далее будут рассмотрены общественные инициативы и обращения граждан как непосредственные формы участия молодежи в управлении делами государства и общества.

Одной из форм реализации права на участие в управлении делами общества и государства является институт электронных общественных инициатив. При этом в контексте реализации этого права молодежью данная форма приобретает особую важность, о чем будет сказано ниже.

Под «электронной общественной инициативой» в данной работе будет пониматься конституционно-правовой институт, который позволяет гражданам представлять свои инициативы по вопросам управления делами государства и общества на публичное рассмотрение и голосование с использованием сети Интернет. В тех случаях, когда инициатива находит поддержку среди определенного количества граждан, такая инициатива подлежит обязательному рассмотрению уполномоченным государственным органом. В юридической литературе данный институт также может обозначаться терминами «гражданская инициатива», «электронная петиция» и рассматриваться во взаимосвязи с более узкими институтами «нормотворческая инициатива граждан», «законодательная инициатива граждан». В этой связи важно отметить, что в состав общественных инициатив включают как нормотворческие инициативы (например инициативу по закреплению в Законе «Об основах государственной молодежной политики» института молодежного парламентаризма), так и инициативы ненормативного характера (например инициативу в Совет депутатов по созданию площадки для воркаута в местном парке).

Данные социологического опроса показывают, что молодые граждане «знакомы» с общими положениями института общественных инициатив, однако имеется ряд проблемных аспектов. Так, 21 % обучающихся имеет опыт обращения с инициативами в отношении жизни учебного заведения. Из числа тех, кто данный опыт имеет, более половины отметили, что их инициатива была поддержана и реализована (59,6 %); 23,4 % опрошенных порекомендовали доработать инициативное предложение, после чего его можно будет реализовать; 14,9 % указали на то, что их предложение реализовать невозможно. Только один обучающийся отметил, что его предложение не приняли и ничего не объяснили.

Среди работающей молодежи показатели следующие: 35 % работающей молодежи имеют опыт участия в разработке и реализации социально значимых инициатив, причем с возрастом количество респондентов с подобным опытом увеличивается (среди 18—24-летних — 24,5 % и 42,9 % — 25—30-летних). В то же время около половины данной категории опрошенной молодежи имеют опыт обращения к администрации своей организации, предприятия (49,5 %). Из их числа только у 31,4 % инициатива была поддержана и реализована; 27,9 % указали на то, что предложение не приняли и ничего не объяснили; 19,7 % отметили, что при условии доработки предложение будет реализовано; 21,3 % объяснили, что их предложение в настоящее время реализовать невозможно.

В целом, среди обучающейся и работающей молодежи институт общественных инициатив достаточно востребованный, однако уровень правовой грамотности по данному вопросу достаточно низкий.

Правовая основа института электронных общественных инициатив заложена как в ст. 25 МПОГПП, которая предполагает реализацию права на участие в управлении делами общества и государства посредством «общенародных дискуссий и диалога со своими представителями» (п. 8 ЗОП № 25), так и на национальном уровне в ст. 37 Конституции, положения которой позволяют гражданам принимать непосредственное участие в управлении делами общества и государства через проведение референдумов, обсуждение проектов законов и вопросов республиканского и местного значения, другими определенными законом способами.

Сегодня институт электронных общественных инициатив реализован на практике в Европейском Союзе и ряде государств:

1) в Европейском Союзе — «Европейская гражданская инициатива» — инструмент прямой демократии, закрепленный в Лиссабонском договоре, который позволяет одному миллиону граждан Европейского Союза (являющихся гражданами не менее четверти государств-участников Союза), направлять в Европейскую комиссию обязательные для рассмотрения предложения по вопросам, находящимся в союзном ведении. Голосование по инициативе возможно в электронной и «бумажной» форме<sup>139</sup>;

2) в Российской Федерации — «Российская общественная инициатива» — интернет-портал, который позволяет гражданам Российской Фе-

<sup>139</sup> *On the citizens' initiative [Electronic resource] : Regulation №211/2011 of the European Parliament and of the Council / EUR-Lex, 2019. Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:EN:PDF>. Date of access: 01.12.2019.*

дерации после прохождения процедуры авторизации через единую государственную систему идентификации и аутентификации выносить общественные инициативы на публичное голосование, голосовать за опубликованные инициативы. Инициативы, поддержанные более 100 тысячами граждан, пройдя экспертную оценку, направляются для рассмотрения в Государственную думу Федерального собрания Российской Федерации<sup>140</sup>;

3) в США — государственный портал по направлению петиций в Белый Дом<sup>141</sup>, в Великобритании — государственный портал петиций в Парламент и Правительство Великобритании<sup>142</sup>, в ФРГ — Портал комитета по петициям Бундестага<sup>143</sup> и др.

В Республике Беларусь в настоящее время институт электронных общественных инициатив полноценно не реализован как на нормативном правовом, так и на институциональном уровне. Сегодня в белорусском законодательстве решен вопрос лишь в отношении законодательной инициативы граждан посредством Закона Республики Беларусь от 26 ноября 2003 г. «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь»<sup>144</sup>. При этом данный Закон в ст. 1, как и в ст. 99 Конституции Республики Беларусь, право законодательной инициативы предоставляет лишь гражданам, обладающим избирательным правом, в количестве не менее 50 тыс. человек, что допускает реализацию этого права лишь лицами, достигшими 18 лет.

Реализацией института общественных инициатив в законодательстве в некоторой степени также можно считать ст. 40 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах»<sup>145</sup> и ст. 35 Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 г. «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»<sup>146</sup>, которые закрепляют

---

<sup>140</sup> О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 04.03.2013 № 183 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2019.

<sup>141</sup> *Petition Portal. The White House* [Electronic resource]. Mode of access: <https://petitions.whitehouse.gov>. Date of access: 01.12.2019.

<sup>142</sup> *Petition Portal. UK Government and Parliament* [Electronic resource]. Mode of access: <https://petition.parliament.uk>. Date of access: 01.12.2019.

<sup>143</sup> *Portal des Petitionsausschusses* [Electronic resource]. Mode of access: <https://epetitionen.bundestag.de>. Date of access: 01.12.2019.

<sup>144</sup> О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь от 26 ноября 2003 г. № 248-З: в ред. от 4 июня 2015 г. № 268-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

<sup>145</sup> О нормативных правовых актах [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

<sup>146</sup> О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь от 4 янв. 2010 г. № 108-З: в ред. от 9 янв. 2018 г. № 91-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

право граждан вносить нормотворческие инициативы в нормотворческие органы (в т.ч. в местные Советы депутатов). Однако указанные законы лишь закрепляют право, но не определяют порядок его реализации, что ставит под сомнение реализуемость этого права. При этом действующее законодательство не предусматривает электронную форму реализации института общественных инициатив.

На наш взгляд, необходима разработка комплексного нормативного правового акта, регулирующего электронные общественные инициативы. В данном акте необходимо решить следующие вопросы:

- что может быть предметом электронной общественной инициативы;
- какое количество граждан необходимо для ее рассмотрения уполномоченным государственным органом с учетом деления инициатив на республиканские и местные;
- порядок выдвижения и голосования по общественной инициативе;
- порядок предоставления общественности информации о ходе и результатах реализации общественной инициативы и др.

С позиций улучшения реализации права молодежи на участие в управлении делами общества и государства важны следующие положения.

*Во-первых*, правовое регулирование электронных общественных инициатив не должно строиться на устоявшемся в праве стереотипе эйджизма «с 18 лет». Представляется целесообразным для инициатив, непосредственно касающихся интересов молодежи, минимальный возраст участника общественной инициативы установить в 14 лет.

*Во-вторых*, процедурно институт общественных инициатив должен быть реализован через специальный интернет-ресурс, который должен предоставлять возможность группе граждан (гражданину) проявлять инициативу, знакомиться с размещенными инициативами, голосовать «за» или «против» инициативы, принимать участие в публичном обсуждении инициативы, получать информацию о голосовании по инициативе и результатах ее реализации государственными органами. Как представляется, такой интернет-ресурс может быть реализован либо на имеющемся государственном портале, например на базе официального интернет-портала Президента Республики Беларусь, либо в форме самостоятельного государственного интернет-портала. Принципиально важна здесь интернет-форма реализации данного института, которая будет способствовать вовлечению молодежи в управление делами общества и государства, так как интернет-коммуникация с социумом наиболее распространена среди молодежи. При этом подобный подход не повлечет нарушения баланса интересов в отношении других возрастных групп граждан.

*В-третьих*, требования, предъявляемые к общественным инициативам нормотворческого характера не должны излишне формализовываться, делая данный институт недоступным для граждан, в т.ч. и для молодежи. В Республике Беларусь Закон «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь» допускает в качестве предмета законодательной инициативы граждан только проект закона. Внесение обоснованного нормотворческого предложения в рамках исследуемого института не допускается. В свою очередь

ст. 40 Закона «О нормативных правовых актах» и ст. 35 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» в качестве предмета нормотворческой инициативы граждан допускает как проект нормативного правового акта, так и мотивированное нормотворческое предложение. Считаю завышенным требование о том, что предметом нормотворческой инициативы граждан может быть только проект нормативного правового акта. Представляется, что в отношении всех нормативных правовых актов должна допускаться возможность нормотворческой инициативы как в форме проекта, так и в форме обоснованного нормотворческого предложения. Применительно к законодательной инициативе это может быть решено введением в Регламент Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь института предварительной оценки обоснованного законодательного предложения граждан и подготовки на его основе законопроекта. Так, обоснованное законодательное предложение, поддержанное гражданами в количестве не менее 50 тысяч человек, должно быть в обязательном порядке рассмотрено профильной постоянной комиссией Палаты представителей. В случае одобрения постоянная комиссия должна подготовить законопроект на основе этого предложения и внести его на рассмотрение в Палату представителей.

Не менее важно развивать институт молодежных нормотворческих инициатив, в т.ч. и на местном уровне по принятию решений Совета депутатов. Данная возможность предусмотрена законодательством Республики Беларусь о местном управлении и самоуправлении. В соответствии с ч. 1 ст. 35 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» граждане имеют право по вопросам местного значения в установленном порядке вносить в Совет проекты решений или мотивированные предложения о необходимости принятия, изменения, дополнения, толкования, приостановления действия, признания утратившими силу, отмены решений Совета либо их отдельных положений. Отметим, что до настоящего времени в законодательстве Республики Беларусь отсутствует порядок реализации такой инициативы гражданами. Данный пробел должен быть устранен, в том числе в направлении улучшения ситуации с реализацией права молодежи на участие в управлении делами общества и государства.

*В-четвертых*, институт электронных общественных инициатив с позиций интересов молодежи будет представлять собой не только механизм принятия решений, учитывающих интересы молодежи, но, по крайней мере, способ для выражения молодежью своего мнения, форму реализации права «быть услышанным». В данной связи возможность выражать свое мнение минимизирует протестное поведение молодежи.

Обобщая вопрос о молодежных общественных инициативах в контексте развития в Беларуси института общественной инициативы, необходимо отметить следующее. Выдвижение общественной инициативы и сбор достаточного количества голосов в поддержку влечет для уполномоченного органа обязанность в разумный срок рассмотреть данную инициативу. Право принять положительное или отрицательное решение по

инициативе остается за уполномоченным органом. Именно это условие позволяет нам высказывать максимально либеральные идеи о формировании института общественной инициативы, поскольку сама по себе инициатива без одобрения уполномоченного органа остается лишь инициативой. Уполномоченный орган выступает барьером для дефектных инициатив, а также гарантией достижения баланса интересов различных возрастных групп населения.

Следующим институтом непосредственного участия молодежи в управлении делами общества и государства выступает *институт обращений молодых граждан*.

В Республике Беларусь право направлять индивидуальные и коллективные обращения граждан в государственные органы входит в число основных политических прав. Конституция Республики Беларусь в ст. 40 наделяет каждого правом направлять личные или коллективные обращения в государственные органы, а также гарантирует данное право установлением обязанности государственного органа и должностных лиц рассмотреть обращение и дать ответ по существу в определенный законом срок. Отказ от рассмотрения поданного заявления должен быть письменно мотивированным. Детализация данной конституционной нормы осуществлена в Законе Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц»<sup>147</sup>.

Указанный Закон, как и Конституция Республики Беларусь, не устанавливает каких-либо ограничений по возрасту для направления обращений в государственные органы. Конституция Республики Беларусь в ст. 40, используя формулу «каждый имеет право», наделяет всех без исключения правом на обращение, в том числе независимо от возраста. Закон «Об обращениях граждан и юридических лиц» также не устанавливает возраст, с которого возникает право на обращение у граждан: абз. 6 ст. 1 определяет, что заявителем обращения может быть любой гражданин, в т.ч. независимо от возраста. В то же время указанный закон в ст. 4 определяет, что граждане реализуют право на обращение лично либо через своих представителей. При этом письменные и электронные обращения от имени недееспособных граждан подаются их законными представителями. Устные обращения недееспособных граждан излагаются на личном приеме их законными представителями.

В целом можно констатировать, что Закон «Об обращениях граждан и юридических лиц» и другие нормативные правовые акты по вопросам обращений граждан и юридических лиц не устанавливает критериев и границ (в т.ч. возрастных) дееспособности (недееспособности) заявителей обращений.

Однако при рассмотрении обращений несовершеннолетних граждан практические работники применяют в таких ситуациях по аналогии соответствующие положения Гражданского кодекса Республики Беларусь о

<sup>147</sup> Об обращениях граждан и юридических лиц [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

дееспособности физических лиц<sup>148</sup>, который предусматривает различные объемы дееспособности в зависимости от возраста лица:

- дееспособность лиц в возрасте до 14 лет (частичная дееспособность);
- дееспособность лиц в возрасте от 14 до 18 лет (частичная дееспособность);
- дееспособность лиц старше 18 лет (полная дееспособность).

Здесь возникает закономерный вопрос: с какого момента лицо может реализовывать свое право на обращение самостоятельно — при наступлении полной дееспособности, то есть по достижении 18 лет, или с 14 лет, или с рождения (часть дееспособности малолетнего)? Правомерно ли отказать в рассмотрении обращения одиннадцатилетнему ребенку?

В этой связи Н.А. Саванович предлагает следующее решение данного вопроса. Несовершеннолетним в возрасте от 14 до 18 лет предоставлен достаточно широкий круг прав, которые они могут реализовывать самостоятельно, без согласия родителей. В частности, согласно п. 2 ст. 25 Гражданского кодекса Республики Беларусь несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет вправе самостоятельно, без согласия своих законных представителей: распоряжаться своими заработком, стипендией и иными собственными доходами; осуществлять права автора произведения науки, литературы или искусства, изобретения или иного охраняемого законодательством результата своей интеллектуальной деятельности; вносить денежные средства в банки или небанковские кредитно-финансовые организации и распоряжаться ими в соответствии с законодательством; совершать мелкие бытовые сделки и иные сделки, предусмотренные п. 2 ст. 27 ГК<sup>149</sup>.

В данном случае перечислены права несовершеннолетних в сфере частного права. Помимо этого, они обладают целым рядом прав в публичной сфере. Например, с 16 лет могут выступать в качестве учредителей отдельных общественных объединений и т.д. В процессе реализации предоставленных несовершеннолетним прав может возникнуть необходимость взаимодействия с государственными органами и иными организациями, что невозможно без наличия у таких лиц права на обращение. В связи с этим самостоятельно реализовывать свое право на обращение без согласия законных представителей должны иметь лица, достигшие 14 лет.

Представляется, что обращения лиц, не достигших 14 лет, должны подаваться их законными представителями. Однако в случаях необходимости защиты своих прав лицо, не достигшее 14 лет, должно иметь право самостоятельно обращаться с заявлениями в комиссии по делам несовершеннолетних, органы опеки и попечительства, прокуратуру, органы внутренних дел.

---

<sup>148</sup> *Постатейный комментарий к Закону Республики Беларусь от 18.07.2011 N 300-3 «Об обращениях граждан и юридических лиц» Н.А.Саванович // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.*

<sup>149</sup> *Постатейный комментарий к Закону Республики Беларусь от 18.07.2011 N 300-3 «Об обращениях граждан и юридических лиц» Н.А.Саванович // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.*

Таким образом, институт обращений граждан с позиции реализация права молодежи на участие в управлении делами общества и государства имеет дефект правового регулирования. Правовая неопределенность возрастных границ дееспособности (недееспособности) заявителей обращений может ущемлять право несовершеннолетних на направление обращений. В этой связи считаем необходимым устранить правовую неопределенность в Законе «Об обращениях граждан и юридических лиц» установив, что граждане, достигшие 14 лет могут самостоятельно реализовывать право на обращение. При этом обращения, направленные на защиту прав несовершеннолетних, рассматривают без ограничений по возрасту заявителя.

### **3.3. ФОРМЫ ОПОСРЕДОВАННОГО УЧАСТИЯ МОЛОДЕЖИ В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА**

Опосредованные формы участия молодежи могут быть различными, что обуславливается, в том числе, категорией молодежи (обучающаяся и работающая). Право на участие, право быть услышанными в учреждениях образования обучающиеся могут реализовать через ученическое (студенческое) самоуправление, которое обеспечивает развитие самостоятельности учащихся и студентов в принятии и реализации решений для достижения значимых целей. В настоящее время во всех учреждениях образования функционирует *система самоуправления*. Значение ее признается всеми участниками образовательного процесса. Так, из числа обучающихся, принявших участие в опросе, 48,8 % считают ученическое (студенческое) самоуправление очень важной и полезной формой деятельности (среди девушек данную позицию разделяют 54,7 %, среди юношей — 35,9 %). Еще 11,7 % отмечают, что без него было бы гораздо хуже. В то же время 18,8 % респондентов отмечают, что на практике система самоуправления реализуется достаточно формально, еще 3,3 % указали на бесполезность.

Почти половина респондентов знают о том, что в учреждении образования действует Совет самоуправления (49,8 % респондентов). Затруднились дать ответ на данный вопрос 35,1 %, 15,2 % дали однозначно отрицательный ответ на данный вопрос.

Особое внимание реализации права молодежи на участие в принятии решений, выражению социальных инициатив, гражданской позиции уделяется в рамках Глобальной инициативы Детского Фонда ООН (ЮНИСЕФ) «Город, дружественный детям», которая поддержана Республикой Беларусь и реализуется Министерством образования при поддержке Представительства ЮНИСЕФ в Беларуси.

В 22 городах, которые поддержали данную инициативу (в их числе Могилев и Новополоцк), созданы и действуют органы детского и молодежного самоуправления в форме детского и молодежного парламента (совета). Предполагается, что данные социальные институции расширяют возможности данной категории граждан влиять на принимаемые решения, затрагивающие их интересы, реализовывать инициированные ими проекты, инициативы.

*Молодежный парламентаризм* — это система представительства прав и законных интересов молодежи как особой социальной группы, основанная на создании и функционировании при органах государственной власти и местного самоуправления специальной общественной консультативно-совещательной структуры молодежи в виде молодежного парламента, молодежного правительства, молодежной палаты, молодежного совета<sup>150</sup>. При этом в качестве главной цели деятельности молодежных парламента указывается привлечение молодежи к активному участию в функционировании государства, разработка и реализация им эффективной молодежной политики путем представления законных интересов молодых граждан и общественно значимых идей в различных молодежных общественных консультативно-совещательных структурах.

Схожую позицию занимает Ж.Т. Тумуров, понимая под молодежным парламентаризмом реальный инструмент привлечения молодежи к активному участию в жизнедеятельности государства, разработке и реализации эффективной молодежной политики<sup>151</sup>. Под молодежным парламентаризмом необходимо понимать систему особых представительных общественных молодежных структур, созданных при органах государственной власти в целях выполнения совещательной и консультативной роли в процессе принятия решений, затрагивающих права и законные интересы молодежи. Главная цель такого рода структур — максимально обеспечить учет интересов молодежи при принятии общественно значимых решений путем активизации и реального вовлечения молодежи в общественно-государственный процесс.

Результаты нашего исследования показали, что почти половина респондентов (42,6 %) владеют информацией о деятельности детского/ молодежного парламента, при этом мы наблюдаем отличия в ответах по основным параметрам анализа: полу и возрасту (рис. 1).

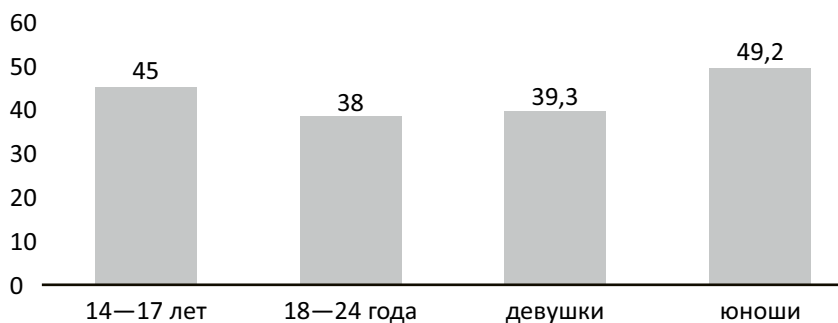


Рис. 1. Информированность детей и молодежи о деятельности детского/ молодежного парламента (в %)

<sup>150</sup> Гукова, И.Н. Роль молодежного парламентаризма в развитии общественно-политической активности современной российской молодежи / И.Н. Гукова // Научные ведомости. Серия История. Политология. Экономика. Информатика. 2014. № 1 (172). С. 169.

<sup>151</sup> Тумуров, Ж.Т. Формирование молодежного парламентаризма: теория и практика / Ж.Т. Тумуров // Вестник Забайкальского государственного университета. Серия Политика и политические науки. 2012. № 6 (85). С. 35.

В то же время об организации работы молодежного парламента, вопросах, которые обсуждаются в рамках его деятельности, большинство респондентов информированы в недостаточной степени. Только 13,3 % ребят указали на свою хорошую информированность (отметим, что из 9 ребят, которые принимают участие, двое только кое-что слышали о его деятельности, что может свидетельствовать о формальном участии); 43,9 % владеют частичной информацией; 16,3 % почти ничего не знают; 20,5 % не владеют информацией. Отметим, что чем старше респонденты, тем меньший уровень информированности они демонстрируют.

Давая субъективную оценку того, представляет ли молодежный парламент интересы всех категорий детей и молодежи, большинство респондентов (42,9 %) затруднились ответить. Категоричное **да** высказали 38,8 %, **нет** — 18,4 %.

Как видим, одна из проблем, которую следует решать для развития детского и молодежного парламентаризма — развитие информационной поддержки деятельности парламента. Необходимо не формальное освещение педагогами учреждений образования и ознакомление с уставами, а максимальное использование подхода «равный равному», потенциала сверстников, сайтов учреждений образования в информировании детей и молодежи (на страницу Молодежного парламента г. Могилева подписано 550 человек).

В настоящий момент актуальна и имеет большую научно-практическую направленность идея создания в 2018 г. Молодежного парламента при Национальном Собрании Республики Беларусь. Создание Молодежного парламента при Национальном собрании Республики Беларусь, на наш взгляд, необходимо понимать как образование определенной структуры при Совете Республики, которая будет выполнять совещательные и консультативные функции в процессе принятия законов, затрагивающих интересы молодежи. Данная палата будет являться представительным республиканским общественным молодежным органом, выборы в который будут происходить многоступенчатым путем (путем выборов в Молодежные парламента при областных Советах депутатов, Минском городском Совете депутатов, а затем на заседаниях последних будет происходить выдвижение кандидатур в Молодежный парламент при Совете Республики).

Вполне обоснованной при этом следует назвать необходимость закрепления в законодательстве Республики Беларусь понятия «молодежный парламентаризм». На этом основании считаем необходимым дополнить ч. 1 ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об основах государственной молодежной политики» абзацем четвертым и изложить норму в следующей редакции: «молодежный парламентаризм — одна из форм молодежного самоуправления, представляющая собой создание определенных структур совещательного и консультативного характера при органах государственной власти и местных Советах депутатов, целью которых является обеспечение представительства молодых граждан в процессе принятия государственно и общественно значимых решений, затрагивающих интересы молодежи».

Немаловажное значение имеют вопросы представительства молодежи на местном уровне путем создания совещательных и консультативных органов (кроме молодежных парламентов). В настоящий момент создание такого рода органов из представителей молодых граждан не предусмотрено законодательством Республики Беларусь. Показательной в этом ключе следует считать норму Хартии об участии молодежи, закрепляющую институт «молодежного делегата»<sup>152</sup>. Так, согласно п. 37 Хартии об участии молодежи «для обеспечения «представительства» молодежи в институциональных структурах муниципалитетов и в региональных образованиях необходима должность «молодежного делегата» в административных структурах на местном или региональном уровнях»<sup>153</sup>. Кроме этого, в Хартии об участии молодежи закреплено, что «там, где эта практика не внедрена, муниципалитеты и региональные образования изучают в рамках действующего местного законодательства условия для создания такой должности для представителя, предложенного, например, от молодежных объединений»<sup>154</sup>. Такую практику возможно внедрить и в Республике Беларусь. В белорусское законодательство возможно ввести такого рода норму. Так, согласно ст. 37 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении» определено, что «наряду с предусмотренными настоящим Законом формами прямого участия граждан в государственных и общественных делах местное самоуправление может осуществляться и в иных формах, не противоречащих законодательству»<sup>155</sup>.

Создание совещательных и консультативных органов при местных Советах депутатов позволит обеспечить непосредственное участие молодежи в процессе принятия решений, затрагивающих интересы молодых граждан. Возможно предусмотреть в законодательстве порядок созыва таких органов при необходимости (в случае рассмотрения «молодежного вопроса»). Кроме того, в случае образования совещательных органов из представителей молодых граждан, будет эффективна реализация их конституционного права на обращение в государственные органы. Здесь речь идет об органах прокуратуры. Подача обращения от совещательного органа обращает на себя внимание больше, чем просто, к примеру, от 2-3 человек. Вместе с тем не исключаем и возможность привлечения к процессу рассмотрения «молодежного вопроса» и представителя общественного молодежного объединения, действующего на соответствующей территории.

---

<sup>152</sup> Европейская хартия об участии молодежи в жизни муниципальных и региональных образований [Электронный ресурс] // Информационно-правовое обеспечение «ГАРАНТ». Режим доступа : <http://base.garant.ru/2541077/>. Дата доступа : 09.05.2019.

<sup>153</sup> Там же.

<sup>154</sup> Там же.

<sup>155</sup> О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-3: в ред. Закона Респ. Беларусь от 09.01.2018 г. № 91-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

Отметим, что установление правовой основы для деятельности совещательных и консультативных органов при местных Советах депутатов не потребует разработки отдельного нормативного правового акта. Вполне достаточно внести отдельные положения в регламентирование порядка работы сессий местного Совета депутатов. В частности, одним из возможных путей видится внесение изменений и дополнений в ст. 12 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». Часть 1<sup>1</sup> ст. 12 может быть изложена следующим образом: «При рассмотрении на сессии Совета вопросов, затрагивающих права и законные интересы молодежи, обеспечивается участие совещательных органов из представителей молодых граждан и (или) представителя молодежного общественного объединения, действующего на соответствующей территории». Не исключаем и иные варианты реформирования законодательства о местном самоуправлении в данном направлении.

Особая роль в реализации опосредованных форм участия молодежи в управлении делами общества и государства принадлежит детским и молодежным общественным объединениям. Молодежные объединения можно рассматривать как «школу», в которой дети и молодежь получают уроки формирования активной личной позиции в реализации гражданских прав. Сектор молодежных общественных организаций развивается достаточно активно. По данным исследователей, проводивших исследование «Потенциал взаимодействия молодежных общественных организаций и инициатив в решении общих задач в Республике Беларусь», сектор молодежных организаций гражданского общества Беларуси на период 2016 г. включал в себя около 327 организаций (по официальным данным Министерства юстиции Республики Беларусь на 2015 год в Беларуси зарегистрировано 272 молодежных общественных объединения, включая 27 детских). Из них 80 % — официально зарегистрированные молодежные общественные объединения, около 10 % организаций являются не зарегистрированными, статус еще 10 % организаций остался не выясненным. По данным Министерства юстиции Республики Беларусь по состоянию на 1 июля 2018 года зарегистрировано уже 355 молодежных общественных организаций, в том числе детских — 36<sup>156</sup>.

Как отмечается в информации, подготовленной Информационно-аналитическим центром при Администрации Президента Республики Беларусь<sup>157</sup>, в работе этих организаций принимают участие свыше 1 млн. 663 тыс. детей и молодых людей. По мнению авторов, эти цифры свидетельствуют о социальной активности детей и молодежи, о равных правах на участие в работе объединений и организаций, отсутствии дискриминации относительно детей из разных социальных страт. В числе

<sup>156</sup> См.: Режим доступа : [https://minjust.gov.by/directions/compare\\_coverage/](https://minjust.gov.by/directions/compare_coverage/). Дата доступа : 10.09.2019.

<sup>157</sup> Молодежь Беларуси: возможности для самореализации. Режим доступа : <http://giar.by/assets/files/informirovanie/08.molodezh-belarusi.vozmozhnosti-dlya-samorealizacii.pdf> 4. Дата доступа : 10.09.2019.

наиболее многочисленных объединений называются Белорусская республиканская пионерская организация, Белорусский республиканский союз молодежи, Белорусская республиканская скаутская организация, Белорусская молодежная организация спасателей-пожарных.

По результатам проведенного нами опроса 35,2 % обучающихся (37,9 % девушек и 29,7 % юношей; 29 % детей в возрасте 14 — 17 лет и 46,2 % 18 — 24-летних и 28,5 % работающей молодежи (24,6 % женщин и 32,8 % мужчин; 18 — 24 года — 34 % и 25 — 30 лет — 24,3 %) состоят в организации в настоящее время, еще 19,5 % первых и 15,4 % вторых не являются членами, но принимают участие в мероприятиях, которые проводятся ими соответственно). 42,4 % и 41,5 % соответственно не знают об их деятельности, но не принимают участия.

Юноши более критично относятся к деятельности организаций. Они чаще не видят смысла в участии (25,5 % юношей и 16,6 % девушек), а также не доверяют их лидерам (12,3 % и 8 % соответственно). Девушки чаще отмечают нехватку времени (47,9 % девушек и 36,8 % юношей).

Подобное отношение является ожидаемым. Результаты, полученные нами, сопоставимы с выводами других белорусских авторов. Работая с опубликованными результатами коллег, мы видим, что независимые исследователи достаточно критично оценивают деятельность молодежных общественных организаций. Приведем пример выводов, которые были сделаны исследователями: «Участие молодежи в деятельности молодежных организаций не является активным: лишь около 15 % молодых людей состоят в молодежных ассоциациях, и лишь четверть из них участвует в их деятельности активно. Молодежные организации практически невидимы для белорусской молодежи. Существует диссонанс между возможностями, которые предлагают молодежи молодежные организации, и потребностями, которые испытывает молодежь. Региональная активность молодежных общественных организаций низкая. Основная масса молодежных организаций сконцентрирована в столице (около 61 %) и областных городах (около 20 % организаций), в то время как в регионах (в областных городах и в областях) зарегистрировано в среднем от 1 % до 4 % организаций. В секторе молодежных организаций отсутствуют ярко выраженные организации-лидеры и персональные лидеры. Однако в ходе исследования были выявлены узловые организации и яркие личности, от которых, по сути, зависит, насколько интенсивно будет происходить консолидация организаций в рамках сектора»<sup>158</sup>.

Вместе с тем в современный период все большее значение приобретают различные объединения молодых граждан в сети Интернет. Появление такого рода «электронных общественных объединений» обусловлено переходом к новому типу отношений, развивающихся в рамках

<sup>158</sup> Потенциал взаимодействия молодежных общественных организаций и инициатив в решении общих задач [Электронный ресурс]. Режим доступа : <https://cet.eurobelarus.info/ru/library/publication/2016/01/15/potentsial-vzaimodeystviya-molodezhnyh-obschestvennyh.html>. Дата доступа : 03.09.2019.

информационного общества, построения «электронного государства». Новые коллективные субъекты, как правило, создаются с целью решения разовых молодежных вопросов, создаются на временный срок и выступают наиболее быстрым, эффективным и доступным способом участия молодежи в управлении делами общества и государства.

В связи с появлением «электронных общественных объединений» важно определить, требуется ли разработка нового блока законодательства либо достаточно применить по аналогии имеющуюся регламентацию правового статуса данных субъектов на сферу информационного пространства. К примеру, 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»<sup>159</sup>. Отметим, что, несмотря на исход решения вопроса о правовом регулировании, новые электронные формы опосредованного участия молодежи в управлении делами общества и государства приобретают все большую значимость и актуальность и являются востребованными для данной категории граждан.

## Заключение

Правовое регулирование права молодежи на участие в управлении делами общества и государства представлено на двух уровнях: международном и национальном. Общие базовые положения о запрете на дискриминацию по возрастному признаку в процессе принятия значимых решений представлены в таких основных международных документах, как Всеобщая декларация прав человека (1948), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966), Конвенция ООН о правах ребенка (1989), в ряде международных документов, принятых в рамках СНГ и др. Кроме этого, согласно Замечаниям общего порядка № 12 (2009) Комитета по правам ребенка не устанавливается какого-либо возрастного ограничения в отношении права ребенка выражать свои взгляды, не поощряются государства-участники к введению в законодательство или на практике возрастных ограничений, которые ущемляли бы право ребенка быть заслушанным по всем затрагивающим его вопросам. В то же время учитывается степень зрелости ребенка и его возрастные особенности в процессе реализации права на участие в управлении обществом и государством. Национальное законодательство Республики Беларусь представлено Конституцией Республики Беларусь, Законом Республики

<sup>159</sup> О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2018 году [Электронный ресурс]: Послание Конституционного Суда Республики Беларусь // Конституционный Суд Республики Беларусь / Послания Конституционного Суда. Режим доступа : <http://www.kc.gov.by/main.aspx?guid=27535>. Дата доступа : 15.08.2019.

Беларусь «Об основах государственной молодежной политики», Законом Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц» и др.

Право на управление делами общества и государства базируется на положениях п. а ст. 25 Пакта о гражданских и политических правах, который определяет, что «принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей». Согласно Замечаниям общего порядка, принятым Комитетом по правам человека, содержание данного права проявляется через непосредственное и опосредованное участие граждан в управлении делами общества и государства. При этом формами непосредственного участия выступают следующие:

- 1) членство в законодательных органах;
- 2) занятие исполнительных постов;
- 3) участие в референдуме;
- 4) участие в народных собраниях, обладающих правом принимать решения по местным вопросам или делам определенной общины;
- 5) членство в представительных органах, создаваемых по консультации с правительством страны.

Формами опосредованного участия молодежи в управлении делами общества и государства являются следующие:

- 1) посредством свободно выбранных представителей;
- 2) через участие в общенародных дискуссиях;
- 3) через диалог со своими представителями;
- 4) путем осуществления своего права на организацию.

В современный период одной из активных форм участия молодежи в управлении обществом и государством является деятельность молодежных парламентов. Под молодежным парламентаризмом необходимо понимать систему особых представительных общественных молодежных структур, созданных при органах государственной власти в целях выполнения совещательной и консультативной роли в процессе принятия решений, затрагивающих права и законные интересы молодежи. Главная цель такого рода структур — максимально обеспечить учет интересов молодежи при принятии общественно значимых решений путем активизации и реального вовлечения молодежи в общественно-государственный процесс. Представляется наиболее актуальным создание представительного молодежного органа на уровне высшего государственного органа. В процессе исследования разработан Проект Постановления Совета Республики о создании Молодежной палаты при Совете Республики Национального собрания Республики Беларусь.

Немаловажное значение имеют вопросы, касающиеся представительства молодежи на местном уровне путем создания совещательных и консультативных органов (кроме молодежных парламентов). В настоящий момент создание такого рода органов из представителей молодых граждан не предусмотрено законодательством Республики Беларусь. При этом готовность такого участия подтверждается данными проведенного анкетирования молодых граждан. Установление правовой основы

для деятельности совещательных и консультативных органов при местных Советах депутатов не потребует разработки отдельного нормативного правового акта. Вполне достаточно внести отдельные положения в регламентирование порядка работы сессий местного Совета депутатов. В частности, нами предлагается определенный процессуальный порядок созыва таких органов в случае рассмотрении «молодежного вопроса».

Большое значение в современный период имеют новые «электронные общественные объединения» молодых граждан, которые создаются с целью решения разовых молодежных вопросов на временный срок и выступают наиболее быстрым, эффективным и доступным способом участия молодежи в управлении делами общества и государства.

Право направлять индивидуальные и коллективные обращения граждан в государственные органы входит в число основных политических прав. На сегодняшний день реализация молодежью данного права может быть затруднена в силу наличия правовой неопределенности в части установления в действующем законодательстве об обращениях граждан возрастных границ, с которых у граждан возникает возможность самостоятельно реализовывать право на обращение в государственные органы и иные организации. На практике отсутствие законодательно регламентированных возрастных границ для самостоятельной реализации права на обращение в государственные органы и иные организации влечет нарушение прав несовершеннолетних на обращение. В этой связи считаем необходимым устранить правовую неопределенность в Законе Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. №300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц», установив, что граждане, достигшие 14 лет, могут самостоятельно реализовывать право на обращение.

Право молодежи на участие в управлении делами общества и государства также должно строиться на повышении инициативности молодых граждан, что может быть реализовано через развитие в Республике Беларусь Института молодежных общественных инициатив. Необходима разработка комплексного нормативного правового акта, регулирующего общественные инициативы, в т.ч. и нормотворческие инициативы граждан. Здесь нужно решить вопросы: что может быть предметом общественной инициативы; какое количество граждан необходимо для ее рассмотрения уполномоченным государственным органом; порядок выдвижения и голосования по общественной инициативе; порядок предоставления информации о ходе и результатах реализации общественной инициативы и др.

В целях совершенствования законодательства в части вовлечения в процесс молодежи данный нормативный правовой акт также должен способствовать участию молодежи в управлении делами общества и государства, что может быть достигнуто такими мерами, как:

1) правовое регулирование общественных инициатив не должно строиться на устоявшемся в праве стереотипе эйджизма «с 18 лет», представляется целесообразным для инициатив, непосредственно касающихся интересов молодежи, минимальный возраст участника общественной инициативы установить в 16 лет;

2) процедурно институт общественных инициатив должен быть реализован через специальный интернет-ресурс, который должен предоставлять возможность группе граждан (гражданину) подать инициативу, ознакомиться с размещенными инициативами, голосовать «за» или «против» инициативы, принимать участие в публичном обсуждении инициативы, получать информацию о голосовании по инициативе и результатах ее реализации государственными органами. Как представляется, такой интернет-ресурс может быть реализован либо на имеющемся государственном портале, например на базе официального интернет-портала Президента Республики Беларусь, либо в форме самостоятельного государственного интернет-портала. При этом подобный подход не повлечет нарушение баланса интересов в отношении других возрастных групп граждан;

3) требования, предъявляемые к общественным инициативам нормотворческого характера не должны излишне формализовываться, делая данный институт недоступным для граждан, в т.ч. и для молодежи.

В результате исследования определено, что наличие закрепленных в общественном сознании гендерных стереотипов о социальных ролях не способствует реализации женщинами права на участие в политической и общественной жизни наравне с мужчинами, при этом изначально мужчины и женщины имеют идентичные потребности на участие в управлении делами государства и общества.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ**

### **ПРОЕКТ**

#### **Постановление Совета Республики Национального Собрания Республики Беларусь «Об утверждении Положения о Молодежной Палате при Совете Республики Национального Собрания Республики Беларусь»**

##### **1. Общие положения**

1.1. Молодежная Палата при Совете Республики Национального Собрания Республики Беларусь (далее — Молодежная Палата) является совещательным и консультативным органом и осуществляет свою деятельность на общественных началах в соответствии с настоящим Положением и законодательством Республики Беларусь.

1.2. Общее руководство деятельностью Молодежной Палаты осуществляет Председатель Совета Республики Национального Собрания Республики Беларусь либо по поручению Председателя Совета Республики его представитель.

1.3. Деятельность Молодежной Палаты основывается на принципах выборности, приоритета прав и свобод человека и гражданина, гуманизма, законности, коллегиальности, гласности и сочетания общегосударственных интересов и интересов общественности.

## **2. Основная цель и задачи Молодежной палаты**

2.1. Основной целью Молодежной Палаты является осуществление совещательной и консультативной деятельности в области законодательного регулирования прав и законных интересов молодежи.

2.2. Задачами Молодежной Палаты являются привлечение молодежи к участию в принятии государственно значимых решений, формирование правовой и политической культуры молодежи, правовое воспитание молодежи, учет интересов молодого поколения.

## **3. Порядок формирования Молодежной палаты**

3.1. Молодежная Палата состоит из представителей молодежных парламентов при областных и Минском городском Советах депутатов. Численность Молодежной Палаты — 28 членов.

3.2. Молодежные парламенты при областных и Минском городском Советах депутатов избирают на заседаниях по 4 представителя из числа членов Молодежных парламентов при областных и Минском городском Советах депутатов в состав Молодежной Палаты большинством голосов от общего числа членов.

3.4. Молодежная Палата избирается сроком на четыре года. При этом каждые два года ее состав обновляется на 50 процентов.

## **4. Организация работы Молодежной палаты**

4.1. В работе Молодежной Палаты могут принимать участие депутаты Палаты Представителей Национального Собрания Республики Беларусь, члены Совета Республики Национального Собрания Республики Беларусь, Президент Республики Беларусь, руководители республиканских органов государственного управления Республики Беларусь.

4.2. Заседания Молодежной Палаты проводятся не менее двух раз в год. Заседания Молодежной Палаты созываются Председателем Совета Республики по собственной инициативе либо по предложению Президиума Молодежной палаты.

4.3. Заседание Молодежной Палаты правомочно, если на нем присутствует не менее половины от общего числа членов Молодежной Палаты при Совете Республики.

4.4. Молодежная Палата по направлениям своей деятельности разрабатывает и принимает решения в форме рекомендаций для их рассмотрения в профильных комиссиях Палаты Представителей Национального Собрания Республики Беларусь по вопросам, затрагивающим права и законные интересы молодежи, а также решения по организационным вопросам своей деятельности.

4.5. Рекомендации Молодежной Палаты считаются принятыми, если за них проголосовало большинство членов Молодежной Палаты, присутствовавших на заседании Молодежной Палаты.

4.6. На первом заседании Молодежной Палаты простым большинством голосов членов Молодежной Палаты, присутствующих на данном заседании, избирают председателя Молодежной Палаты, заместителей председателя Молодежной Палаты, ответственного секретаря Молодежной Палаты.

4.7. В Молодежной Палате формируется Президиум Молодежной палаты, который организует работу Молодежной палаты. В состав Президиума Молодежной Палаты входят председатель Молодежной Палаты, заместители председателя Молодежной Палаты, ответственный секретарь Молодежной Палаты.

4.8. Президиум Молодежной Палаты созывает заседания Молодежной Палаты, организует работу Молодежной Палаты, разрабатывает планы работы Молодежной Палаты и представляет их на утверждение Молодежной Палаты.

4.9. Молодежная Палата по предложению Президиума Молодежной Палаты из числа своих членов может образовывать экспертные и рабочие группы Молодежной Палаты. В работе экспертных и рабочих групп Молодежной Палаты могут участвовать представители государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений, ученые и специалисты.

4.10. Председатели постоянных комиссий Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь вправе приглашать представителей Молодежной Палаты на свои заседания.

4.11. Председатель Молодежной Палаты и иные представители Молодежной Палаты по приглашению Председателя Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь вправе участвовать в заседаниях Совета Республики.

4.11. Молодежная Палата по предложению Председателя Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь может оказывать содействие в рассмотрении обращений, поступивших в Совет Республики от молодых людей, анализировать эти обращения и вносить предложения руководству Совета Республики по улучшению законодательства и правоприменительной практики в сфере обеспечения прав, законных интересов молодежи, надлежащего выполнения ею возложенных обязанностей.

4.12. Председатель Молодежной Палаты, один из заместителей председателя Молодежной Палаты один раз в полгода представляет доклад о деятельности Молодежной Палаты Председателю Совета Республики Национального Собрания Республики Беларусь.

## РАЗДЕЛ 4

# СОДЕЙСТВИЕ БЕЗРАБОТНЫМ ЖЕНЩИНАМ В РАЙОННЫХ ЦЕНТРАХ В ОРГАНИЗАЦИИ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (НА ПРИМЕРЕ МОГИЛЕВСКОЙ ОБЛАСТИ)

**Авторы**<sup>160</sup>:

**Березюк Л.А.**, ассистент кафедры государственно-правовых дисциплин Белорусского государственного экономического университета, магистр юридических наук;

**Довыденко И.И.**, старший преподаватель кафедры экономики и управления Могилевского государственного университета имени А.А. Кулешова, кандидат экономических наук;

**Похомова А.А.**, доцент кафедры социологии Белорусского государственного университета, кандидат социологических наук, доцент.

## Введение

Экономические и социальные отношения, складывающиеся на рынке труда, играют важную роль для государства, так как затрагивают интересы работников и работодателей, коммерческих и некоммерческих организаций и т.д. Состояние рынка труда может выступать одним из социально-экономических индикаторов, сигнализирующих об эффективности преобразований и нововведений в различных сферах жизнедеятельности общества. Дисбаланс спроса и предложения рабочей силы является одной из проблем на рынке труда в Республике Беларусь, следствием которой выступает безработица. Безработица — одно из социальных явлений, затрагивающих основные сферы жизни общества, в том числе экономическую, политическую, социальную. Поэтому государственные органы особое внимание уделяют контролю за уровнем безработицы как в целом по стране, так и в отдельных регионах.

В Республике Беларусь есть регионы, которые по ряду индикаторов (например уровень безработицы, развитие предпринимательства, средняя заработная плата, интенсивность миграции из региона и др.) можно отнести к «депрессивным»<sup>161</sup>, или «дотационным» (в качестве критерия

<sup>160</sup> Коллектив авторов выражает благодарность за помощь в подготовке данного исследования студентке Белорусского государственного экономического университета Сивухо Татьяне.

<sup>161</sup> Мазоль, О. Опыт зарубежных стран в сфере развития депрессивных регионов / О. Мазоль [Электронный ресурс]. Режим доступа : [http://www.beroc.by/publications/policy\\_papers/the-experience-of-foreign-countries-in-the-development-of-depressed-regions/](http://www.beroc.by/publications/policy_papers/the-experience-of-foreign-countries-in-the-development-of-depressed-regions/). Дата доступа : 01.07.2019.

будет выступать основной источник формирования местных бюджетов). Среди таких регионов находится и Могилевская область. Уровень зарегистрированной безработицы в Могилевской области в 2018 году составил 0,6 %, при этом районы различались между собой по уровню безработицы<sup>162</sup>. К территориям с напряженной ситуацией на рынке труда в Могилевской области были отнесены в 2019 году 7 регионов: Бельничский, Кличевский, Костюковичский, Мстиславский, Чаусский и Чериковский районы, город Бобруйск<sup>163</sup>.

Рабочая сила и ее качество могут выступать фактором, способствующим депрессивности региона, а также ресурсом для преодоления социально-экономического застоя в регионе. Одной из мер по преодолению «депрессивности» региона является развитие рынка рабочей силы и развитие деловой среды<sup>164</sup>. Количество индивидуальных предпринимателей в Могилевской области на 01.10.2019 составляло 24 413, что является одним из самых низких показателей по республике<sup>165</sup>. Согласно данным Министерства экономики Республики Беларусь, на 1 января 2019 года наименьшее количество ремесленников насчитывалось в Могилевской области — 4 182<sup>166</sup>.

Отсутствие работы имеет ряд негативных последствий, в особенности для безработной женщины: усиливается финансовая зависимость от мужчины, повышается уровень тревожности, снижается уверенность в будущем и т.п. Осуществление трудовой деятельности позволяет женщине занимать определенное положение в обществе. Государственные службы занятости реализуют ряд функций, способствующих трудоустройству безработных, в том числе и женщин. Так, согласно Закону Республики Беларусь от 15.06.2006 № 125-З «О занятости населения Республики Беларусь» (далее — Закон о занятости), безработные могут пройти обучающие курсы, повышение квалификации или профессиональную переподготовку, переселение на новое место жительства и работы (ст. 10).

Альтернативой наемному труду может выступать самозанятость в различных формах ее проявления. *Предпринимательской деятельностью* является самостоятельная деятельность юридических и физических лиц, осуществляемая ими в гражданском обороте от своего имени, на свой

---

<sup>162</sup> Уровень зарегистрированной безработицы по городам и районам // Статистический ежегодник Могилевской области / Национальный статистический комитет Республики Беларусь. Минск, 2019. С. 100.

<sup>163</sup> Территории с напряженной ситуацией на рынке труда [Электронный ресурс] // Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь. Режим доступа : [http://mintrud.gov.by/ru/territoriya\\_napryag](http://mintrud.gov.by/ru/territoriya_napryag). Дата доступа : 03.11.2019.

<sup>164</sup> Труд и занятость в Республике Беларусь: статистический сборник / Национальный статистический комитет Республики Беларусь. Минск, 2018. С. 12—13.

<sup>165</sup> Малое и среднее предпринимательство: пресс релиз январь-октябрь 2019 / Министерство по налогам и сборам Республики Беларусь [Электронный ресурс]. Режим доступа : <http://www.nalog.gov.by/ru/svedeniya-predprinimatelstvo/>. Дата доступа : 08.11.2019.

<sup>166</sup> Ремесленная деятельность / Министерство экономики Республики Беларусь [Электронный ресурс]. Режим доступа : <http://www.economy.gov.by/ru/remeslo-ru/>. Дата доступа : 08.11.2019.

риск и под свою имущественную ответственность и направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи вещей, произведенных, переработанных или приобретенных указанными лицами для продажи, а также от выполнения работ или оказания услуг, если эти работы или услуги предназначаются для реализации другим лицам и не используются для собственного потребления. К предпринимательской деятельности не относятся ремесленная деятельность<sup>167</sup>, деятельность по оказанию услуг в сфере агроэкотуризма<sup>168</sup> и иные виды деятельности, в том числе с уплатой единого налога<sup>169</sup>, перечисленные в ст. 1 Гражданского кодекса Республики Беларусь<sup>170</sup>.

Предпринимательская деятельность, ремесленная деятельность и деятельность по оказанию услуг в сфере агроэкотуризма активно поддерживаются государством. Так, одной из функций государственных служб занятости, в том числе в районных центрах, выступает оказание содействия безработным гражданам в организации данных видов деятельности.

Таким образом, есть необходимость исследования эффективности механизма содействия занятости безработных женщин посредством организации ими отдельных видов экономической деятельности. В частности, важно определить социально-экономические условия организации и ведения индивидуальной предпринимательской деятельности в районных центрах, оценить практику осуществления содействия безработным женщинам в организации некоторых видов экономической деятельности в районных центрах и проанализировать соотношение национального и международного правового регулирования, а также экономических условий и социальной реальности в Республике Беларусь на примере районных центров Могилевской области, для построения дальнейших выводов о том, какие меры могут быть применены для повышения эффективности содействия безработным женщинам в организации собственного дела.

**Объектом** исследования выступает реализация безработными женщинами права на труд.

**Предмет** исследования — механизм содействия безработным женщинам, проживающим в районных центрах Могилевской области, в организации предпринимательской деятельности, ремесленной деятельности, а также деятельности по оказанию услуг в сфере агроэкотуризма.

<sup>167</sup> Об осуществлении физическими лицами ремесленной деятельности [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь от 9 окт. 2017 г., № 364 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

<sup>168</sup> О развитии агроэкотуризма [Электронный ресурс]: Указ Президента от 9 окт. 2017 г., № 365 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

<sup>169</sup> О регулировании деятельности физических лиц [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь от 19 сент. 2017 г., № 337 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

<sup>170</sup> Гражданский кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс]: 7 дек. 1998 г., № 218—3 : принят Палатой представителей 28 окт. 1998 г. : одобр. Советом Респ. 19 нояб. 1998 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 17 июля 2018 г. № 135-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

Целью данной исследовательской работы является разработка и обоснование комплекса мер по оптимизации содействия безработным женщинам, проживающим в районных центрах Могилевской области, в организации предпринимательской, ремесленной деятельности, а также деятельности по оказанию услуг в сфере агроэкотуризма.

Для достижения поставленной цели необходимо решить ряд задач:

- 1) проанализировать национальное и зарубежное правовое регулирование в области содействия занятости, а также соответствие законодательства Республики Беларусь международным стандартам в данной области;
- 2) выявить барьеры и трудности, с которыми сталкиваются безработные женщины на рынке труда в районных центрах Могилевской области;
- 3) разработать рекомендации по совершенствованию деятельности в области содействия безработным женщинам в организации отдельных видов экономической деятельности в районных центрах Могилевской области.

*Гипотезой* проводимого исследования выступает утверждение о том, что комплекс мер по содействию безработным женщинам, проживающим в районных центрах Могилевской области, в организации предпринимательской, ремесленной деятельности, а также деятельности в сфере агроэкотуризма не в полной мере способствует их интеграции в экономическую деятельность и нуждается в оптимизации.

### **Аналитический обзор литературы**

В связи с междисциплинарным характером исследования анализ научной и исследовательской литературы по теме осуществлялся по нескольким направлениям. Среди белорусских социологов, чьи работы раскрывают сущность феномена, потенциал и характер белорусского предпринимательства, можно отметить следующих: И.А. Андроса (изучение историко-социологического аспекта белорусского предпринимательства)<sup>171</sup>, О.В. Кобяка (изучение экономического поведения хозяйствующих субъектов с позиции социологического анализа)<sup>172</sup>, Д.И. Алехина (изучение регионального развития предпринимательской деятельности)<sup>173</sup>, А.И. Лученка (изучение особенностей государственного регулирования предпринимательской деятельности)<sup>174</sup>, В.В. Еловских (анализ роли малого бизнеса в белорусской экономике)<sup>175</sup>, В.Н. Карягина (исследование роли малого и среднего бизнеса в процессе экономического

---

<sup>171</sup> Андрос, И.А. *Белорусский предприниматель в обществе и государстве: историко-социологический анализ* / И.А. Андрос. Минск : Беларуская навука, 2015. 364 с.

<sup>172</sup> Кобяк, О.В. *Экономический человек: закономерности формирования мышления и механизмы управления поведением* / О.В.Кобяк. Минск : Право и экономика, 2006. 211 с.

<sup>173</sup> Алехин, Д.И. *Организация и осуществление инновационной деятельности субъектами малого предпринимательства в Республике Беларусь* / [В.К.Пустовалов и др.] Минск : БелИСА, 2006. 167 с.

<sup>174</sup> Лученок, А. И. *Государственное регулирование предпринимательской деятельности в Республике Беларусь* / А.И.Лученок. Минск : «Право и экономика», 1999. 243 с.

<sup>175</sup> Еловских, В.В. *Роль малого бизнеса в белорусской экономике* / В.В. Еловских. Минск : Издатель И.П. Логвинов, 2005. 55 с.

роста; изучение опыта европейских стран по стимулированию предпринимательской деятельности)<sup>176</sup>, Н.В. Ефимова (изучение процесса становления белорусского предпринимательства)<sup>177</sup>.

В то время как тема предпринимательства развита в белорусской науке достаточно хорошо, такие аспекты как женское предпринимательство или предпринимательство в сельской местности еще только начинают осваиваться белорусскими учеными. Среди исследователей, которые занимались разработкой данной тематики, можно выделить Е.В. Ермакову, цикл работ которой посвящен различным аспектам женского труда на рынке<sup>178</sup>. Исследованием темы агротуризма и экотуризма и развитием соответствующей деятельности в Республике Беларусь занимаются такие ученые, как В.А. Клищунова, Н.М. Борисенко, Я.И. Аношко, С.А. Лученюк, А.П. Касьяненко (изучение специфики агроэкоконтуризма в Гомельской области), Г.М. Грибов (социологический анализ сельского туризма в Республике Беларусь), В.И. Бельский, Л.Н. Кривцун-Левшина (социологическое изучение феномена сельского туризма) и др. Несмотря на то, что развитие бизнеса с привлечением местных экоресурсов поддерживается на разных уровнях управления, проблемы агроэкоконтуризма в белорусской науке исследованы недостаточно широко. Наблюдаются и проблемы с терминологией в отношении туризма в сельской местности: *сельский туризм, деревенский туризм, фермерский туризм, агротуризм и экотуризм, агроэкоконтуризм* у разных исследователей используются и как синонимичные, и как самостоятельные понятия. Изучение агроэкоконтуризма как возможной сферы организации индивидуальной трудовой деятельности в районных центрах в белорусской науке практически не ведется.

Наряду с этим в Республике Беларусь практически нет работ, комплексно рассматривающих правовое регулирование процесса содействия занятости в виде организации отдельных видов экономической деятельности. Отдельные аспекты содействия занятости населения охарактеризованы в комментариях законодательства о труде Республики Беларусь и учебных пособиях. Затрагиваются некоторые вопросы в области правового регулирования вступления в экономическую деятельность в работах экономистов Т.П. Быковой и Е.Н. Зуева. Однако они касаются процесса осуществления экономической деятельности, а не содействия в реализации права на труд. В данном контексте можно выделить монографию Е.Е. Орловой (к.ю.н., РФ) «Законодательство о занятости го-

<sup>176</sup> Карягин, В.Н. Развитие регионального предпринимательства с использованием европейских стандартов и инструментов, в том числе в малых городах и сельской местности: польский опыт: бюллетень для предпринимателей и организаций, поддерживающих предпринимательство / В. Н. Карягин. — Белосток : Подляский фонд регионального развития : Минск, Минский столичный союз предпринимателей и работодателей, 2016. 34 с.

<sup>177</sup> Ефимова, Н.В. Белорусское предпринимательство: виртуальная реальность / Н.В. Ефимова // Социология. 2001. № 2. С. 28—34.

<sup>178</sup> Ермакова, Е. В. Труд женщин в рыночной системе: методологический и теоретический аспекты проблемы / Е.В. Ермакова. Минск : БГУ, 2002. 98 с.; Ермакова, Е. Легко ли быть предпринимчивой: женщина в бизнесе / Е. Ермакова // Беларусь. Думка. 2002. № 3. С. 101—105.

сударств-участников СНГ», в которой проводится комплексное научное исследование проблем унификации и гармонизации законодательства в сфере занятости населения в государствах-участниках СНГ, а также анализируются виды и формы занятости. Однако данная работа не освещает процесс правового регулирования содействия занятости посредством организации отдельных видов экономической деятельности, только выделяя самостоятельно организованную занятость в отдельный вид занятости, а процесс субсидирования самозанятости — в форму содействия занятости, посредством которой гражданин реализует свое право на свободно избранную занятость<sup>179</sup>.

Таким образом, междисциплинарное изучение содействия занятости безработных женщин посредством организации таких видов экономической деятельности, как ремесленная деятельность, предпринимательская деятельность и деятельность по оказанию услуг в сфере агроэкотуризма в Республике Беларусь практически не осуществляется.

### **Методология исследования**

Тема женской безработицы затрагивает правовое поле, экономические отношения, а также социальную сферу межличностных и межгрупповых отношений. Поэтому для решения задач и достижения поставленной цели необходимо применение междисциплинарного подхода в исследовании. Взаимодействие таких наук, как юриспруденция, экономика и социология в данном исследовании позволит выработать единый междисциплинарный понятийный аппарат, обогатить эмпирическую базу исследования, осуществить всесторонний анализ исследуемой темы и сформулировать практикоориентированные выводы, основанные на эмпирическом материале.

Интеграция исследовательских методов и техник через призму междисциплинарности предоставляет возможность, с одной стороны, убрать границы предметной области каждой из наук, а с другой стороны, развить аналитические способности ученых исследовательского коллектива посредством обогащения индивидуального багажа знаний через тесное взаимодействие с представителями других наук.

Как отмечает С.А. Лебедев, есть, как минимум, три вида проблем, решение которых неизбежно при проведении успешного междисциплинарного исследования: методологические, организационные и информационные<sup>180</sup>. Так, разработка методологических оснований с учетом особенностей каждой дисциплины важно на стадиях планирования и разработки исследовательской стратегии. Тщательно продуманная методология — фундамент дальнейшего исследования и гарант надежности полученных результатов. На стадии реализации исследовательской стратегии, сбора эмпирической информации и ее обработки важно решение

<sup>179</sup> Орлова, Е.Е. *Законодательство о занятости государств-участников СНГ : сравнительно-правовой анализ и перспективы гармонизации : монография.* М. : Юрлитинформ, 2016. 240 с.

<sup>180</sup> Лебедев, С.А. *Философия науки: Словарь основных терминов.* М.: Академический Проект, 2004. С. 103.

организационных проблем, так как каждый участник исследовательского коллектива нуждается в информации от своих коллег для построения стройной системы выводов. После подготовки итоговых документов по результатам исследования существует необходимость в экспертизе полученных результатов для последующего ознакомления с ними научного сообщества и других заинтересованных лиц. Так, результаты проведенного исследования могут быть применимы не только в образовательном процессе в высшей школе, но и специалистами Комитета по труду, занятости и социальной защите населения Могилевского облисполкома.

Выбор методов исследования обусловлен не только спецификой темы, особенностями объекта и предмета, но и осознанным применением подхода, основанного на правах человека и реализацией такого принципа как инклюзивность. Поэтому в качестве основных методов исследования выступают следующие:

- анализ статистических данных,
- формально-логический метод,
- вторичный анализ данных социологических исследований,
- метод интерпретации,
- экономическое моделирование,
- анкетный опрос,
- социологическое интервью с экспертами.

*Анализ статистических данных* позволяет определить уровень женской безработицы в Могилевской области, сформировать предварительный портрет безработной женщины, проанализировать основные сферы ее возможного трудоустройства и уровень предлагаемой заработной платы. Применение метода *экономического моделирования* дает возможность проанализировать безработицу как экономическое явление, спрогнозировать ее состояние при существующей системе содействия безработным и в перспективе.

Использование приемов и способов формально—логического метода способствует выявлению и исследованию трудностей и препятствий при реализации права на труд женщинами Могилевской области (анализ), созданию целостного представления о правовом регулировании права на труд посредством рассмотрения международного и национального законодательства (синтез), определению сходства или различия в процессе содействия занятости безработным женщинам в Республике Беларусь и в зарубежных странах (сравнение), а также выявлению и оценке нераспространенных в Республике Беларусь способов такого содействия (аналогия). Посредством метода интерпретации проанализированы тексты нормативных правовых актов, а также процесс их применения различными субъектами в рамках исследуемой темы.

*Вторичный анализ данных социологических исследований* дает возможность проследить динамику поведения безработных женщин на рынке труда.

В качестве эмпирических данных выступили результаты, полученные при применении методов анкетного опроса и социологического интер-

вью. Проведение *анкетного опроса* в данном исследовании позволяет определить роль специалистов службы занятости в содействии безработным женщинам в организации предпринимательской, ремесленной деятельности, а также деятельности по оказанию услуг в сфере агротуризма. В апреле—мае 2019 г. был опрошен 21 специалист из районных управлений по труду, занятости и социальной защите населения в 13 районных центрах Могилевской области.

*Глубинное интервью* как качественный социологический метод способствует наиболее полной реализации принципа инклюзивности. Используя метод типичного представителя, в сентябре-ноябре 2019 г. было отобрано и опрошено 5 женщин для выявления проблем, связанных с поиском работы и трудоустройством, возникающих у неработающих женщин, проживающих в районных центрах Могилевской области.

#### **4.1. Содействие государства в реализации безработными гражданами права на труд**

Всеобщая декларация прав человека, принятая и провозглашенная Резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН 10 дек. 1948 г. (далее — ВДПЧ) провозглашает, что каждый человек имеет право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы (п. 1 ст. 23 ВДПЧ). Участвующие в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах от 16 дек. 1966 г. (далее — МПЭСКП) государства признают право на труд, которое включает право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается, и предпримут надлежащие шаги к обеспечению этого права (ч. 1 ст. 6 МПЭСКП).

Как отмечается Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам ООН (далее — КЭСКО), право на труд имеет важнейшее значение для осуществления других прав человека и является неотделимым и неотъемлемым компонентом человеческого достоинства. Каждый человек вправе иметь такую возможность трудиться, которая позволяет ему вести достойный образ жизни. Право на труд обеспечивает выживание индивида и его семьи и одновременно содействует развитию и признанию индивида в рамках общества, при условии, что вид трудовой деятельности был выбран свободно или на него было дано свободное согласие (см. п. 1 Замечаний общего порядка (далее — ЗОП) № 18 (2005) КЭСКО по ст. 6 МПЭСКП)<sup>181</sup>.

Право на необходимый для поддержания здоровья и благосостояния жизненный уровень и право на обеспечение на случай безработицы, бо-

<sup>181</sup> Замечания общего порядка № 18 «Статья 6 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах» [Электронный ресурс]: E/C.12/GC/18, 2006. Режим доступа : [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fGC%2f18&Lang=ru](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fGC%2f18&Lang=ru) . Дата доступа : 25.05.2019.

лезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от человека обстоятельствам закреплено в ч. 1 ст. 25 ВДПЧ. Участвующие в МПЭСКП государства признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. Государства-участники МПЭСКП должны принимать надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права (ч. 1 ст. 11 МПЭСКП).

Республика Беларусь провозглашает право каждого на достойный уровень жизни в ст. 21 Конституции Республики Беларусь. Представляется, что реализация права на достойный уровень жизни зависит как от государства, так и от каждого индивида. Так, государство создает систему правовых гарантий и гарантий их реализации, а человек действует в пределах предоставленных прав. Здесь очевидна связь права на достойный уровень жизни и других социально-экономических прав, а особенно — права на труд, реализуя которое человек может иметь тот уровень жизни, который ему необходим.

Республика Беларусь, ратифицировав Конвенцию МОТ 1964 года № 122 о политике в области занятости и являясь участницей МПЭСКП, в ст. 41 Конституции Республики Беларусь закрепляет, что гражданам Республики Беларусь гарантируется *право на труд* как наиболее достойный способ самоутверждения человека, т. е. право на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, образованием, профессиональной подготовкой и с учетом общественных потребностей, а также на здоровые и безопасные условия труда. Содействие полной, продуктивной и свободно избранной занятости, предусмотренное Конвенцией и Рекомендацией 1964 года о политике в области занятости, следует считать средством обеспечения на практике осуществления права на труд (п. 1 Рекомендации № 169).

Законодательство Республики Беларусь не содержит определения понятия «содействие занятости», указывая только, что содействие в организации предпринимательской деятельности, деятельности по оказанию услуг в сфере агротуризма, ремесленной деятельности выражается в ее организационном и методическом обеспечении, а также в финансовой поддержке (п. 3 Положения о содействии безработным в организации предпринимательской деятельности, деятельности по оказанию услуг в сфере агротуризма, ремесленной деятельности, утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь от 7 марта 2008 г., № 342, в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 22 октября 2016 г., № 856 (далее — Положение о содействии)).

*Содействие* в данном исследовании будет рассматриваться как участие государства, коммерческих и некоммерческих организаций в делах безработных женщин с целью помочь, поддержать, обеспечить их интеграцию в экономическую деятельность, включающее в себя определенные меры (мероприятия) и то, как они реализуются. Отметим, что *субъектами (агентами) содействия* занятости могут выступать государство

(в лице служб занятости, комиссий по содействию занятости, местных исполнительных и распорядительных органов), а также некоммерческие и коммерческие организации. В свою очередь, содействие занятости может осуществляться в следующих *видах*: методическое (всеми субъектами), организационное (всеми субъектами) и финансовое (возвратное — коммерческими организациями, невозвратное — государством).

Положением о содействии определяется порядок содействия органами государственной службы занятости населения безработным в организации названных видов экономической деятельности. *Организационное и методическое обеспечение* осуществляется в виде информирования, консультирования безработных о порядке и об условиях организации предпринимательской деятельности, деятельности по оказанию услуг в сфере агротуризма, ремесленной деятельности, направления безработных на профессиональное обучение, оказания помощи безработным в подготовке необходимых документов для получения финансовой поддержки (п. 3 Положения о содействии). *Финансовая* поддержка оказывается безработным на основании представленных ими документов в виде субсидии (п. 3 Положения о содействии).

Процесс содействия занятости достаточно детально регламентирован в законодательстве Республики Беларусь. Более того, положения законодательства Республики Беларусь в области содействия занятости безработным женщинам формально соответствуют международным нормам.

*В соответствии со ст. 3 МПЭСКП государства обязуются обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми экономическими, социальными и культурными правами.* Так, в Республике Беларусь женщинам обеспечивается предоставление равных с мужчинами возможностей в получении образования и профессиональной подготовке, в труде и продвижении по службе (работе), в общественно-политической, культурной и других сферах деятельности, а также создание условий для охраны их труда и здоровья в соответствии со ст. 41 и ст. 42 Конституции Республики Беларусь. Осуществление ст. 3 МПЭСКП в связи со ст. 6 МПЭСП требует, в частности, чтобы в законе и на практике мужчины и женщины имели равный доступ к рабочим местам любого уровня и к любым профессиям и чтобы программы профессиональной подготовки и ориентации как в государственном, так и в частном секторах предоставляли мужчинам и женщинам навыки, информацию и знания, необходимые им для равного пользования правом на труд (см. п. 23 ЗОП № 16 (2005) КЭСКП по ст. 3 МПЭСКП)<sup>182</sup>.

Государство обязано осуществлять содействие безработной женщине в реализации права на труд посредством организации отдельных видов экономической деятельности. Суть и объем обязательства государства

<sup>182</sup> Замечания общего порядка № 16 «Равное для мужчин и женщин право пользования экономическими, социальными и культурными правами (статья 3 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах)» [Электронный ресурс]: E/C.12/2005/4, 2005. Режим доступа : [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f2005%2f4&Lang=ru](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f2005%2f4&Lang=ru). Дата доступа : 25.05.2019.

в отношении права на труд имеет три уровня и заключается в обязательствах *уважать, защищать* и *осуществлять* реализацию (включает обязательство обеспечивать, содействовать осуществлению и поощрять) права на труд (см. п. 22 ЗОП № 18 (2005) КЭСКП по ст. 6 МПЭСКП). Осуществление права на труд зависит от выполнения взаимосвязанных критериев (наличие, доступность, качество и адекватность). Именно в соответствии с такой схемой и осуществлялся анализ законодательства Республики Беларусь, чтобы определить, насколько деятельность государства отвечает потребностям безработной женщины.

Республика Беларусь стала одной из 193 стран, которая выразила приверженность Повестке дня в области устойчивого развития и пообещала своим гражданам достичь этих Целей до 2030 года. В соответствии с Национальной стратегией устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года (одобрено Протоколом заседания Президиума Совета Министров Республики Беларусь, 2 мая 2017 г. № 10) «Беларусь будущего — это безопасная страна, государство законности и порядка, справедливости и солидарности, партнерства и ответственности, где соблюдаются все права человека, надежны институты защиты частной собственности, профессионально работают органы правопорядка, пользующиеся доверием граждан».

Анализ правового регулирования в области обеспечения занятости показал, что государство осуществляет необходимые меры на законодательном уровне. Вместе с тем, несмотря на неравное положение женщин на рынке труда, в Республике Беларусь предпринимается недостаточно конкретных практических мер по их интеграции в экономическую деятельность. Несмотря на реальную возможность получения финансовой помощи от государства, трудности у безработных женщин могут возникнуть в связи с существующими гендерными стереотипными представлениями о труде и ведении бизнеса женщинами, в связи с их низкой мотивацией к организации экономической деятельности и неуверенностью в своих силах при организации собственного дела, а так же в процессе регистрации и осуществления отдельных видов экономической деятельности. В контексте проводимого исследования можно сделать вывод о том, что проблемы в сфере содействия безработным женщинам в организации отдельных видов экономической деятельности существуют не в законодательстве, а в его применении. Выявление таких проблем и определение путей их разрешения и должно являться первостепенной задачей государства.

Кроме этого, реализация мер по содействию занятости безработным женщинам будет также способствовать достижению Целей устойчивого развития (далее — ЦУР) по таким направлениям, как: 1) обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек (цель № 5); 2) содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех (цель № 8); 3) создание стойкой инфраструктуры, содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и

инновациям (цель № 9); 4) сокращение неравенства внутри стран и между ними (цель № 10); 5) обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов (цель № 11).

#### **4.2. Реализация обязательства государства в сфере права на труд и его реализация в отношении безработных женщин в районных центрах Могилевской области**

Меры государственной политики направлены на поощрение равного доступа и возможностей граждан, особенно проживающих в малых городах и сельской местности. Среди ключевых направлений деятельности Правительства Республики Беларусь на 2018 — 2020 годы отмечается развитие предпринимательства, в том числе и через «совершенствование системы поддержки малого и среднего предпринимательства, укрепление диалога бизнеса и власти», а также содействие занятости населения через разработку и внедрение «новых гибких и нестандартных форм занятости населения»<sup>183</sup>. В отношении туризма Правительством Республики Беларусь до 2020 года предполагается прилагать усилия для увеличения вклада данной отрасли в развитие белорусской экономики через «развитие туристической инфраструктуры, повышение качества обслуживания в сфере туризма»<sup>184</sup>. Это касается и развития такого вида туризма, как агроэкотуризм, который способствует сохранению и трансляции культурного наследия белорусского народа, повседневных практик ведения хозяйства, культуры гостеприимства, развитию экологического сознания и культуры досуга. Кроме этого, государство должно воздерживаться от действий, прямо или косвенно препятствующих осуществлению права на труд (обязательство уважать право на труд).

Представляется, что государство должно выполнять обязательство *защищать* право на труд путем принятия мер и законодательства, исключаяющих гендерную дискриминацию; укрепляющих равенство мужчин и женщин; направленных на борьбу с гендерными стереотипами и развитие каждой личности. Защита государства от третьих лиц в контексте проводимого исследования может быть рассмотрена в различных направлениях: это и установление действенных мер по профилактике гендерного насилия, гендерной дискриминации в трудовой сфере.

Обязательство *осуществлять* включает обязательство *обеспечивать, содействовать осуществлению и поощрять* право на труд. Выполнение Республикой Беларусь обязательства осуществлять (обеспечивать) право на труд подтверждается признанием права на труд в национальной правовой системе, осуществлением государственной политики в об-

---

<sup>183</sup> Программа деятельности Правительства Республики Беларусь на 2018 — 2020 годы. Минск: Беларусь, 2018. 53 с.

<sup>184</sup> Там же.

ласти права на труд, а также разработкой с учетом прогноза социально-экономического развития с 1992 г. государственных программ содействия занятости. Программы содействия занятости населения представляют совокупность мероприятий с финансовым, организационным и иным обеспечением и являются главным инструментом реализации политики в области занятости. В Республике Беларусь в настоящее время реализуются следующие значимые с точки зрения исследования программы:

1) Государственная программа о социальной защите и содействии занятости населения на 2016 — 2020 годы (утверждена постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30 янв. 2016 г. № 73, в ред. постановления Совета Министров Республики Беларусь от 18 окт. 2018 г. № 748) (далее — Программа содействия занятости);

2) Национальный план действий по обеспечению гендерного равенства в Республике Беларусь на 2017 — 2020 годы (утвержден постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 17 фев. 2017 г. № 149) (далее — План по гендерному равенству);

3) Государственная программа «Малое и среднее предпринимательство в Республике Беларусь» на 2016 — 2020 гг. (утверждена постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 23 февраля 2016 г. № 148, в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 28 дек. 2017 г. № 1015).

Реализация подпрограммы 1 «Содействие занятости населения» по двум основным направлениям — обеспечение эффективной занятости и реализация мер активной политики занятости, предусматривается путем решения, в том числе, задачи по стимулированию экономической активности населения, вовлечение в трудовую деятельность экономически неактивного населения (инвалидов, женщин, имеющих малолетних детей, лиц пенсионного возраста и других), совершенствованию институциональных, организационных и финансовых механизмов содействия занятости населения.

При этом, как отмечено в Плане по гендерному равенству, проблемным, наряду с иными аспектами, остается вопрос развития женского предпринимательства и самозанятости. В связи с этим содействие безработным женщинам в организации предпринимательской, ремесленной деятельности, а также в деятельности по оказанию услуг в сфере агротуризма, в том числе в сельской местности, путем оказания консультативной, методической и правовой помощи, обучения правовым и финансовым основам предпринимательской деятельности, предоставления финансовой поддержки в виде субсидий, предусмотрено в качестве одного из мероприятий Плана по гендерному равенству. Так, за 9 месяцев 2018 года 561 женщина получила такую субсидию — это 42,6 % от общего количества всех безработных, которым оказана такая помощь<sup>185</sup>.

<sup>185</sup> Минтрудо: около 43 % получателей субсидий на свое дело в Беларуси — женщины [электронный ресурс]: Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. Режим доступа : <http://pravo.by/novosti/obshchestvenno-politicheskie-i-v-oblasti-prava/2018/december/31779/>. Дата доступа : 25.05.2019.

В государственную программу «Малое и среднее предпринимательство в Республике Беларусь» на 2016 — 2020 гг. не интегрировано гендерное измерение, однако в целом она разработана в целях обеспечения развития малого и среднего предпринимательства в Республике Беларусь.

Выполнение обязательства *осуществлять (стимулировать)* право на труд подтверждается тем, что, согласно законодательству о занятости Республики Беларусь, государство гарантирует безработным бесплатные профессиональную ориентацию, психологическую поддержку, профессиональную подготовку, переподготовку, повышение квалификации и освоение содержания образовательной программы обучающихся курсов с учетом общественных потребностей и в соответствии с имеющимися склонностями, способностями, навыками и особенностями их психофизического развития (ч. 4 ст. 10 Закона о занятости); содействие в организации предпринимательской деятельности, деятельности по оказанию услуг в сфере агротуризма, ремесленной деятельности (ч. 4 ст. 10 Закона о занятости).

Обязательство *осуществлять (поощрять)* право на труд предполагает наличие и реализацию информационно-просветительских программ для повышения уровня информированности населения о праве на труд (см. п. 28 ЗОП № 18 (2005) КЭСМП по ст. 6 МПЭСМП). В Республике Беларусь предусмотрены названными программами и должны реализовываться следующие мероприятия: 1) профориентационная работа с гражданами, обратившимися за содействием в трудоустройстве в органы по труду, занятости и социальной защите; 2) информирование населения и систематическое освещение в средствах массовой информации актуальных вопросов занятости населения (размещение на официальных сайтах органов по труду, занятости и социальной защите, а также Минтруда и соцзащиты информации о мерах содействия занятости; распространение информационных буклетов; проведение других мероприятий, направленных на решение вопросов занятости населения); 3) организация прямых телефонных линий, онлайн-конференций по вопросам занятости, женского предпринимательства и самозанятости женщин; 4) информационное сопровождение в государственных СМИ вопросов содействия занятости женщин, положительного опыта женского предпринимательства и самозанятости женщин.

В настоящее время на рынке труда присутствуют как участники из государственного сектора, так и коммерческого, которые оказывают консалтинговые услуги, помогают в трудоустройстве граждан, предоставляют возможность переквалификации и переобучения. Отдельно стоит отметить деятельность коммерческих структур и общественных объединений, которые оказывают консультативную, финансовую и правовую помощь женщинам, в том числе безработным женщинам и женщинам—предпринимательницам. Например, группа поддержки малого бизнеса при Европейском банке реконструкции и развития, Общественное объединение «Белорусский союз предпринимателей», Общественное объ-

единение «Белорусский союз женщин», Могилевский женский центр «Пралеска», Общественное объединение «Могилевский женский центр поддержки и самообразования», Общественное объединение «Предприниматели Могилевской области» и др. По результатам проведенного анкетного опроса 47,6 % сотрудников отделов занятости Могилевской области в своей работе сотрудничают с представителями общественных объединений, среди которых ОО «Белорусское общество инвалидов», Белорусское общество Красного Креста, Белорусское общественное объединение ветеранов, Белорусское общество «Знание». 23,8 % респондентов указали, что сотрудничества между специалистами по занятости населения и представителями общественных объединений нет.

Осуществление права на труд во всех его формах и на всех уровнях предполагает существование отдельных взаимозависимых и основополагающих элементов, реализация которых будет зависеть от условий, сложившихся в каждом государстве-участнике: наличие, доступность, качество (п. 12 ЗОП № 18 (2005) КЭСКО по ст. 6 МПЭСКО), а также адекватность.

**Наличие:** государства-участники должны располагать специальными службами для оказания заинтересованным лицам помощи и поддержки в выявлении и нахождении имеющихся в наличии возможностей трудоустройства. В Республике Беларусь для реализации государственной политики в области содействия занятости населения и обеспечения гражданам соответствующих гарантий создана государственная служба занятости населения, работу которой возглавляет и организует Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь (далее — МТиСЗ). Для реализации государственной политики в области содействия занятости населения на местах в структуре соответствующих местных исполнительных и распорядительных органов создаются комитеты по труду, занятости и социальной защите областных, Минского городского исполнительных комитетов, управления (отделы) по труду, занятости и социальной защите городских, районных исполнительных комитетов.

Помимо государственной службы занятости, Декретом Президента Республики Беларусь от 25 января 2018 г. № 1 «Об изменении Декрета Президента Республики Беларусь» предусмотрено возложение функций в области занятости на местные исполнительные и распорядительные органы (п. 2.4), а также создание постоянно действующих комиссий, основной задачей которых является содействие гражданам в трудоустройстве и оказании консультативной, методической и правовой помощи по вопросам трудоустройства и (или) самозанятости. В состав комиссий включают депутатов всех уровней, специалистов органов по труду, занятости и социальной защите, жилищно-коммунального хозяйства, органов внутренних дел, других подразделений районного (городского) исполнительного комитета (местной администрации). В состав комиссии также могут входить представители общественных объединений. Следовательно, содействие безработным в организации некоторых видов экономической деятельности осуществляется, с одной стороны, органами

по труду, занятости и социальной защите, а с другой стороны, коммерческими и некоммерческими организациями. Примерами последних являются Центры поддержки предпринимательства, бизнес-инкубаторы, технопарки, союзы и ассоциации предпринимателей и др.

С целью оценки механизма содействия безработным женщинам в организации отдельных видов экономической деятельности со стороны государственных органов был составлен портрет среднестатистического сотрудника службы занятости в районном центре, выявлен его основной функционал в соответствии с потребностями населения. Как показали результаты анкетного опроса, портрет сотрудника отдела занятости выглядит следующим образом: женщина (81 % от опрошенных), с высшим образованием (88 % от опрошенных женщин) в возрасте до 50 лет (64,7 % от опрошенных женщин), имеющая опыт работы в должности более 5 лет (47,6 % от опрошенных женщин). Чаще всего функционал специалиста районного отдела занятости включает проведение консультаций по организации самозанятости безработными (указало 81 % опрошенных), регистрацию граждан в качестве безработных (66,7 % опрошенных), информационную поддержку о наличии вакансий в городских организациях (66,7 %), организацию обучающих курсов для безработных граждан (57,1 %) и переподготовку безработных граждан (52,4 %).

Более 57 % респондентов отметили потребность в дополнительной информации для выполнения работы. Как правило, дефицит информации опрошенные специалисты восполняют при помощи регулярного доступа в сеть Интернет на рабочем месте (91,7 %), курсов повышения квалификации (83,3 %), консультаций со специалистами в области права, экономики, социальной работы (41,7 %), консультаций у более опытных коллег (25 %), профессиональной литературы (16,7 %). Респонденты отметили, что в большей степени они заинтересованы в получении информации об актуальных изменениях в законодательстве в сфере занятости (91,7 %).

Таким образом, с безработными женщинами в службе занятости работают высококвалифицированные специалисты-женщины, имеющие большой опыт работы с людьми, заинтересованные в качественном исполнении своих профессиональных обязанностей и готовые использовать для этого имеющиеся в их распоряжении возможности. Данные сотрудники хорошо знакомы с особенностью географического расположения районного центра и его природными ресурсами, правовым полем организации занятости населения, особенностью менталитета людей в данном районе, экономическими и социокультурными потребностями района. Однако, неработающие женщины, участвовавшие в глубинном интервью в рамках данного исследования, отметили, что обращаться к специалистам службы занятости не планируют, так как «...заведомо знаю, что должность, которая меня интересует, мне не предложат...» (N., 43 года), либо в большей степени надеются на помощь друзей и родственников «...пока думаю, что жена брата быстрее поможет. Вот жду, что там решится» (Галина, 54 года).

**Доступность:** доступность на недискриминационной основе, физическая доступность, доступность информации.

**Доступность на недискриминационной основе.** Отношения, связанные с обеспечением занятости, регулируются Трудовым кодексом Республики Беларусь (далее — ТК) (п. 5 ч. 1 ст. 4 ТК). Дискриминация, то есть ограничение в трудовых правах или получение каких-либо преимуществ в зависимости от пола, расы и иных признаков запрещается. Лица, считающие, что они подверглись дискриминации в сфере трудовых отношений, вправе обратиться в суд с соответствующим заявлением об устранении дискриминации (ст. 14 Трудового кодекса Республики Беларусь (в ред. Закона Респ. Беларусь от 17 июля 2018 г. № 124-3) (далее — ТК)). Государственная политика в области содействия занятости населения также направлена на обеспечение равных возможностей всем гражданам независимо от пола <...> в реализации права на труд (ст. 10 Закона о занятости). Вместе с тем не представляется возможным проанализировать судебную практику по делам о дискриминации, так как областные (Минский городской) суды изучение и обобщение судебной практики по данному направлению не проводят<sup>186</sup>.

Как отмечают опрошенные специалисты службы занятости в районных центрах Могилевской области, за консультацией к ним чаще всего обращаются мужчины (61,9 %), что соответствует информации, полученной из результатов выборочного исследования Статистического комитета Республики Беларусь о том, что женщины реже, чем мужчины обращаются в управления по труду, занятости и социальной защите<sup>187</sup> по причине низкого кредита доверия к этому способу трудоустройства.

**Физическая доступность** (см. п. 22 ЗОП № 5 (1994) КЭСКП)<sup>188</sup>. Одним из инструментов содействия безработным женщинам в организации отдельных видов экономической деятельности со стороны государства выступают возможность пройти обучающие курсы по основам организации и ведения бизнеса, а также получение субсидии на открытие бизнеса. Содержание программы обучающих курсов для безработных регламентирует Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 12 октября 2006 г. № 1334 «Об утверждении Положения о порядке организации профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации безработных и иных категорий граждан и освоения ими содержания образовательной программы обучающих курсов по направлению органов по труду, занятости и социальной защите». В частности, в п. 27 ука-

<sup>186</sup> О практике применения судами норм законодательства, регулирующих труд женщин и работников, имеющих семейные обязанности: постановление Президиума Верховного суда Республики Беларусь, 5 дек. 2017 г., № 7. Режим доступа : [http://court.gov.by/ru/justice\\_rb/praktice/prez/b6f29a79d92944a3.html](http://court.gov.by/ru/justice_rb/praktice/prez/b6f29a79d92944a3.html). Дата доступа : 10.10.2019.

<sup>187</sup> Труд и занятость в Республике Беларусь: статистический сборник / Национальный статистический комитет Республики Беларусь. Минск, 2018. 310 с.

<sup>188</sup> Замечания общего порядка № 5: Лица с какой либо формой инвалидности [Электронный ресурс]: 1994. Режим доступа : [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4760&Lang=ru](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4760&Lang=ru). Дата доступа : 25.05.2019.

занного документа обозначено, что наполняемость учебной группы при организации обучения безработных должна составлять 20—30 человек. Однако, в исключительных случаях при согласовании решения руководителя управления (отдела) по труду, занятости и социальной защите с комитетом облисполкома допускается наполняемость учебной группы в количестве не менее 12 человек (п. 28). Это означает, что при отсутствии должной наполняемости группы обучение проводиться не будет.

Как показали результаты анкетного опроса, безработные женщины испытывают интерес к возможности обучения на курсах по основам ведения бизнеса, а также получения субсидии на собственное дело, и обращаются за консультацией к сотрудникам службы занятости. С вопросами, связанными с организацией таких видов экономической деятельности, как предпринимательская деятельность, ремесленная деятельность, деятельность в сфере агроэкотуризма, безработные женщины предпочитают справляться самостоятельно. Можно сделать вывод о том, что у безработных есть необходимость в получении комплексной всесторонней информации в одном месте и в краткие сроки. Однако обучающие курсы по бизнес-планированию организуются для безработных Могилевской области, как правило, в областном центре и длятся около двух недель.

Таким образом, для обучения на курсах, в посещении которых безработная женщина заинтересована, она должна на 2 недели делегировать свои семейные обязанности другим членам семьи (при их наличии). Следовательно, у безработной женщины, проживающей в районном центре и желающей пройти обучающие курсы по планированию, организации и ведению бизнеса, есть определенные барьеры и трудности, связанные с физической доступностью данных курсов (необходимость оставить семью и переложить семейные обязанности на других членов семьи на время обучения, а также необходимость полной комплектации группы для проведения обучающих курсов).

*Доступность информации.* Районные центры Могилевской области обеспечены Интернет-соединением. Районные отделы занятости населения имеют собственные страницы на платформе районных исполнительных комитетов и Советов депутатов. Как правило, информация, расположенная на таких web-сайтах, состоит из функций отдела занятости, возможности обучения (переподготовки, повышения квалификации) безработных по различным специальностям, а также выдержек из Закона о занятости. В недостаточной степени, как видится, отражена информация о содействии гражданам в организации отдельных видов экономической деятельности (в большинстве случаев имеется только упоминание, что гражданам осуществляется такое содействие).

Опрошенные специалисты, оказывающие консультативную помощь безработным в районных центрах Могилевской области, указывают на то, что для информирования безработного населения используются разные каналы распространения информации, в том числе такие, как информационный стенд, Интернет-ресурсы, личная беседа. Информационный стенд используют в 84,2 % случаев для информирования безра-

ботных о возможности организации ремесленной деятельности, в 90 % случаев — о возможности организации деятельности по оказанию услуг в сфере агроэкотуризма, в 61, 9 % случаев — о возможности организации предпринимательской деятельности. Как показало исследование, информационные материалы на стендах, расположенных возле кабинетов специалистов отделов занятости, содержат выдержки из нормативных правовых актов об условиях организации предпринимательской деятельности, ремесленной деятельности и деятельности по оказанию услуг в сфере агроэкотуризма. Раздаточные материалы, связанные с возможностью организации предпринимательской деятельности и самозанятости и расположенные возле информационного стенда в управлениях по труду, занятости и социальной защите, которые безработные могут забрать с собой и ознакомиться более детально в комфортной для себя обстановке, были замечены лишь в нескольких районных центрах. Использование электронных ресурсов в сети Интернет для информирования безработных отметило около 40 % опрошенных специалистов. Вместе с тем необходимо отметить и тот факт, что каждый районный исполнительный комитет имеет официальный сайт с примерно одинаковой структурой и содержанием. Вопросы, касающиеся организации и ведения предпринимательской деятельности, как правило, отражены в разделах «Экономика» (подраздел «Предпринимательство») и «Социальная защита». В большинстве случаев информация о возможности организации собственного дела в виде предпринимательства, ремесленной деятельности или оказания услуг в сфере агроэкотуризма представлена нормативными правовыми актами, сообщениями о возможности проходить обучение на курсах бизнес-планирования, о субсидировании безработных при организации самозанятости.

Лишь некоторые официальные сайты, например Кличевского, Костюковичского, Кричевского, Осиповичского и некоторых других районных исполнительных комитетов включают в себя информацию об организационной, методической и финансовой поддержке безработным в легкодоступной форме, примеры готовых бизнес-планов. Каждый рассматриваемый электронный ресурс содержит ссылку на сайт «Предпринимательство Могилевской области», где предложено значительное количество важной для организации индивидуальной деятельности информации для безработных. Отдельно стоит отметить «Путеводитель для женщин», являющийся своего рода руководством на пути организации своего дела, который, однако, был создан в 2015 г. и часть представленной информации потеряла свою актуальность.

Чаще всего специалисты службы занятости информируют безработных о возможности организовать предпринимательскую деятельность при личной беседе (такой вариант отметило 95,2 % опрошенных). 68,4 % респондентов рассказывают при личной встрече с безработными о возможности организации ремесленной деятельности, в 50 % случаев — об агроэкотуризме.

В процессе исследования была также проанализирована представленность центров занятости в социальных сетях, которые в настоящее

время являются средством получения и распространения информации. По результатам анализа можно отметить, что в отдельных социальных сетях (например, Вконтакте, Фейсбук, Твиттер) представлены страницы в целом райсполкомов, а не центров занятости (Кличев, Кричев и некоторые другие). Однако информация, относящаяся к содействию занятости, на таких страницах не размещается. На сайтах многих райсполкомов Могилевской области вовсе отсутствует ссылка на страницу в социальной сети (Осиповичи, Бельничичи, Климовичи, Кругляны и др.).

Таким образом, можно отметить потребность в компаративной информации о сущности, требованиях к организации и ведению таких видов экономической деятельности как предпринимательская деятельность, ремесленная деятельность, а также деятельность по оказанию услуг в сфере агротуризма в компактной, в удобной для восприятия форме. Приемлемым вариантом для представления и распространения информации выступает, с нашей точки зрения, раздаточный материал в виде брошюры для безработных женщин, расположенный в доступных для целевой аудитории местах, а также в электронном виде, распространяемый посредством социальных сетей. Требуется доработка представленная в сети Интернет информация от службы занятости в отношении возможности безработных организовать собственное дело и механизм содействия государства этому процессу.

**Качество.** Свободный выбор рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, образованием, профессиональной подготовкой и с учетом общественных потребностей, а также здоровые и безопасные условия труда гарантируются законодательством о труде Республики Беларусь (ст. 41 Конституции Республики Беларусь; п. 1 ч. 1 ст. 11 ТК).

Пользование правом на справедливые и благоприятные условия труда является предпосылкой и результатом пользования другими социально-экономическими правами, например, правом на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья путем предотвращения несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, и правом на достаточный жизненный уровень за счет достойного вознаграждения<sup>189</sup>. Статья 7 МПЭСКП содержит перечень основных элементов, составляющих правовые гарантии благоприятных условий труда. Среди них такие, как вознаграждение; условия работы, отвечающие требованиям безопасности и гигиены; одинаковая для всех возможность продвижения в работе на соответствующие более высокие ступени исключительно на основании трудового стажа и квалификации; отдых, досуг и разумное ограничение рабочего времени и оплачиваемый периодический отпуск, равно как и вознаграждение за праздничные дни.

---

<sup>189</sup> Замечания общего порядка № 23 (2016) о праве на справедливые и благоприятные условия труда (статья 7 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах) [Электронный ресурс]: E/C.12/GC/23, 2016. Режим доступа : [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fGC%2f23&Lang=ru](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fGC%2f23&Lang=ru). Дата доступа : 10.09.2019.

Преимущественное право на содействие органами по труду, занятости и социальной защите в организации предпринимательской деятельности предоставляется безработным, которые в связи с положением на рынке труда не имеют возможности получить подходящую работу и организуют *наиболее значимые для данной административно-территориальной единицы* виды предпринимательской деятельности, определенные местными исполнительными и распорядительными органами (п. 4 Положения о содействии). Как отмечают опрошенные специалисты службы занятости районных центров Могилевской области, безработные граждане, желающие организовать свое дело, чаще интересуются таким видом экономической деятельности как предпринимательство (как правило, в сфере торговли), реже — ремесленничеством, и очень редко кто-то задумывается о реализации своей инициативы в сфере агроэкотуризма. Это подтверждают статистические данные. За 2018 год в Могилевской области субсидии получили 299 безработных, в том числе 221 человек для организации предпринимательской деятельности, 77 — для ремесленной деятельности, 1 — для деятельности по оказанию услуг в сфере агроэкотуризма<sup>190</sup>.

Помимо этого, государство, принимая и осуществляя определенные меры для содействия занятости безработных женщин, должно видеть также потребности неработающих (не зарегистрированных в качестве безработных) (**адекватность**).

Таким образом, можно сделать следующие выводы. Процесс содействия занятости безработным гражданам путем включения их в экономическую деятельность достаточно детально регламентирован рядом нормативных правовых актов. Для реализации положений действующего законодательства разрабатываются и выполняются государственные программы действий и национальные планы по вопросам занятости, гендерного равенства, развития предпринимательства. Для помощи в реализации права на труд безработными в Республике Беларусь существуют специальные службы занятости, функционал которых включает также работу по содействию безработным в организации и ведению трудовой деятельности, альтернативной наемному труду. Параллельно с деятельностью государственной службы занятости работу в этом же направлении осуществляют на безвозмездной или возмездной основе иные коммерческие и некоммерческие организации. Вместе с тем наличие определенных трудностей в реализации права на труд безработными женщинами в Могилевской области показывает, что существующий механизм не является адекватным в реальных условиях.

<sup>190</sup> Возможности граждан для осуществления деятельности без регистрации в качестве субъекта предпринимательства: материал для информационно-пропагандистских групп [Электронный ресурс] // Могилевский областной исполнительный комитет. Режим доступа : <http://mogilev-region.gov.by/>. Дата доступа : 15.11.2019.

### 4.3. Особенности реализации права на труд безработными женщинами в районных центрах Могилевской области

В настоящее время, согласно республиканским статистическим данным, среди безработных 34 % женщин и 66 % мужчин. Среди зарегистрированных безработных в Могилевской области в 2018 году (1583 человека) 60,1 % составляли мужчины, 39,9 % (631 человек) — женщины<sup>191</sup>. Однако исследование показало, что женщины на рынке труда сталкиваются с определенными барьерами и трудностями при поиске работы, что объясняется несколькими причинами.

Прежде всего для женщин, проживающих в районных центрах, представляющих собой, как правило, малые города или поселки городского типа, существует необходимость баланса трудовых и семейных обязанностей при реализации своего права на труд. Конфликт между семейными обязанностями и требованиями, предъявляемые работой, является важнейшим фактором, способствующим созданию неблагоприятных условий для женщин на рынке труда и препятствующим достижению равенства возможностей и обращения для мужчин и женщин в области занятости<sup>192</sup>. Ситуация усугубляется тем, что в районных центрах женщины либо ищут работу по найму в соответствии со своей квалификацией, но не могут ее найти, либо могут найти такую работу, но не могут или не хотят работать в стандартном режиме рабочего времени в связи с необходимостью выполнения семейных обязанностей, например в результате необходимости ведения подсобного хозяйства, осуществления ухода за престарелыми родственниками или несовершеннолетними детьми. По данным Международной организации труда (далее — МОТ) в странах, о которых имеются соответствующие данные, женщины в среднем выполняют как минимум в два с половиной раза больше неоплачиваемых работ по уходу за домом и членами семьи, чем мужчины (разрыв составляет 73 и 33 минуты в день, соответственно в развивающихся и развитых странах)<sup>193</sup>.

На основании анализа статистических данных по Могилевской области можно сделать вывод о том, что в группе риска по безработице оказываются женщины предпенсионного возраста. В 2018 году по сравнению с предшествующим периодом вырос процент безработных женщин

<sup>191</sup> Главное статистическое управление Могилевской области [Электронный ресурс] / Национальный статистический комитет Республики Беларусь. Могилев, 2018. Режим доступа : <http://mogilev.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/sotsialnaya-sfera/trud/>. Дата доступа : 15.05.2019.

<sup>192</sup> Достижение гендерного равенства с помощью мер по устранению конфликта «работа-дом» [Электронный ресурс] : Информационный материал № WF-2 : Международная организация труда, 2004. — Режим доступа : [https://www.ilo.org/moscow/information-resources/publications/WCMS\\_312486/lang--ru/index.htm](https://www.ilo.org/moscow/information-resources/publications/WCMS_312486/lang--ru/index.htm). - Дата доступа : 26.05.2019.

<sup>193</sup> Женщины в сфере труда. Тенденции 2016 [Электронный ресурс] : Резюме / Международная организация труда. — Международное бюро труда: Женева. Режим доступа : [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_457097.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_457097.pdf). Дата доступа : 26.05.2019.

старше 50 лет<sup>194</sup>. Эта группа женщин, которая входит в стадию освоения еще одной социальной роли — бабушка, что вызывает потребность в сочетании трудовой деятельности и заботы о детях и внуках.

Европейские исследования подтверждают, что контроль баланса между работой и личной жизнью более важны для женщин, чем для мужчин, в случае, когда они решают заняться индивидуальной трудовой деятельностью<sup>195</sup>. Наряду с этим социокультурные факторы, такие, как гендерные стереотипы, общественные ожидания того, что женщины будут нести основной груз ответственности за обеспечение ухода, отсутствие ролевых моделей, культура труда, предполагающая большую продолжительность рабочего дня, недооценка традиционно «женских» умений и меры, недостаточно обеспечивающие баланс трудовых и семейных обязанностей, — все это ограничивает возможности женщин и негативно влияет на выбор женщин стать самостоятельно занятыми<sup>196</sup>.

Помимо этого, немаловажную роль играет «региональный менталитет», инертность и пассивность населения в малых городах, приверженность традиционным гендерным ролям, воспроизводящим гендерные стереотипы и т.д. Сущность женщины рассматривается сквозь призму реализации репродуктивной функции и ведения домашнего хозяйства. Профессиональная самореализация женщины в Могилевской области происходит преимущественно в тех областях, которые связаны с традиционно женскими занятиями, невысокой оплатой труда и, как правило, бюджетной сферой. Так, согласно статистическим данным за 2018 год, основными сферами реализации права на труд женщинами в Могилевской области выступали образование (21,5 % от всех занятых женщин в области), обрабатывающая промышленность (19,9 %; удельный вес женщин 44,6 %), здравоохранение и социальные услуги (15,7 %; удельный вес женщин 86,2 %), оптовая и розничная торговля (12,7 %; удельный вес женщин 78,6 %) <sup>197</sup>.

<sup>194</sup> Главное статистическое управление Могилевской области [Электронный ресурс] / Национальный статистический комитет Республики Беларусь. Могилев, 2018. Режим доступа : <http://mogilev.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/sotsialnaya-sfera/trud/>. Дата доступа : 15.05.2019.

<sup>195</sup> *Employment and Social Developments in Europe 2015 [Electronic resource] : Employment and Social Developments in Europe 2015. Chapter 1.1 Self-employment and entrepreneurship. Mode of access: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?pubId=7859&langId=en&catId=738&furtherPubs=yes&/> — Data of access : 26.05.2019. P. 59.*

<sup>196</sup> *Женщины в сфере труда. Тенденции 2016 [Электронный ресурс] : Резюме / Международная организация труда. — Международное бюро труда: Женева. Режим доступа : [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/publ/documents/publication/wcms\\_457097.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/publ/documents/publication/wcms_457097.pdf). Дата доступа : 26.05.2019; *Employment and Social Developments in Europe 2015 [Electronic resource] : Employment and Social Developments in Europe 2015. Chapter 1.1 Self-employment and entrepreneurship. Mode of access: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?pubId=7859&langId=en&catId=738&furtherPubs=yes&/>. Data of access : 26.05.2019. P. 59.**

<sup>197</sup> *Распределение списочной численности работников организаций по полу и видам экономической деятельности на конец 2018 года // Статистический ежегодник Могилевской области / Национальный статистический комитет Республики Беларусь. Минск, 2019.*

При этом для женщин, проживающих в Могилевской области, эта проблема становится более актуальной в результате *трудоустройственной миграции мужчин*, как внутренней (в пределах страны), так и внешней (на территорию других стран). Это связано с тем, что, с одной стороны, рынок труда в районном центре нуждается в квалифицированном труде, но не всегда готов предложить достойную оплату труда. В то же время проживающие в районных центрах Могилевской области мужчины, воспитанные в духе традиционных гендерных ролей, в качестве приемлемых рассматривают возможность трудоустройства в других странах с невысокими требованиями к уровню образования и квалификации, но более высокой оплатой труда, либо в других городах Республики Беларусь. Согласно статистическим данным за 2018 год, число выбывающих из городов и поселков городского типа Могилевской области растет<sup>198</sup>, более 27 % прибывают в г. Минск, 46,7 % — в Могилевскую область, по 7,5 % — в Витебскую и Гомельскую области. Причины внутренней трудовой миграции мужчин могут заключаться в том, что в крупных городах Могилевской области, как Могилев и Бобруйск, сосредоточены крупные промышленные предприятия (ОО «Могилевский металлургический завод», ОАО «Моготекс», ОАО «Могилевхимволокно», ОАО «Зенит», ОАО «Могилевский завод лифтового машиностроения» и другие). В то время как крупных градообразующих предприятий в районных центрах Могилевской области практически нет, в силу чего регион является преимущественно аграрным.

Что касается международной миграции из Могилевской области, то в 2016 г. выбыло 1645 человек, в 2017 г. — 1710 человек, в 2018 г. — 1635 человек<sup>199</sup>. Учитывая тот факт, что Мстиславский, Костюковичский, Кричевский, Хотимский и Краснопольский районы Могилевской области на востоке граничат с территориями Российской Федерации (Смоленской и Брянской областями), а также хорошее международное транспортное сообщение и безвизовый режим с Российской Федерацией, можно предположить ключевое направление трудовых мигрантов из Могилевской области. Это косвенно подтверждается тем, что в целом по стране увеличивается число граждан, работающих за пределами Республики Беларусь до 12 месяцев (в 2015 г. — 39,4 тыс.чел., в 2016-м — 59,5 тыс.чел., в 2017-м — 83,0 тыс. чел., в 2018-м — 95,4 тыс.чел.)<sup>200</sup>. Больше всего белорусов из Могилевской области выезжало в Российскую Федерацию (в 2010 г. — 519 человек, в 2017-м — 860 человек, в 2018-м — 892 человека)<sup>201</sup>.

Приоритетным видом занятости в районном центре для женщин выступает наемный труд, так как является гарантом условно стабильного,

<sup>198</sup> Демографический ежегодник Республики Беларусь : статистический сборник / Национальный статистический комитет Республики Беларусь. Минск, 2019. 429 с.

<sup>199</sup> Там же. С. 413.

<sup>200</sup> Беларусь в цифрах 2019: статистический справочник / Национальный статистический комитет Республики Беларусь. Минск, 2019. С. 16.

<sup>201</sup> Статистический ежегодник Могилевской области / Национальный статистический комитет Республики Беларусь, Главное статистическое управление Могилевской области. Минск, 2019. 472 с.

пусть и невысокого, уровня дохода. Однако для безработной женщины из районного центра и безработной женщины из областного центра существуют неравные возможности для трудоустройства. Изучение предложения на рынке труда Могилевской области и города Могилева во втором квартале 2019 года по отношению к первому кварталу 2019 года позволяет сделать вывод о наблюдаемом росте вакансий: их количество увеличилось в целом на 18,2 %. По сферам деятельности наибольший прирост произошел по рабочему персоналу (33,7 %) и наименьший — в сфере транспорта и логистики (21,8 %). Из общего числа предложенных вакансий, размещенных на портале РАБОТА.tut.by, на город Могилев приходится в среднем 78 %, и только 22 % вакансий — на Могилевскую область. Анализируя вакансии по районным центрам, необходимо отметить, что лидерами в размещении предложений трудоустройства для жителей являются три города — Бобруйск, Горки и Осиповичи. Приглашали на работу чаще всего специалистов в сферах строительства и недвижимости, продаж, производства, транспорта, логистики и рабочий персонал.

В вакансиях чаще всего отмечались требования к стажу работы (или опыту) в соответствующей сфере, необходимость работать полный рабочий день, готовность к рабочим командировкам, знание иностранного языка. Анализ вакансий на предмет уровня предлагаемой соискателям заработной платы показал, что в большинстве случаев работодатель ее не указывает или обозначает минимальный уровень заработной платы. По результатам анализа вакансий минимальный уровень предлагаемой заработной платы составлял 445 белорусских рублей и максимальный — 1 000 белорусских рублей. В целом по стране за последние несколько лет ощущается нехватка людей рабочих специальностей и бюджетных сотрудников, где, как показывают аналитические данные, уровень заработной платы (соответственно и доход) сохраняется на низком уровне. В районных центрах Могилевской области наблюдается преобладание бюджетных организаций. По оценкам, приведенным выше, рынок труда в районных центрах не может предложить безработной женщине достойный уровень дохода и необходимые условия для соблюдения личных и трудовых интересов.

Таким образом, *существуют ограничения в возможностях трудоустройства женщин по найму в районных центрах*. При анализе реализации безработными женщинами права на труд необходимо учитывать множество факторов: экономический (разнообразие предложений на рынке труда в районных центрах, текучесть кадров, оплата труда, условия труда и т.д.), социокультурный (гендерные стереотипы, общественные ожидания, домашний труд женщин, «региональный менталитет»). Рынок труда в районных центрах менее разнообразный по сравнению с областными центрами и г. Минском. Вакансии, предлагаемые Управлениями по труду, занятости и социальной защите райисполкомов Могилевской области, предполагают относительно невысокую оплату труда либо высокие требования к профессиональным навыкам, образованию, опыту работы и др.

Неудивительно, что за последние годы выявляется тенденция *увеличения времени поиска работы у женщин из районных центров в Могилевской области*. Так, согласно данным выборочного обследования домашних хозяйств Могилевской области, среднее время поиска работы в период с 2016 по 2018 год увеличилось с 9,9 месяцев до 10,8 месяцев. Более 35 % безработных женщин находят работу в течение трех месяцев, но более 30 % ищут работу более года<sup>202</sup>. При этом в целом по республике наблюдается снижение такого показателя, как продолжительность безработицы, с 3,7 до 3,0 месяцев с 2018 г. по 2019 г., среди женщин — с 3,8 месяцев до 3,3 месяцев в указанный период<sup>203</sup>.

Стоит учитывать тот факт, что, согласно статистическими данным, основными способами поиска работы среди женщин являются поиск работы через газеты или другие средства массовой информации, Интернет (65,9 %), обращение к друзьям, родственникам, знакомым (52,5 %), непосредственное обращение в организацию, к работодателю (24,3 %), обращение в службу занятости (17,2 %). Популярность службы занятости у женщин в вопросе поиска работы снижается. Так, в 2016 году к их помощи обратилось 23 % безработных женщин, в 2017 году — 17,2 %<sup>204</sup>.

Таким образом, несоответствие между квалификацией безработной женщины, ее потребностями, ожиданиями и актуальными вакансиями на рынке труда районного центра приводит к увеличению времени поиска работы.

Совокупность рассмотренных обстоятельств подтверждает, что женщинам из районных центров Могилевской области необходимо особое внимание при содействии занятости. Предпринимательская деятельность, ремесленная деятельность и деятельность в сфере оказания услуг агроэкотуризма являются как раз той альтернативой наемному труду, которая позволяет преодолеть многие из обозначенных трудностей, с которыми сталкиваются женщины на рынке труда в Могилевской области. Это объясняется двумя традиционными теориями, появившимися еще в 1930-х годах, которые пытаются объяснить «вхождение» в самозанятость с точки зрения экономической полезности работника. Одна теория — теория «карьеры» или «вытягивания» — утверждает, что работники вовлекаются в самостоятельную занятость благодаря своим особым знаниям и навыкам, а также потребности в таких качественных преимуществах, как автономия и гибкость («предприниматель по возможности»). Основная конкурирующая теория — теория «дефолта» или «толчка» — утвержда-

---

<sup>202</sup> Главное статистическое управление Могилевской области [Электронный ресурс] / Национальный статистический комитет Республики Беларусь. Могилев, 2018. Режим доступа : <http://mogilev.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/sotsialnaya-sfera/trud/>. Дата доступа : 15.05.2019.

<sup>203</sup> Рынок труда. Занятость населения [Электронный ресурс] / Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь. Минск, 2012. Режим доступа : <http://mintrud.gov.by/activity/sostojanie>. Дата доступа : 30.09.2019.

<sup>204</sup> Труд и занятость в Республике Беларусь: статистический сборник / Национальный статистический комитет Республики Беларусь. Минск, 2018. С. 53.

ет, что работники вынуждены заниматься самозанятостью, когда им не хватает достойных возможностей на рынке труда и заработной платы. То есть те работники, которые имеют наиболее ограниченные возможности для наемной работы (например, которые могут получить только самые низкооплачиваемые должности или вообще не имеют работы) и/или имеют определенные трудности/барьеры, не позволяющие им работать по найму, будут склонными к самостоятельной занятости («предприниматель по необходимости»)<sup>205</sup>.

В ряде исследований выдвигается тезис о том, что пол является ключевой переменной для понимания того, почему люди занимаются индивидуальной трудовой деятельностью. В частности, указывается, что женщины и мужчины вступают в самостоятельную занятость по принципиально различным причинам: хотя традиционные теории могут быть применимы к мужчинам, для многих женщин, особенно женщин с детьми, самозанятость — это стратегия, которую они используют для совмещения работы и семьи<sup>206</sup>.

Посредством реализации права на труд безработные женщины Могилевской области ищут не просто заработок, а достойный заработок, стремясь обеспечить себе достойный уровень жизни. Анализ имеющихся вакансий показал, что уровень заработной платы, который значится в вакансиях, не дает возможность женщине реализовать право на труд с достойным заработком и, соответственно, вести достойный уровень жизни. Имеющиеся вакансии в районных центрах предполагают уровень заработной платы 450 BYN в среднем до вычета налогов и других обязательных платежей, полный рабочий день (вакансии на частичную занятость в районных центрах отсутствуют) и именно это показывает необходимость поиска для безработной женщины альтернативы наемному труду. С одной стороны, наемный труд для безработной женщины в районном центре Могилевской области — это гарантированный ежемесячный доход, возможность получения трудовой пенсии по достижении пенсионного возраста, обязательное страхование жизни и здоровья во время исполнения трудовых обязанностей и др. С другой стороны, невысокая оплата труда, стандартный режим рабочего времени, не соответствующие потребностям безработной женщины.

<sup>205</sup> Sangheon, Lee. *Working Time Around the World. Trends in working hours, laws and policies in a global comparative perspective* [Electronic resource] / Lee Sangheon, Deirdre McCann, Jon C. Messenger. International Labour Organization, 2007. Mode of access: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms\\_104895.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_104895.pdf). — Data of access: 26.05.2019. P. 105; *Employment and Social Developments in Europe 2015* [Electronic resource]: *Employment and Social Developments in Europe 2015. Chapter 1.1 Self-employment and entrepreneurship*. Mode of access: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?pubId=7859&langId=en&catId=738&furtherPubs=yes&/>. Data of access: 26.05.2019. P. 42.

<sup>206</sup> Sangheon, Lee. *Working Time Around the World. Trends in working hours, laws and policies in a global comparative perspective* [Electronic resource] / Lee Sangheon, Deirdre McCann, Jon C. Messenger. International Labour Organization, 2007. Mode of access: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms\\_104895.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_104895.pdf). Data of access: 26.05.2019. P. 105.

С точки зрения белорусских исследователей есть целый ряд причин, которые подтверждают важность стимулирования таких видов экономической деятельности, как предпринимательская деятельность, ремесленная деятельность, деятельность по оказанию услуг в сфере агроэкотуризма в районных центрах: низкая социальная активность и социальное иждивенчество населения в малых городах и сельской местности, содействие развитию инфраструктуры города, невысокий уровень доходов населения, нерациональное использование местных ресурсов и географического положения и др.<sup>207</sup>.

При этом стоит учитывать тот факт, что организация указанных видов экономической деятельности связана с рисками, потребностью в финансовых и временных ресурсах, как минимум, на стадии организации собственного дела, дополнительными знаниями в микроэкономике.

Таким образом, в районных центрах Могилевской области существуют социальные и экономические предпосылки к организации индивидуальной предпринимательской деятельности, ремесленной деятельности и деятельности в сфере оказания услуг агроэкотуризма безработной женщиной. Собственный бизнес позволяет не только поддерживать достойный уровень жизни, самореализоваться в профессиональном и личном планах, но и иметь возможность ухаживать за нетрудоспособными членами семьи. Помимо этого, такая деятельность способствует развитию социальной активности населения, инфраструктуры районного центра, решает вопрос с трудоустройством безработных женщин.

На основании проведенного исследования можно выделить ряд проблем, решение которых позволит осуществлять содействие безработным женщинам в районных центрах более эффективно. Обозначим выявленные барьеры и трудности с учетом того факта, что содействие включает в себя деятельность агентов в информационно-методическом, организационном и финансовом планах:

- потребность в актуальной правовой информации у сотрудников центров занятости в районных центрах;
- проблемы в содержательном наполнении официальных интернет-страниц райисполкомов, их слабая представленность в социальных сетях;
- отсутствие раздаточных материалов от центров занятости для безработных женщин и нечитаемость информации, размещенной на стендах;
- недостаток знаний у неработающих женщин в районных центрах Могилевской области о видах экономической деятельности в целом, возможностях их организации, а также роли государства по содействию в этом процессе;
- низкий кредит доверия у неработающих женщин в районных центрах Могилевской области к государственной службе занятости;
- отсутствие сотрудничества между безработными женщинами, государственной службой занятости и иными государственными структурами,

<sup>207</sup> Клицунова, В.А. Агроэкотуризм / В.А. Клицунова, Н.М. Борисенко, Я.И. Аношко. Минск : Республиканский институт профессионального образования, 2014. 132 с.

общественными объединениями и их региональными отделениями, а также коммерческими организациями, оказывающими услуги кредитования населения;

- отсутствие взаимодействия между специалистами районных центров занятости и коммерческими организациями в вопросах оказания консультационных услуг по организации и ведению предпринимательской деятельности;
- отсутствие достаточного количества денежных средств (первоначального капитала) у безработных женщин для организации прежде всего предпринимательской деятельности.

#### **4.4. Совершенствование механизма содействия безработным женщинам в районных центрах Могилевской области в организации таких видов деятельности, как предпринимательская и ремесленная, а также деятельности по оказанию услуг в сфере агроэкотуризма**

Одним из методов, с помощью которых можно выявить пути преодоления имеющихся барьеров в отношении содействия безработным женщинам в организации отдельных видов экономической деятельности, является изучение положительного опыта решения подобных проблем в зарубежных странах.

**Анализ законодательства о труде стран-участниц СНГ** показал, что законы, регулирующие занятость населения, действуют во всех этих странах. При этом при правовой регламентации содействия реализации права на труд посредством осуществления экономической деятельности наблюдается использование различной терминологии и различных видов экономической деятельности, включение в которые поощряется государством. В частности, используются следующие понятия: *самозанятость* (Азербайджанская Республика); *предпринимательская деятельность и ремесленничество* (Республика Узбекистан); *индивидуальная трудовая деятельность и деятельность предприятий малого и среднего предпринимательства* (Республика Таджикистан; Кыргызская республика); *самозанятость и малое предпринимательство* (Республика Таджикистан); *самозанятость, экономическая деятельность, сельский аграрный туризм* (Украина); *малая предпринимательская деятельность* (Республика Армения); *предпринимательская деятельность* (Республика Казахстан); *самозанятость, индивидуальное предпринимательство, малый и средний бизнес* (Туркменистан); *собственное дело* (Республика Молдова); *предпринимательство и самозанятость* (Российская Федерация). При этом только в Законе Украины от 5 июля 2012 года № 5067-vi «О занятости населения» упоминается сельский аграрный туризм («государство обеспечивает реализацию политики в сфере занятости населения путем, в том числе, развития сельского аграрного туризма, кластеров народных художественных промыслов») (п. 7 ч. 1 ст. 16).

Содействие в организации отдельных видов экономической деятельности в странах СНГ осуществляется различными способами. В большинстве стран (Азербайджанская Республика, Кыргызская республика, Республика Таджикистан, Украина, Республика Молдова) организация самозанятости безработных лиц предполагает предоставление безработным лицам консультаций и информации по организации самозанятости, а также финансовую помощь. Под финансовой помощью может пониматься предоставление имущества на два года на договорной и возвратной основе (Азербайджанская Республика); выплата пособия по безработице одноразово для предпринимательской деятельности (Украина); микрокредитование на возвратных условиях (Кыргызская республика, Республика Казахстан); финансовая помощь на договорных и возвратных условиях, возврат которой обеспечивается залогом, а его своевременность — установлением пени (Республика Таджикистан); выплата субсидии (Республика Молдова). Кроме этого, в целях оказания содействия в организации безработными отдельных видов экономической деятельности, в странах СНГ оказывается помощь в подготовке бизнес-планов, в выборе направления экономической деятельности, предоставляются сервисные услуги по ведению проекта, а также обучение.

Относительно *стран ЕС* отметим, что в 2014 г. 29 стран (EU28 plus Iceland) имели некоторую форму начальных стимулов для организации отдельных видов экономической деятельности для безработных на национальном и/или региональном/местном уровне. При этом более чем в одной трети рассмотренных стран (Дания, Греция, Испания, Франция, Венгрия, Португалия, Словения, Финляндия, Швеция и Великобритания) стартовые стимулы существовали с середины 1980-х годов. После 1995 г. они вышли на передний план в Эстонии и в Литве<sup>208</sup>.

Анализ использования стартовых стимулов для организации отдельных видов экономической деятельности различными группами работников показал, что они реже используются молодыми людьми (за исключением Польши). Женщины обычно используют стимулы для стартапов так, как и мужчины, и даже чуть больше, чем мужчины в Латвии. Уровень использования женщинами стартовых стимулов ниже, чем уровень участия мужчин в Португалии, а также в Австрии, Польше, Словении и Словакии<sup>209</sup>.

По данным 2014 г. финансовая поддержка была основным видом поддержки, предоставляемой в странах ЕС для организации экономической деятельности безработным лицам. В пятнадцати государствах ЕС исполь-

---

<sup>208</sup> *Helping unemployed creating their own work in the new economy [Electronic resource] / Public Employment Services support to start ups, 2017. Mode of access: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1d897bce-9377-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en/>. Data of access: 26.05.2019. P. 21.*

<sup>209</sup> *Helping unemployed creating their own work in the new economy [Electronic resource] / Public Employment Services support to start ups, 2017. Mode of access: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1d897bce-9377-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en/>. Data of access: 26.05.2019. P. 23.*

зуют безвозмездные гранты или субсидии, восемь государств предлагают поддержку в виде финансовой помощи на начальном этапе развития бизнеса, а в одиннадцати государствах выплата пособия по безработице продолжается на начальном этапе развития бизнеса. Как правило, для получения финансовой поддержки во избежание злоупотреблений, необходимо соответствовать критериям отбора и иметь жизнеспособный бизнес-план.

Например, в Хорватии только с 2014 г. и только для людей в возрасте до 30 лет есть возможность получения субсидии, предполагающей базовую помощь для покрытия первоначальных затрат на открытие бизнеса, а также поддержку со стороны экспертов, помогающих повысить уровень самостоятельной занятости и создания рабочих мест. Сумма такой субсидии зависит от бизнес-плана: до 2017 г. сумма на одного человека была около 4 700 евро, с 2018 г. этот размер увеличился до около 7 400 евро<sup>210</sup>.

Кроме того, почти все страны ЕС предлагают более одной меры финансовой поддержки. В частности, в одиннадцати странах финансовая поддержка сочетается с такими другими видами поддержки, как обучение или инструктаж<sup>211</sup>.

Таким образом, видно, что практически во всех рассмотренных странах СНГ и ЕС используются комбинированные меры содействия занятости при организации отдельных видов экономической деятельности. Как правило, они заключаются в организационной помощи и консультационных услугах, а также в финансовой поддержке. При этом не только денежная поддержка, как представляется, является важным аспектом в реализации права на труд посредством организации отдельных видов экономической деятельности. С учетом того, что содействие в организации экономической деятельности гарантируется вне зависимости от уровня образования, имеющихся умений и навыков, содействие в развитии предпринимательских компетенций, тренинги, направленные на личностный рост, обучение в области ведения документации и составления бизнес-плана, могут являться значительной помощью заинтересованным лицам.

Финансовая поддержка может заключаться в предоставлении субсидий, имущества, кредитов, единовременных пособий либо продолжения выплаты пособия по безработице на начальных этапах осуществления экономической деятельности. При этом разница при предоставлении такой поддержки заключается в том, что в одних странах она предоставляется на безвозвратной, а в других — на возвратной основе. В Республике

<sup>210</sup> *Self-employment subsidy. Croatia [Electronic resource] / European Commission. European Union, 2018. Mode of access: [https://www.google.by/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKewicp8HG\\_LniAhXqkYsKHYoTAx8QFjAAegQIARAC&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fsocial%2FBlobServlet%3FdocId%3D20161\\_%26langId%3Den&usq=AOvVaw38VbeAPMmWq-oS-tSl3fF4/](https://www.google.by/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKewicp8HG_LniAhXqkYsKHYoTAx8QFjAAegQIARAC&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fsocial%2FBlobServlet%3FdocId%3D20161_%26langId%3Den&usq=AOvVaw38VbeAPMmWq-oS-tSl3fF4/). Data of access : 26.05.2019.*

<sup>211</sup> *Helping unemployed creating their own work in the new economy [Electronic resource] / Public Employment Services support to start ups, 2017. Mode of access : <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1d897bce-9377-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en/>. Data of access : 26.05.2019. P. 24.*

Беларусь субсидия является безвозвратной, но целевой — ее получатель берет на себя обязательство потратить предоставленные средства на цели, заявленные в его бизнес-плане, и должен подтвердить это. В данном контексте необходимо заметить, что в некоторых случаях предоставление финансовой поддержки на возвратной основе может служить стимулом для развития своего дела и мотивировать человека на работу и развитие. Кроме этого, одним из направлений совершенствования действующей системы поддержки безработных в Республике Беларусь следует рассматривать возможность оказания финансовой и/или денежной помощи отдельным группам лиц (официально не зарегистрированным в качестве безработных). В частности, это могут быть: молодежь; женщины или мужчины, имеющие длительный перерыв в работе в связи с воспитанием детей; лица с инвалидностью и т.п.

Как справедливо указывается в научной литературе, выбор меры финансовой помощи должен зависеть от бенефициара, так как именно это определяет эффективность программы содействия занятости. С одной стороны, есть те, кто хочет изучить свои способности и в случае успеха останется работающим не по найму. С другой стороны, есть те, кто без финансовой поддержки сталкивается с расходами, которые превышают их доходы, поэтому в результате финансовая поддержка субсидирует стартапы с ограниченными перспективами. В других случаях люди могут претендовать на финансовую поддержку для организации экономической деятельности по причине истечения срока выплаты пособия по безработице. Одним из способов нейтрализации названных неблагоприятных последствий является тщательное изучение бизнес-планов потенциальных бенефициаров независимыми экспертами. Вместе с тем представляется справедливым мнение о том, что, хотя начальные субсидии для безработных могут помочь вернуть часть безработных обратно на работу, традиционная активная политика на рынке труда может быть более эффективным инструментом для содействия занятости<sup>212</sup>.

Таким образом, проанализировав социальное, правовое и экономическое поля, в которых оказываются безработные женщины в районных центрах, и выявив барьеры и трудности, препятствующие реализации безработными женщинами их права на труд, можно предложить ряд мер по совершенствованию процесса содействия занятости с учетом европейского опыта и опыта стран СНГ. Наиболее оптимальным видится рассмотрение комплекса предлагаемых исследовательским коллективом мер в соответствии с тремя видами содействия.

#### **Предлагаемые мероприятия в области информационно-методического содействия:**

- публикация в СМИ успешных и (обязательно) неуспешных историй женщин-предпринимательниц *данного* районного центра. Положи-

<sup>212</sup> *Employment and Social Developments in Europe 2015 [Electronic resource] : Employment and Social Developments in Europe 2015. Chapter 1.1 Self-employment and entrepreneurship. Mode of access : <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?pubId=7859&langId=en&catId=738&furtherPubs=yes&/> — Data of access : 26.05.2019, p. 59.*

тельные истории могут способствовать укреплению лидерского потенциала женщин, выступить в качестве мотивирующего фактора для тех из них, кто готов организовать собственное дело, а «неуспешные» истории — стать примером преодоления трудностей, с которыми сталкиваются начинающие и не только предпринимательницы в том или ином населенном пункте;

- обновление информации о формах содействия центров занятости в организации отдельных видов экономической деятельности на официальных интернет-ресурсах (например на сайтах Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь; Государственной службы занятости; Могилевского областного исполнительного комитета; районных исполнительных комитетов Могилевской области), информационных стендах местных исполнительных и распорядительных органов, в социальных сетях. Представляется, что необходимо повышать посещаемость таких страниц, наполнив их интересной и полезной информацией на доступном для понимания языке; детальными алгоритмами действий в конкретных ситуациях (при потере работы; при длительном поиске работы; при желании безработным организовать самостоятельную экономическую деятельность), указание ссылок на официальные ресурсы, где такая информация уже представлена, что позволит также повысить уровень осведомленности безработных женщин о своих правах и возможностях в области занятости;
- разработка службами занятости, научными коллективами или общественными объединениями информационного раздаточного материала (брошюр, информационных листовок) с распространением в доступных для безработных женщин местах (детские сады, школы, заправки, почты, магазины и т.д.), распространение электронных версий печатного материала через социальные сети;
- удовлетворение потребности сотрудников служб занятости в районных центрах Могилевской области в актуальной правовой информации с целью предоставления ими наиболее качественных услуг безработным женщинам;
- способствование развитию финансовой грамотности, предпринимательских компетенций, повышению лидерства женщин в районных центрах посредством проведения обучающих семинаров, психологических тренингов, консультирования, в том числе и общественными объединениями, а также другими агентами, в том числе и на платной основе.

#### ***Предлагаемые мероприятия в области организационного содействия:***

- обеспечение доступности обучающих курсов по основам ведения бизнеса для безработных женщин в районных центрах (возможность формировать меньшие по численности учебные группы; введение дистанционного обучения, онлайн курсов);
- сотрудничество центров занятости с общественными объединениями предпринимателей при работе с безработными женщинами. Напри-

мер, привлечение безработных женщин к волонтерской деятельности в общественных объединениях с целью профессионального самоопределения, снижения стресса, формирования социальных связей;

- организация менторских программ среди женщин в районных центрах. Такие программы активно реализуются в Минске, иногда в других крупных городах Беларуси различными общественными организациями, проектами и инициативами (YWKA Belarus, Pro-Women.by и др.). Вместе с тем аналогичные кооперации женщин в районных центрах также могли бы стать толчком и поддержкой при реализации безработными женщинами предпринимательской инициативы.

***Предлагаемые мероприятия в области финансового содействия:***

- развитие альтернативных субсидированию форм финансового содействия для безработных женщин. В частности, следует рассмотреть возможность микрокредитования отдельных видов экономической деятельности, значимость которых подтверждается несколькими фактами. Во-первых, субсидия должна быть потрачена на определенные цели (приобретение оборудования, инструментов, машин и механизмов, сырья, материалов, оплату услуг, а также на иные цели, связанные с организацией экономической деятельности (п.7 Положения о содействии)), что должно в дальнейшем быть подтверждено документально. Во-вторых, субсидии зачастую недостаточно для покрытия всех необходимых затрат в силу ее размера (от 11 до 15 БПМ). В-третьих, субсидия выдается только один раз. И, наконец, в-четвертых, необходимо соответствовать целому перечню условий предоставления субсидии (быть зарегистрированным в качестве безработного; выполнять обязанности, определенные в ч. 1 ст. 9-1 Закона о занятости; не допускать нарушений, указанных в абз. 2—5 ч. 2 ст. 25 Закона о занятости; быть нетрудоустроенным в течение одного месяца со дня регистрации в качестве безработного или зарегистрированным в качестве безработного после прохождения профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации и освоения содержания образовательной программы обучающих курсов по направлению органов по труду, занятости и социальной защите (п. 8 Положения о содействии);
- пересмотр действующих процентных ставок и условий по действующим кредитным линиям с целью вовлечения безработных женщин в районных центрах в экономическую деятельность. В настоящее время на рынке банковских услуг недостаточное количество кредитных продуктов, предназначенных для женщин, желающих организовать бизнес. Поэтому на данном этапе мы считаем необходимым расширить линейку кредитных продуктов для организации предпринимательской или ремесленной деятельности в райцентре, которые будут доступны не только для безработных женщин, имеющих формальный статус, но и неработающих женщин, которые не желают регистрироваться в качестве безработной, когда-либо уже воспользовались субсидией и не могут за ней обратиться вновь или не соответствуют условиям, предъявляемым для получателя субсидии.

## Заключение

Законодательство Республики Беларусь в области содействия занятости населения формально соответствует международным стандартам в данной области и регулирует основные аспекты реализации права на труд. Так, гражданам гарантируется право выбора рода занятий (в том числе возможность организации отдельных видов экономической деятельности как независимой трудовой деятельности). Женщинам и мужчинам предоставляются равные возможности в труде. Республика Беларусь располагает специальной службой занятости для оказания заинтересованным лицам помощи и поддержки в реализации права на труд. Непосредственную работу с безработными по содействию им в организации некоторых видов экономической деятельности в службах занятости осуществляют женщины, имеющие большой опыт работы в сфере занятости, мотивацию к труду, подкрепленную удовлетворенностью основными составляющими своей работы, желанием развиваться и получать дополнительную информацию для выполнения своей работы. Однако сотрудники служб занятости имеют регламентированный функционал в отношении содействия безработным, что ограничивает спектр видов помощи и содействия, в которых могут нуждаться безработные женщины и который может быть реализован коммерческими организациями и общественными объединениями.

Законодательно закреплен запрет дискриминации в трудовых отношениях и отношениях, связанных с обеспечением занятости. Лицам, подвергшимся дискриминации, предоставлено право обратиться в суд с соответствующим заявлением. При обеспечении доступности информации как одного из элементов реализации права на труд — необходимо учитывать наполняемость web-сайтов отделов занятости в районных центрах, а также различия в каналах распространения информации для женщин и мужчин. Одним из наиболее доступных источников информации о возможностях организации некоторых видов экономической деятельности безработными может быть брошюра как вид раздаточного материала, содержащая необходимую и понятную информацию в краткой форме (как в печатном, так и в электронном виде).

Выполнение Республикой Беларусь обязательства осуществлять (обеспечивать) право на труд подтверждается признанием права на труд в национальной правовой системе, осуществлением государственной политики в области права на труд, а также разработкой с учетом прогноза социально-экономического развития государственных программ содействия занятости. Обязательство осуществлять (обеспечивать) заключается в непосредственном содействии государственной службой занятости в организации отдельных видов экономической деятельности посредством организационного и методического обеспечения, а также в финансовой поддержке в виде предоставления субсидий. Обязательство осуществлять (поощрять) право на труд обеспечивается путем повышения информированности населения о возможностях в области реализации права на труд.

При реализации своего права на труд женщины стремятся к такой занятости, которая смогла бы обеспечить достойный заработок и соответствовать их основным потребностям. Альтернативой наемному труду в данном случае могут выступать такие виды деятельности, как предпринимательская, ремесленная деятельность, а также деятельность в сфере агроэкотуризма. Основные вопросы, которые возникают у безработных при организации предпринимательской и ремесленной деятельности, связаны с помощью в получении субсидии и в прохождении обучения на курсах по бизнеспланированию. Дополнительно по вопросам организации предпринимательской деятельности безработные консультируются при подготовке документов для регистрации и составлении бизнес-плана. Информацию безработные могут получить при непосредственной личной консультации специалиста отдела занятости, на информационном стенде и на официальной странице райисполкома в сети Интернет.

Однако, повышенного интереса к возможностям организации предпринимательской, ремесленной деятельности или деятельности по оказанию услуг в сфере агроэкотуризма у безработных женщин Могилевской области нет. Безработные женщины имеют ряд внешних барьеров и внутренних трудностей (региональный менталитет, консервативность, инертность, традиционные семейные ценности и т.д.) при трудоустройстве. В группу риска по социально-экономическим причинам по безработице попадают женщины предпенсионного возраста (уровень профессиональной подготовки, владение информационными технологиями, знание иностранных языков, широкий спектр социальных ролей, желание к переобучению и др.). Женщины в районных центрах менее мобильны, вынуждены заниматься низкооплачиваемой работой, но предполагающей гарантированную выплату заработной платы в установленные сроки, более консервативны.

Это происходит в силу ряда факторов, в том числе и социально-экономического. Особую роль играет функционирование рынка труда в районных центрах Могилевской области, которые, как правило, относятся к категории малых городов. Рынок труда менее разнообразен по сравнению с областным центром и городами численностью более 100 тыс. человек. Вакансии, предлагаемые для безработных, предполагают относительно невысокую оплату труда, высокие требования к профессиональным навыкам, образованию, опыту работы и др. Определенную роль в ситуации с женской занятостью в районном центре играет трудовая миграция мужчин, внутренняя и внешняя (преимущественно на территорию Российской Федерации).

Взаимодействия специалистов службы занятости с общественными объединениями по вопросам содействия безработным женщинам в районных центрах в организации предпринимательской деятельности практически нет. Тем не менее на территории Могилевской области есть женские общественные объединения как локального уровня, так и республиканского уровня, имеющие необходимые ресурсы для осуществления информационной, методической, психологической, правовой

работы с безработными женщинами в районных центрах. Деятельность женских общественных объединений может способствовать повышению мотивации безработных женщин к труду в целом, и организации предпринимательской деятельности в частности, а также стать дополнительным каналом распространения информации о возможностях организации самозанятости.

Содействие безработным женщинам со стороны основных субъектов рынка труда включает в себя такие виды, как информационно-методическое, организационное и финансовое содействие. Следовательно, и разрабатываемая система мер по совершенствованию имеющейся практики содействия безработным женщинам в районных центрах должна включать разноплановые мероприятия (в рамках основных видов содействия) системного характера, включая при этом всех субъектов и снижая тем самым роль существующих на практике барьеров и трудностей.

## РАЗДЕЛ 5

**РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА НАИЛУЧШЕГО  
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНТЕРЕСОВ РЕБЕНКА В ОТНОШЕНИИ  
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНЕГО ПОДОЗРЕВАЕМОГО/  
ОБВИНЯЕМОГО В ХОДЕ РАССЛЕДОВАНИЯ  
ПРЕСТУПЛЕНИЙ**

**Авторы**<sup>213</sup>:

**Петрова О.В.**, доцент кафедры уголовного процесса и прокурорского надзора Белорусского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент;

**Орехова Е.П.**, доцент кафедры криминалистики Белорусского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент;

**Третьяков Г.М.**, доцент кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Гродненского государственного университета имени Янки Купалы, кандидат юридических наук, доцент.

**Введение**

Молодежь — это будущее страны. Одним из приоритетных направлений в деятельности мирового сообщества является обеспечение надлежащей защиты прав и интересов несовершеннолетних. В соответствии с Декларацией прав ребенка, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1959 г.<sup>214</sup>, ребенок, ввиду его физической и умственной незрелости, нуждается в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту, как до, так и после рождения.

Конвенция о правах ребенка, принятая резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 20 ноября 1989 года (далее — Конвенция), явилась базовым международным актом, закрепляющим на международном правовом уровне основополагающие права несовершеннолетних. Концепция наилучшего обеспечения интересов ребенка явилась и принципом, закрепленным в ст. 3 Конвенции, и базовой структурой, лежащей в основе правового статуса ребенка.

При этом следует признать, что наилучшее обеспечение интересов несовершеннолетних подозреваемых/обвиняемых в силу особенности их правового положения составляет самостоятельную проблему. Основу

---

<sup>213</sup> Коллектив авторов выражает благодарность за помощь в подготовке данного исследования студентке Белорусского государственного университета Екатерине Логвинович.

<sup>214</sup> Декларация прав ребенка. Принята резолюцией 1386 (XIV) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 20 ноября 1959 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа : [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/childdec](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/childdec) . Дата доступа : 21.05.2019.

надлежащего осуществления данного принципа закладывает точное его соблюдение уже в ходе предварительного расследования.

Преступность несовершеннолетних во всем мире является одной из наиболее актуальных социальных проблем. Отмечается, что профессиональный, нравственно-правовой и криминальный багаж подросткового поколения определяет криминогенную обстановку на ближайшие десятилетия<sup>215</sup>. Изменения структуры и динамики преступлений несовершеннолетних, факторов, которые их обуславливают, требуют постоянного научного анализа. Многие авторы, которые исследовали проблематику противодействия преступности несовершеннолетних, отмечают доказанность тесной причинной связи девиантного поведения подростков с психологическими, экономическими и социальными процессами<sup>216</sup>.

Для обеспечения качества отправления правосудия по делам несовершеннолетних крайне важно, чтобы все специалисты, участвующие в работе, получали надлежащую подготовку. Она должна включать информацию, касающуюся, в частности, социальных и других причин преступности среди несовершеннолетних, психологических и других аспектов развития детей, с уделением особого внимания девочкам, культуре и тенденциям среди молодежи, динамике групповой деятельности и мерам, применимым к детям, находящимся в конфликте с уголовным законодательством (п. 97 Замечаний общего порядка №10 (2007) Комитета по правам ребенка: Права детей в рамках отправления правосудия в отношении несовершеннолетних от 25 апреля 2007 года (далее — Замечания № 10)).

Проблемы обеспечения прав ребенка при расследовании преступлений несовершеннолетних исследовались такими белорусскими учеными, как А.И. Габа<sup>217</sup>, Л.Л. Зайцева<sup>218</sup>, Г.Н. Мухин<sup>219</sup>, А.П. Пацкевич<sup>220</sup>, В.М. Хо-

<sup>215</sup> Лунеев, В.В. Криминологические, виктимологические и пенитенциарные проблемы несовершеннолетних / В.В. Лунеев // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2009. № 8. С. 4.

<sup>216</sup> Рубачева, Е.Л. Причины и условия, детерминирующие делинквентность и преступность несовершеннолетних / Е.Л. Рубачева, М.В. Мартиросян / Общество и право. 2014. № 1 (47). С. 126.

<sup>217</sup> Габа, А.И. Криминалистическая характеристика и особенности расследования общественно опасных деяний несовершеннолетних с отклонениями в психике: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / А.И. Габа. Минск, 2002. 17 с.

<sup>218</sup> Зайцева, Л.Л. Процессуальные основы ювенальной юстиции в Республике Беларусь / Л.Л. Зайцева // Перспективы создания ювенальной юстиции в Республике Беларусь: сб. ст. и материалов / Под общ. ред. Г.М. Леоновой. Минск: Тесей, 2004. С.101—117; Зайцева, Л.Л. Ювенальная юстиция в Республике Беларусь: процессуальные основы / Л. Зайцева // Юстиция Беларуси. 2004. № 3 С. 49—52; Зайцева, Л. Л. Ювенальная юстиция и восстановительное правосудие / Л. Л. Зайцева // Юстиция Беларуси. 2004. № 3. С. 49—52.

<sup>219</sup> Габа, А.И. Расследование общественно опасных деяний несовершеннолетних с отклонениями в психике: монография / А.И. Габа, Г.Н. Мухин. Минск: Акад. МВД, 2005. 91 с.

<sup>220</sup> Пацкевич, А.П. Организация расследования преступлений, совершенных несовершеннолетними: проблемы и пути их решения / А.П. Пацкевич // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D, Экономические и юридические науки. 2015. № 6. С. 171—175.

мич<sup>221</sup>, Е. Н. Ярмоц<sup>222</sup> и многими другими, а также исследования проводились и в других странах (Россия, Украина и др.). Однако отсутствуют исследования реализации концепции наилучшего обеспечения интересов ребенка в современном уголовном процессе Республики Беларусь.

В Республике Беларусь данному вопросу уделяют достаточно много внимания в практической области. В рамках работы социального сектора, негосударственных общественных организациях, при поддержке Детского фонда ЮНИСЕФ предпринимают практические шаги в работе с подростками с девиантным поведением. В 2003 году была подготовлена Концепция ювенальной юстиции в Республике Беларусь<sup>223</sup>. В 2019 году была представлена Концепция совершенствования юстиции для несовершеннолетних в Республике Беларусь<sup>224</sup>, а закрепленные в ней подходы были одобрены на Заседании Совета по вопросам правовой и судебной деятельности при Президенте Республики Беларусь 23 октября 2019 года<sup>225</sup>. Мы разделяем необходимость комплексного подхода в совершенствовании системы правосудия по делам несовершеннолетних. Вместе с тем настоящее теоретическое исследование может быть также основой для системного развития законодательства и практики как в долгосрочной перспективе, так и в ближайших планах, с новой точки зрения наиболее полной реализации принципа наилучшего обеспечения интересов ребенка.

Базовые международные нормы в области принципа наилучшего обеспечения интересов ребенка для анализа:

- Конвенция о правах ребенка, принятая резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 20 ноября 1989 года;
- Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершенно-

---

<sup>221</sup> Хомич, В.М. О правовом пространстве и системе социальных институтов ювенальной юстиции / В.М. Хомич // Юстиция Беларуси. 2005. № 1. С.22—25; Хомич, В.М. О координации и профилактико-реабилитационных технологиях в системе ювенальной юстиции / В.М. Хомич // Юстиция Беларуси. 2005. № 2. С. 29—32.

<sup>222</sup> Ярмоц, Е.Н. Институционализация ювенальной юстиции / Е. Н. Ярмоц, Новополоцк: Полоцкий государственный университет, 2019. 188 с.

<sup>223</sup> Знания, отношения и практика специалистов и детей, вовлеченных в систему ювенальной юстиции: Отчет о выполнении исследовательского проекта / Ротман Д.Г. [и др.], Предво Детского Фонда ООН (ЮНИСЕФ), Центр социологических и политических исследований БГУ. Минск, 2005. 155 с.

<sup>224</sup> Проект концепции совершенствования юстиции в отношении подростков разработали в Беларуси [Электронный ресурс] // Белорусское телеграфное агентство. — 23.05.2019. Режим доступа : <https://www.belta.by/society/view/proekt-kontseptsii-sovershenstvovaniija-justitsii-v-otnoshenii-podrostkov-razrabotali-v-belarusi-348418-2019/>. Дата доступа : 05.06.2019.

<sup>225</sup> Совет по вопросам правовой и судебной деятельности рассмотрел проект Концепции совершенствования юстиции для несовершеннолетних [Электронный ресурс]// Национальный правовой интернет-портал. 28.10.2019. Режим доступа : <http://pravo.by/novosti/novosti-pravo-by/2019/october/41644/>. Дата доступа : 28.11.2019.

нолетних (Пекинские правила), принятые резолюцией 40/33 Генеральной Ассамблеи от 29 ноября 1985 года (далее — Пекинские правила);

- Замечания общего порядка № 14 (2013) от 29 мая 2013 года Комитета по правам ребенка: О праве ребенка на уделение первоочередного внимания наилучшему обеспечению его интересам (далее — Замечания № 4);
- Замечания общего порядка № 10 (2007) от 25 апреля 2007 года Комитета по правам ребенка: Права детей в рамках отправления правосудия в отношении несовершеннолетних;
- Замечания общего порядка № 24 (2019) от 18 сентября 2019 года Комитета по правам ребенка: О правах ребенка в системе правосудия в отношении детей (далее — Замечания № 24).

Кроме этого, проанализировано законодательство, касающееся вопросов расследования преступлений по делам несовершеннолетних, в том числе Уголовный кодекс Республики Беларусь (далее — УК), Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь (далее — УПК), Постановление Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 28.06.2002 № 3 «О судебной практике по делам о преступлениях несовершеннолетних», постановление Совета Министров Республики Беларусь от 24.10.2001 № 1533 «Об утверждении Положения о порядке привлечения педагога (психолога) для участия в уголовном процессе», иные нормативные правовые акты.

Исходя из Рекомендаций по повышению качества юридических исследований по правам человека, сформулированы принципы, цель, задачи, методы исследования.

**Принципы исследования:** принцип приоритета прав человека, принцип недискриминации по возрасту, половой принадлежности, расе и иному статусу; принцип гендерного равенства, принцип оценки воздействия на возможность реализации прав человека предлагаемых мер по совершенствованию национальной правоприменительной практики и др.

**Цель исследования:** предложить систему рекомендаций по оптимизации расследования уголовных дел о преступлениях несовершеннолетних с точки зрения международного правового принципа наилучшего обеспечения интересов ребенка.

Исходя из цели исследования, сформулированы следующие **задачи:**

- определить содержание принципа реализации наилучшего обеспечения интересов ребенка при производстве предварительного расследования в отношении несовершеннолетних;
- выявить социально-психологические факторы, влияющие на причины современной преступности несовершеннолетних в Республике Беларусь с учетом гендерных особенностей, обуславливающие необходимость совершенствования применения принципа реализации наилучшего обеспечения интересов ребенка при производстве предварительного расследования;
- сформулировать направления развития процессуальных гарантий на основе принципа наилучшего обеспечения интересов ребенка;
- выработать рекомендации по совершенствованию тактики производства следственных действий, требующих установления психологиче-

ского контакта с несовершеннолетним подозреваемым/обвиняемым на основе принципа наилучшего обеспечения интересов ребенка для участников уголовного процесса, включая гендерный аспект.

**Объектом исследования** является обеспечение прав несовершеннолетнего лица, совершившего преступление.

**Предметом исследования** выступает эффективность реализации прав несовершеннолетних подозреваемых/обвиняемых органами уголовного преследования.

**Методологическую базу исследования** составили как общенаучные, так и частные методы: анализ, синтез, индукция, дедукция, метод наблюдения, формально-юридический, сравнительно-правовой, статистического анализа, нарративное (свободное) интервью и анализ правоприменительной практики, интервьюирование педагогических работников и следователей.

**Обоснованность, системность, достоверность, объективная истинность исследования.** Тактические особенности производства следственных действий с участием несовершеннолетних подозреваемых/обвиняемых исследованы с учетом существующих в криминалистической науке знаний, норм международных и национальных правовых актов, обеспечивающих соблюдение прав ребенка при расследовании уголовных дел; результатов бесед с педагогическими работниками, выступающими когда-либо в процессуальном статусе специалиста (педагога, психолога), следователями, а также с учетом изучения экспертной практики.

Определены наиболее часто проводимые следственные действия, которые имеют ключевое значение в раскрытии и расследовании преступлений несовершеннолетних.

**Междисциплинарные исследования** позволяют изучить поставленную проблему комплексно, представить обоснованные рекомендации, направленные на формирование эффективной уголовной политики в сфере противодействия преступности несовершеннолетних.

Проблемы ребенка и детства изучаются различными науками: психологией, педагогикой, медициной, правом, а также иными науками с различных точек зрения. Права ребенка находятся в фокусе различных правовых дисциплин: семейного, гражданского, уголовного и иных отраслей права. Их взаимодействие приводит к новым граням и самое важное — к системным изменениям в правовом статусе несовершеннолетних в правовой системе в целом. Следует отметить, рассматриваемый принцип уже активно имплементируется на национальном уровне в семейном праве. Так, предполагается дополнить ст.1 Кодекса Республики Беларусь о браке и семье от 9 июля 1999 г. требованием «учета наилучших интересов ребенка при принятии государственными органами, иными организациями решений в отношении детей».

Следует отметить, что любые исследования прав несовершеннолетних как практического, так и теоретического уровня предполагают междисциплинарный аспект. С практической точки междисциплинарный подход — обязательный принцип работы с детьми (п. 92 Замечаний №14). С точки зрения науки — определение по действительной пробле-

ме в обеспечении прав ребенка таких рекомендаций, которые представляли бы собой научно доказанное ее решение.

В целях настоящего исследования осуществлялась взаимосвязь международного права, права прав человека, уголовного процесса, криминологии, криминалистики и психологии.

Положения международного права и права прав человека закрепляют базовые положения концепции наилучшего обеспечения интересов ребенка, которые требуют реализации в национальном законодательстве.

В рамках уголовного процесса как отрасли знаний определялось соотношение принципа наилучшего обеспечения прав ребенка и публичных интересов, формировались направления совершенствования процессуальных гарантий в свете адаптации международных правовых требований.

По криминологическому направлению рассматриваются основные тенденции преступности несовершеннолетних как основы эффективного исследования возможностей и рисков в ходе предварительного расследования в рамках исследования условий жизни и воспитания.

В сфере криминалистики проводится пересмотр методики расследования преступлений несовершеннолетних в направлении развития дружелюбности ее ребенку, адаптации возрасту ребенка.

Психологическая наука изучает особенности развития ребенка, определяет уязвимость несовершеннолетних в психологическом плане, формирует знания об эффективности тактических приемов и методов.

#### **Новизна исследования:**

- с учетом реализации принципа наилучшего обеспечения интересов ребенка и гендерных особенностей проведен анализ социально-психологических факторов, влияющих на причины преступности несовершеннолетних и на процесс расследования;
- конкретизированы положения по привлечению педагогов, психологов для участия в уголовном процессе с позиций повышения эффективности защиты прав несовершеннолетнего подозреваемого/обвиняемого;
- выработаны рекомендации по допросу несовершеннолетнего подозреваемого/обвиняемого и проведению иных следственных действий с учетом реализации принципа наилучшего обеспечения интересов ребенка и гендерного равенства;
- обоснованы иные процессуальные гарантии, в том числе необходимость подготовки следователей по работе с несовершеннолетними, обязательность видеofиксации всех допросов, недопустимость допроса в ночное время и пр.

### 5.1. Понятие принципа наилучшего обеспечения интересов ребенка и его реализация при производстве по делам несовершеннолетних

В нормах п.1 ст.3 Конвенции закрепляется принцип наилучшего обеспечения интересов ребенка, который предполагает, что во всех действиях в отношении детей, независимо от того, предпринимаются они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка.

Конвенция не определяет понятия наилучшего обеспечения интересов. В различных обществах понимание наилучших интересов может различаться.

В юридической теории также нет единства. Так, Джон Икелар (*John Eekelaar*) определяет наилучшие интересы ребенка как базовые интересы, например интересы в обеспечении физического, эмоционального и интеллектуального развития, достижение совершеннолетия, насколько это возможно без ущерба, автономные интересы, особенно свобода на самостоятельный выбор жизненного пути<sup>226</sup>.

В проекте Конвенции, предложенной Польшей, была предпринята попытка сформулировать концепцию и указано, что ребенок должен пользоваться специальной защитой, ему должны быть представлены возможности и инструменты как правового, так и иного характера, для того чтобы позволить ему развиваться физически, умственно, морально, духовно и социально в здоровой и нормальной обстановке и при условии уважения его свободы и достоинства<sup>227</sup>.

Определение наилучшего обеспечения интересов ребенка обусловлено индивидуальными особенностями соответствующего ребенка или детей, такими, например, как возраст, пол, степень зрелости, опыт, принадлежность к тому или иному меньшинству, наличие физических, сенсорных или интеллектуальных нарушений и т.п. (п. 48 Замечаний №14).

Кроме того, при оценке наилучших интересов ребенка необходимо учитывать и интересы безопасности ребенка, т.е. его право на защиту от всех форм физического или психологического насилия, оскорбления или злоупотребления, от сексуальных домогательств, давления сверстников, запугивания, унижающего достоинство обращения и т.д., а также на защиту от сексуальной, экономической и иных форм эксплуатации, наркотиков, привлечения к труду, вооруженных конфликтов и т.д. (п. 73 Замечаний №14).

В соответствии с п.5 Замечаний №14 для полномасштабного применения концепции наилучших интересов ребенка требуется разработка

<sup>226</sup> Eekelaar J. *The Importance of Thinking That Children Have Rights* / E. Eekelaar // *International Journal of Law and Family*. 1992. № 6. P. 230—231.

<sup>227</sup> Цум. no: Freeman M. *Article 3. The Best Interest of the Child* / M. Freeman, in: A. Alen, J Vande Lanotte, E. Verhellen, F. Ang, E. Berghmans and M. Verheyde (Eds.) *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*. — Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2007. P. 50.

подхода, основанного на правах человека, с вовлечением всех заинтересованных сторон с целью обеспечить физическую, психологическую, моральную и духовную целостность и неприкосновенность ребенка и содействовать утверждению его человеческого достоинства.

Национальное законодательство Республики Беларусь не содержит данного принципа, однако в преамбуле Закона Республики Беларусь о правах ребенка от 19 ноября 1993 года №2570-XII указывается на необходимость обеспечения физического, нравственного и духовного здоровья ребенка. Норма ч. 4 ст.1 Закона указывает, что ограничение прав и свобод ребенка допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц.

Имплементация принципа наилучшего обеспечения интересов ребенка придает системность в обеспечении правовых гарантий несовершеннолетних в связи с комплексностью данной концепции. Нарушение данного принципа в сфере уголовной юстиции может приводить к осуждению невинного, самооговору, причинению вреда психическому и физическому здоровью (вплоть до суицида), нарушению процесса социализации несовершеннолетнего, иным негативным последствиям.

Реализация данного принципа в национальной практике предполагает правовые предписания уголовного законодательства и уголовно-процессуального законодательства.

Уголовный закон Республики Беларусь содержит раздел V, который определяет особенности уголовной ответственности лиц, совершивших преступления в возрасте до восемнадцати лет, а УПК содержит самостоятельную главу 45, закрепляющую особенности производства по уголовным делам о преступлениях, совершенных лицами в возрасте до 18 лет.

Применительно к детям в конфликте с законом в системе уголовной юстиции, в национальном законодательстве прежде всего определены особые условия наступления уголовной ответственности, круг наказаний и специальные принудительные меры воспитательного характера.

Норма п. 6 Замечаний №14 обращает внимание на несколько аспектов принципа наилучшего обеспечения интересов ребенка. Следует обратить внимание, что данный принцип рассматривается и как основа правового статуса несовершеннолетнего, и как самостоятельное требование.

В первую очередь наилучшее обеспечение интересов ребенка — это материальное право. Право ребенка на то, чтобы его наилучшие интересы оценивались и принимались во внимание в качестве одного из первоочередных соображений в контексте рассмотрения различных интересов.

Безусловно, что в сфере уголовной юстиции рассматриваемый принцип находится в коллизии с целями уголовной юстиции, общественными интересами обеспечения правопорядка, защитой интересов лиц, пострадавших от преступления. Следовательно, возникает вопрос об их соотношении.

Анализ п. 27 Замечаний №14 показывает, что принцип наилучшего обеспечения интересов ребенка требует, чтобы при расследовании пре-

ступлений в отношении несовершеннолетних традиционные цели уголовного правосудия, закрепленные в ст.7 УПК, должны уступать место реабилитации и целям исправления несовершеннолетних.

Если добиться взаимоувязки интересов не удастся, властям и директивным органам придется проанализировать и определить значимость прав всех заинтересованных сторон, исходя из того, что право ребенка на то, чтобы его наилучшие интересы принимались во внимание в качестве первоочередного соображения, означает, что интересы ребенка имеют первоочередное значение и не могут рассматриваться всего лишь как одно из ряда соображений (п. 39 Замечаний №14). Таким образом, *вопросу о том, что лучше всего подходит ребенку, следует придавать больше значимости.*

Таким образом, не оспаривая важность реализации принципа неотвратимости уголовной ответственности, доказывание по уголовным делам в отношении несовершеннолетних должно быть в первую очередь подчинено цели обеспечения ресоциализации несовершеннолетнего как подхода, обеспечивающего наилучшим образом интересы ребенка.

*Во-вторых*, наилучшее обеспечение интересов ребенка — это основополагающий толковательный правовой принцип (п.6 Замечаний №14). Если возможны разные толкования того или иного юридического положения, следует опираться на то толкование, которое наиболее эффективным образом отвечает наилучшим интересам ребенка.

На наш взгляд, это свидетельствует, что при принятии любого процессуального решения и совершении процессуальных действий в отношении несовершеннолетнего, а не только при разрешении дела по существу, должна приниматься во внимание необходимость наилучшего обеспечения интересов ребенка. В соответствии с п.17 Замечаний №14, слово «действия», указанное в ст.3 Конвенции, означает не только решения, но также и все акты, поступки, предложения, услуги, процедуры и прочие меры.

Например, такой принцип должен быть реализован правоприменителем при принятии решения о задержании, заключении под стражу, как и при производстве следственных действий с его участием и т.п.

В настоящее время рассмотрение таких интересов фактически является обязательным при принятии окончательного решения по делу. Так, в соответствии с ч.1 ст.439 УПК при постановлении приговора несовершеннолетнему обвиняемому суд наряду с вопросами, перечисленными в ст. 352 УПК, обязан обсудить вопрос о назначении наказания, не связанного с лишением свободы, а также об освобождении от наказания в соответствии с главами 15 и 16 УК. Анализ ст. 432 УПК также свидетельствует, что применение мер пресечения требует учета интересов несовершеннолетнего.

Представляется, что несмотря на отсутствие прямого указания в законе принципу наилучшего обеспечения интересов ребенка может и должна отвечать правоприменительная деятельность, принимая во внимание общие цели правосудия по делам несовершеннолетних.

*В-третьих*, наилучшее обеспечение интересов ребенка — это правило процедуры. Когда предстоит принятие решения, затрагивающего конкретного ребенка, процесс принятия решения должен включать в себя оценку возможного воздействия (позитивного или негативного) данного решения на соответствующего ребенка или соответствующих детей. Для оценки и определения наилучших интересов ребенка требуются процессуальные гарантии. Кроме того, при обосновании решения необходимо продемонстрировать факт однозначного учета данного права (п.6 Замечаний №14). В соответствии с п.46 Замечаний №14 требуется оценка и определение, что соответствует наилучшим образом интересам ребенка, а также процессуальные гарантии и надлежащую реализацию права.

В белорусском уголовно-процессуальном законодательстве закреплено положение, которое требует установления дополнительных обстоятельств, входящих в предмет доказывания по делам о преступлениях несовершеннолетних (ч. 2 ст. 89 УПК):

- 1) возраст несовершеннолетнего (число, месяц, год рождения);
- 2) условия жизни и воспитания;
- 3) степень интеллектуального, волевого и психического развития;
- 4) наличие взрослых подстрекателей и иных соучастников.

Следует учитывать необходимость, чтобы именно на основе оценки собранных по делу доказательств, в первую очередь доказательств, определяющих условия жизни и воспитания, принимались меры уголовной ответственности в отношении несовершеннолетнего либо освобождение от уголовной ответственности и обеспечивали наилучшим образом его интересы.

Пункт 16 Пекинских правил требует во всех случаях, за исключением мелких правонарушений, до вынесения компетентным органом власти окончательного решения, предшествующего приговору, тщательно изучить окружение и условия, в которых живет несовершеннолетний, или обстоятельства, при которых было совершено правонарушение, с тем, чтобы содействовать вынесению компетентным органом власти разумного судебного решения по делу.

Следовательно, *изучение условий жизни и воспитания* требуется не для профилактики преступлений в будущем среди подростков, реагирования на причины и условия совершения преступлений посредством представлений, частных постановлений (определений), а *условия надлежащей ресоциализации конкретного несовершеннолетнего*. Досудебные рекомендации должны определять план исполнения наказания или иной меры ответственности<sup>228</sup>. Соответственно, наиболее эффективным решением может быть системный пересмотр работы с несовершеннолетними правонарушителями, которое предполагается, в частности, указанной выше Концепцией совершенствования правосудия для несовер-

<sup>228</sup> См. Зайцева, Л.Л. Социальное и психологическое сопровождение правосудия по делам несовершеннолетних / Л.Л. Зайцева, О.В. Петрова // Совершенствование судебной системы Республики Беларусь посредством развития специализации судов: сб. науч. тр. / редкол.: А.В. Барков (гл. ред.) [и др.]. Минск : «Четыре четверти», 2013. С. 75.

шеннолетних, однако с точки зрения реализации требует существенных материальных и временных затрат.

С точки зрения ближайшей перспективы следует отметить, что доказывание уже на досудебных стадиях уголовного процесса должно быть направлено на установление таких обстоятельств, которые могут подтвердить или опровергнуть возможность и эффективность применения альтернативных мер уголовной ответственности (ст.ст. 77—79, 117 УК) или освобождения от уголовной ответственности (ст.ст. 86, 88, 89, 118 УК). Более того, возможность освобождения от уголовной ответственности может быть реализована в отношении несовершеннолетнего уже на стадии предварительного расследования, что поощряется, в частности, рекомендацией применения дискреционных полномочий п.6 Пекинских правил, Замечаниями №24 (пп. 15—18).

Положения Замечаний №14 дают представление о том, каким образом могут быть установлены указанные выше обстоятельства. Так, для этого можно использовать, в частности, собеседования с лицами, близкими для ребенка, с другими лицами, которые повседневно контактируют с ребенком, со свидетелями определенных инцидентов. Прежде чем быть использованными для целей оценки наилучших интересов ребенка или детей, собранная информация и сведения должны быть проверены и проанализированы.

Согласно п.4 Постановления Президиума Верховного Суда Республики Беларусь от 2 декабря 2015 года № 6 «О выполнении судами постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 28 июня 2002 года № 3 «О судебной практике по делам о преступлениях несовершеннолетних»» судам следует иметь в виду, что в силу ст. 89 УПК условия жизни и воспитания несовершеннолетнего обвиняемого отнесены к обстоятельствам, подлежащим доказыванию по делу.

Для их установления в ходе судебного следствия могут быть допрошены родители, иные родственники, усыновители, опекуны, попечители такого обвиняемого, в том числе являющиеся его законными представителями, педагоги (психологи), иные лица, участвующие в обучении и воспитании несовершеннолетнего, а также исследованы материалы, полученные из комиссий по делам несовершеннолетних, иных государственных органов.

При определении наилучших интересов ребенка они являются также значительным аспектом. Так, важным является обеспечение права ребенка быть услышанным (ст.12 Конвенции). Оценка наилучших интересов ребенка должна производиться при уважении прав ребенка на свободное выражение своих взглядов по всем затрагиваемым вопросам, в том числе и при правоприменении. Любое решение, которое принимается без учета взглядов ребенка и не придает им надлежащей значимости, соответствующей его возрасту и степени зрелости, означает, что ребенку или детям не предоставлена возможность повлиять на процесс определения их наилучших интересов (п. 53 Замечаний №14).

Соответственно отправным моментом в доказывании указанных выше обстоятельств должен быть допрос самого несовершеннолетне-

го подозреваемого/обвиняемого с начальных этапов расследования, адаптированный возрасту несовершеннолетнего. Именно из допроса несовершеннолетнего можно узнать о его/ее проблемах в учебе, во взаимоотношениях со сверстниками, в семье, определить жизненные установки и приоритеты, что одновременно позволит установить психологический контакт. Данные, полученные в ходе допроса несовершеннолетнего обвиняемого/подозреваемого, будут проверяться в ходе допросов иных лиц, из окружения несовершеннолетнего, в том числе членов семьи, педагогов и иных лиц устанавливаться иными источниками доказательств.

Допрос несовершеннолетнего для установления условий жизни и воспитания будет способствовать принципу всестороннего, полного и объективного исследования всех обстоятельств уголовного дела и в конечном итоге приведет к ответственному отношению несовершеннолетнего к исполнению назначенным судом мер ответственности.

Следует признать, что в целом в уголовном процессе мнение несовершеннолетнего подозреваемого/обвиняемого спрашивается, ввиду особенностей данной юрисдикционной деятельности, обязательности допросов и участия несовершеннолетнего в производстве по уголовному делу. Выражению взглядов и их правильному пониманию органом, ведущим уголовный процесс, должна способствовать помощь педагога, психолога, участие которого является обязательным в соответствии с уголовно-процессуальным законом Республики Беларусь.

Важным является не только слушать несовершеннолетнего, но и слышать его. Правоприменительное решение должно учитывать мнение несовершеннолетнего. В этой связи следует отметить одно из преимуществ медиации как альтернативной формы разрешения конфликтов, которая способствует осознанности со стороны несовершеннолетнего принимаемых на себя обязательств<sup>229</sup>.

При реализации концепции наилучших интересов ребенка важен также и междисциплинарный подход (п. 92 Замечаний №14). Для того чтобы применяемые меры в отношении несовершеннолетнего были эффективными, требуется всестороннее изучение социальной ситуации. Мнение специалистов (психологов, социальных работников, медиков) дает основу правоприменительным органам в выявлении возможностей и рисков в ходе процесса реабилитации.

В настоящее время изучение социальной ситуации несовершеннолетнего осуществляется следователем, что не может рассматриваться как специализированная оценка. Представляется, что для реализации рассматриваемого принципа требуется осуществляемый в зарубежных странах *специальный отчет*, который готовится специалистами.

<sup>229</sup> См. например Петрова, О. В. Внедрение программ восстановительного правосудия: международно-правовые принципы и применение опыта зарубежных стран / О. В. Петрова // Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции: сб. науч. тр./ редкол.: В.М. Хомич [и др.]; Науч.-практ. центр проблем укрепления законности и правопорядка Генер. Прокуратуры Респ. Беларусь. Минск: БГУФК, 2009. Вып. 2. С. 318—326.

Согласно п. 94 Замечаний №14, по мере возможности к оценке наилучших интересов ребенка следует привлекать многопрофильную группу специалистов. Формализованная оценка должна проводиться в дружелюбной и безопасной атмосфере специалистами, которые прошли подготовку, в частности, по таким предметам, как детская психология, развитие ребенка и по другим соответствующим вопросам развития людей и общества, обладают опытом работы с детьми и способны объективно анализировать полученную информацию.

Положения Замечаний № 14 отмечают целесообразным составить неисчерпывающий, несоподчиненный перечень элементов, которые могли бы рассматриваться при проведении оценки наилучших интересов любым лицом, ответственным за принятие решений, которому предстоит определять наилучшие интересы ребенка. Неисчерпывающий характер перечня элементов означает, что можно выйти за его рамки и рассмотреть другие факторы, имеющие отношение к конкретным обстоятельствам, в которых находится тот или иной ребенок или группа детей. Все фигурирующие в перечне элементы должны быть приняты во внимание и взвешены с учетом обстоятельств каждого случая. Перечень должен служить конкретным руководством, обеспечивая при этом гибкость (п. 50).

Законодатель уделяет внимание учету интересов несовершеннолетнего при принятии итогового решения. Вместе с тем остается открытым вопрос об учете рассматриваемого принципа при принятии процессуальных решений, в частности применения мер принуждения (задержания, заключения под стражу и т.д.) при проведении следственных действий.

Норма ч.3 ст.126 УПК указывает на обязательность допроса несовершеннолетнего при даче санкции на заключение под стражу. При принятии решения о применении меры пресечения должна обсуждаться возможность применения такой меры, как отдача несовершеннолетнего под присмотр (ст. 123 УПК). Представляется, что при заключении под стражу несовершеннолетнего в постановлении должны указываться дополнительно мотивы, по которым иная мера пресечения не может быть применена.

С другой стороны, социальное и психологическое сопровождение — неотъемлемое условие дружественного ребенку правосудия. Производство по уголовному делу в отношении несовершеннолетнего является достаточно серьезным негативным фактором для становления личности несовершеннолетнего, что требует не только тщательного соблюдения его прав, но и дополнительных мероприятий системы социальной, медицинской и психологической помощи.

Как отмечается в п.37 Замечаний №14, дети располагают менее широкими, чем взрослые, возможностями привести веские доводы в защиту своих интересов, и лица, участвующие в принятии затрагивающих их решений, должны четко осознавать их интересы. Когда интересы детей не акцентируются, они нередко игнорируются.

В первую очередь следует указать на уязвимое положение несовершеннолетнего подозреваемого/обвиняемого в уголовном процессе в

силу возраста и развития несовершеннолетнего. При этом с точки зрения психологии развития возраст несовершеннолетнего прямо пропорционален наличию такой уязвимости, т.е. чем младше несовершеннолетний, тем больше будут проявляться негативные факторы.

Психологические исследования показывают в целом различия в когнитивных способностях и волевых действиях несовершеннолетних в сравнении со взрослыми правонарушителями, отмечают *социальную незрелость*, а также меньшую компетентность в принятии решений<sup>230</sup>. Обращается внимание на чувствительность несовершеннолетних в части возможности понимания юридического процесса, который ведется в отношении их, оценке значимости той или иной юридической ситуации для его судьбы и эффективной коммуникации с защитником<sup>231</sup>.

В частности, возникает вопрос, насколько несовершеннолетние понимают свое право не давать показания против себя, чем руководствуются несовершеннолетние при признании вины, как влияют уголовно-процессуальные действия на психику несовершеннолетнего и на возможность его последующей реабилитации и т.п.

Уголовно-процессуальный закон предоставляет ряд правовых гарантий для компенсации данного уязвимого положения. Закон Республики Беларусь всесторонне обеспечивает право на юридическую помощь, о которой говорится в п. 96 Замечаний №14. В частности, в соответствии с п.2 ч. 1 ст. 45 УПК участие защитника является обязательным, если подозреваемый или обвиняемый являются несовершеннолетними. Предусмотрено обязательное участие законного представителя (ч.1 ст.436 УПК), ограничено время допроса (ч.1 ст. 434 УПК), предусмотрены и иные гарантии.

Представляется возможным дальнейшее развитие процессуальных гарантий. В частности, представляется разумным закрепление прямого запрета на допрос несовершеннолетних обвиняемого и подозреваемого в ночное время<sup>232</sup>.

В то же время процессуальные гарантии не могут быть единственным механизмом обеспечения гарантий интересов ребенка. Сама по себе тактика допроса несовершеннолетнего должна учитывать психологические особенности в позитивном аспекте и задавать этические требования к тактическим приемам. Одновременно указанные выше особенности требуют и более тщательного подхода к оценке признательных показаний несовершеннолетнего.

К сожалению, протокол следственного действия как обязательное средство фиксации результатов следственного действия не дает представления о примененных тактических приемах, а также о том, насколько

<sup>230</sup> Woolard, J. L. *Capacity, Competence and the Juvenile Defendant: Implication for Research and Policy* / J. L. Woolard // *Children, Social Science and the Law* /edited by B. L. Bottoms, M. Bull Kovera, B. F. McAuliff. New York: Cambridge University Press, 2002. P. 270.

<sup>231</sup> *Ibid.* P. 274.

<sup>232</sup> На недопустимость допроса в ночное время несовершеннолетних указывается в рекомендации ООН: См. *Justice in Matters Involving Children in Conflict with the Law Model Law on Juvenile Justice and Related Commentary*/ UNODC. New York, 2013. P. 88.

ко признание несовершеннолетним своей вины было вынужденным. Укреплению законности и соблюдению прав несовершеннолетних с нашей точки зрения способствовало бы обязательность видеозаписи следственных действий с участием несовершеннолетних<sup>233</sup>. Такое требование существует в Европейском Союзе<sup>234</sup>. Эксперименты установили, что допрос с применением видеозаписи меняет тактику допроса, повышает качество техник допроса<sup>235</sup>.

Представляется, что в целом ввиду уязвимости несовершеннолетнего для правильного установления обстоятельств, имеющих значение по делу, в расследовании преступлений в отношении несовершеннолетних не следует преувеличивать значимость признания подозреваемым или обвиняемым своей вины, а концентрироваться на получении иных доказательств.

## 5.2. Социально-психологические факторы современной преступности несовершеннолетних в Республике Беларусь

За 2017—2018 гг. в Республике Беларусь в целом произошло улучшение показателей, характеризующих криминогенную обстановку среди несовершеннолетних (см. рис.1)<sup>236</sup>.

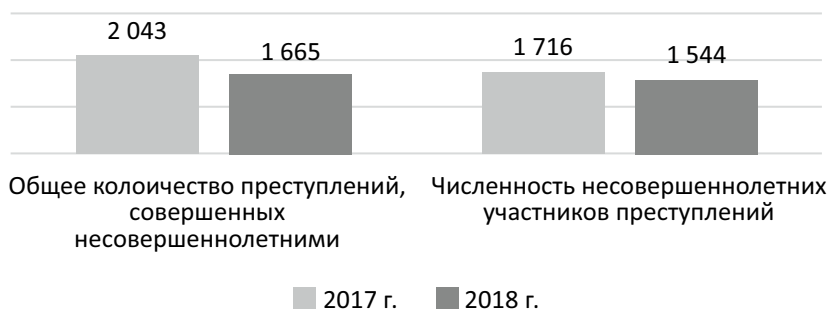


Рис. 1. Динамика преступности несовершеннолетних в Республике Беларусь (2017—2018 гг.)

<sup>233</sup> Петрова, О.В. Развитие ювенальной юстиции в Европейском Союзе / О.В. Петрова // Европейский Союз и Республика Беларусь: перспективы сотрудничества = *The European Union and the Republic of Belarus: Getting Closer for Better Future* : сборник тезисов докладов II Международной конференции, Минск, 2 июня 2016 г. / редкол. : В. Г. Шадурский [и др.]. Минск : Изд. центр БГУ, 2017. С. 247—250.

<sup>234</sup> art. 42 Directive (EU) 2016/800 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on procedural safeguards for children who are suspects or accused persons in criminal proceedings.

<sup>235</sup> Does Video Recording Alter the Behavior of Police During Interrogation? A Mock Crime-and-Investigation Study / Kassin, S. M.; Kukucka, O.J.; Lawson, V. Z.; DeCarlo, J. // *Law & Human Behavior* (American Psychological Association). Feb. 2014. Vol. 38. Issue 1. P. 73—83.

<sup>236</sup> По данным Генеральной Прокуратуры Республики Беларусь по результатам работы по надзору за исполнением законодательства о несовершеннолетних и молодежи в 2018 году (в сравнении с 2017 годом).

В структуре общей преступности можно отметить продолжающееся в течение данного десятилетия общее снижение удельного веса количества преступлений несовершеннолетних и удельного веса количества несовершеннолетних, совершивших преступления (см. рис.2.).

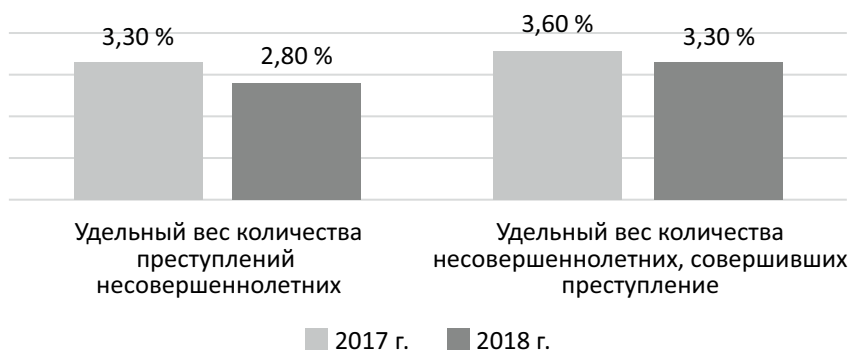


Рис. 2. Преступность несовершеннолетних в структуре общей преступности (2017—2018 гг.)

В числе основных факторов, обеспечивающих снижение представленных показателей, выделяется снижение численности населения в стране в возрасте от 14 до 18 лет и результативность профилактической деятельности в рассматриваемой сфере.

Как свидетельствует практика, сокращение основных показателей подростковой преступности отмечается во всех регионах Республики Беларусь. Уменьшилось число краж, грабежей, вымогательств, мошенничеств и преступлений, совершаемых в сфере незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров.

Однако на фоне общего снижения показателей преступности вызывает опасения увеличение числа некоторых видов преступлений. Многие преступления, совершаемые несовершеннолетними, зачастую сопровождаются необоснованной жесткостью, дерзостью и отсутствием жалости по отношению к жертвам (см. рис.3).



Рис. 3. Динамика в структуре преступности несовершеннолетних (2017—2018 гг.)

Известный скульптор и его супруга были убиты собственным 16-летним внуком. Родители внука были в разводе. Бабушка и дед воспитывали внука с трех лет. Мать мальчика жила за границей, помогала деньгами, приезжала в гости. По месту учебы несовершеннолетний характеризовался положительно, к административной ответственности не привлекался, посещал спортивную секцию. Согласно материалам дела, совершению преступления предшествовала систематическая конфликтная обстановка между внуком и его бабушкой и дедом, связанная с воспитанием. Во время очередного конфликта внук взял нож, металлический совок, убил бабушку и ранил деда. Пенсионер просил вызвать помощь, но внук, сказав, что вызовет, пошел в сарай, взял топор и добил деда. Позже одежду и топор подозреваемый выкинул в болото. На следующий день утром он направился в церковь и рассказал священнику, что в дом ворвались грабители и совершили убийство. В ходе осмотра места происшествия было установлено отсутствие признаков ограбления. Впоследствии несовершеннолетний признался в убийстве.

В структуре подростковой преступности в течение последнего десятилетия подавляющее большинство преступлений занимают кражи и иные преступления против собственности (57 %), хулиганство (17 %), преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств (8 %), психотропных веществ и прекурсоров<sup>237</sup> (рис. 4).

Высока доля преступлений, совершенных подростками в группе лиц — 34,5 % (575 преступлений).

Как правило, анализ причин и условий преступности основывается на анализе преступлений, совершенных лицами мужского пола. Это происходит по той причине, что ими совершается подавляющее число преступлений (88 %). Большинство профилактических мер в итоге направлено именно на предупреждение и противодействие мужской преступности. В то же время, согласно статистическим данным, в течение последнего десятилетия, несмотря на снижение общего числа преступлений, совершенных несовершеннолетними, количество лиц женского пола в их числе уменьшается незначительно или даже увеличивается в отдельные годы. Следует отметить, что данная тенденция одинакова как для возрастной категории девушек 14—15 лет (13,1 % в 2017 году), так и для их 17—18 летнего возраста (11 %)<sup>238, 239</sup>.

---

<sup>237</sup> Дети и молодежь Республики Беларусь: статистический сборник: редкол. И.В. Медведева [и др.] / Национальный статистический комитет Республики Беларусь. Минск, 2018. 133 с.

<sup>238</sup> Дети и молодежь Республики Беларусь: статистический сборник: редкол. И.В. Медведева [и др.] / Национальный статистический комитет Республики Беларусь. Минск, 2018. 133 с.

<sup>239</sup> Женщины и мужчины Республики Беларусь: статистический сборник: редкол. И.В. Медведева [и др.] / Национальный статистический комитет Республики Беларусь. Минск, 2018. 168 с.



Рис. 4. Структура преступности несовершеннолетних в Республике Беларусь

Как правило, когда речь идет о преступлениях несовершеннолетних, традиционно под ними понимается преступность лиц мужского пола. Вместе с тем отмечается наличие существенных различий в факторах, обуславливающих причины мужской и женской преступности. Например, девушки по сравнению с юношами чаще совершают преступления в одиночку и в трезвом состоянии. Их преступления носят более скрытый характер<sup>240</sup>. Исследователи отмечают, что отличия в структуре мужской и женской преступности, в том числе преступности несовершеннолетних, вызваны условиями общественного положения женщины, психологическими особенностями пола, исторически сложившимися различиями интересов поведения и воспитания<sup>241, 242, 243</sup>.

Практически треть преступлений совершается подростками в группе лиц. Если говорить о группах, в состав которых входят как несовершеннолетние, так и взрослые, то следует отметить, что достаточно часто в качестве организующего фактора выступает недостаток внимания к подростку, взаимодействия с родителями в семье. В результате подросток становится легко вовлекаемым в преступную группу более опытными лицами.

*В Волковысском районе 15-летний С. и 27-летняя М., сожительница его отца, совершили 4 кражи из деревенских домов. Непосредственно в дома проникал С. благодаря маленькому росту и физическому развитию.*

<sup>240</sup> Шиханцов, Г.Г. Криминология: учеб. пособие / Г.Г. Шиханцов. Минск: Тесей, 2006. 296 с.

<sup>241</sup> Печинская, Е.И. Социально-демографические характеристики несовершеннолетних преступников: современное состояние и тенденции (по материалам Гродненской области) / Е.В. Печинская // Весн. Гродзен. дзярж. ун-та імя Я. Купалы. Сер. 4, Правазнаўства, 2012. № 5 (138). С. 91—98.

<sup>242</sup> Кондрашенко, В.Т. Девиянтное поведение у подростков: Диагностика. Профилактика. Коррекция: учеб. пособие / В.Т. Кондрашенко, С.А. Изумнов. Минск: Аверсэв, 2004. 365 с.

<sup>243</sup> Еникеев, М.И. Общая и юридическая психология: учебник / М.И. Еникеев. М.: Юрид. лит, 2009. — 512 с.

*М. оставалась снаружи для наблюдения. Ей удалось убедить С. в том, что, если он и будет пойман, то ему за это ничего не будет. Вырученные деньги от сбыта похищенного имущества М. тратила на приобретение алкогольных напитков, которые распивала вместе с С. и его отцом.*

Одним из наиболее существенных факторов, обуславливающих формирование личности несовершеннолетнего преступника, является семейное неблагополучие, отрицательные семейные условия: отсутствие нормальной нравственной среды в семье, алкоголизм членов семьи или родственников, устойчивая ориентация на несоблюдение правил человеческого общежития.

Кроме того, как отмечают практические работники, семейное неблагополучие очень часто является скрытым, протекающим внутри семьи и выявляется только после совершения несовершеннолетним противоправных действий. Неблагоприятное воздействие на подростковую психику такого фактора, как семейное неблагополучие, может отражаться на поведении не только в подростковом возрасте, но может отразиться и гораздо позже<sup>244</sup>. Эмоциональная отверженность от семьи в детстве, психологическое подавление родителями в совокупности с другими факторами очень часто является характеризующим признаком лиц, совершивших особо тяжкие преступления.

*17-летний С. осужден на 5 лет лишения свободы за умышленное причинение тяжкого телесного повреждения из хулиганских побуждений. Воспитывался в полной, материально обеспеченной семье. Отец — вспыльчивый и агрессивный человек, использующий исключительно жесткие и насильственные методы воспитания. Мать постоянно была занята на работе, воспитанию уделяла мало внимания. После очередного конфликта с отцом по поводу неуспеваемости С., убежав из дома, избил на улице незнакомого сверстника, причинив тому тяжкие телесные повреждения.*

Общеизвестно, что в первые годы жизни, до 3—5-летнего возраста основным фактором, образующим личность, является семья. Из поведения членов семьи, поступков, образа их жизни ребенок получает информацию, на основе которой формируются его нравственно-психологические качества.

Психологи отмечают, что неблагополучная ситуация в семье существенным образом сказывается на развитии нервно-психических аномалий, которые, в свою очередь, впоследствии влияют на развитие интеллекта, адаптацию к учебе, коммуникацию со сверстниками и пр. Однако с ошибками и недостатками семейного воспитания бороться весьма сложно, поскольку часто они обусловлены неправильными взглядами родителей и членов семьи, что весьма сложно нейтрализовать с помощью государственных методов<sup>245</sup>.

<sup>244</sup> Шестаков, Д.А. Семейная криминология: семья — конфликт — преступление / Д.А. Шестаков. СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 1996. 263 с.

<sup>245</sup> Колченогова О.П. влияние семейно-бытовой психологии на преступность несовершеннолетних / О.П. Колченогова // Вестник Академии МВД Республики Беларусь. 2014. № 2 (28). С. 73—77.

Сегодня понятие и видение благополучной семьи существенно меняется. Если ранее в качестве неблагополучной семьи рассматривалась преимущественно неполная семья с отсутствием материального достатка, то сегодня в понятие «благополучие семьи» включается несколько составляющих.

К числу распространенных в настоящее время семейных факторов, обуславливающих развитие девиантного поведения, можно выделить:

- нарушение структуры семьи или роли ее членов (неполная, формально полная (передача ролей воспитания от родителей одному родителю или родственникам) семья;
- совершение преступлений членами семьи;
- аморальный образ жизни, поведение членов семьи;
- скандалы и применение насилия на глазах детей;
- отсутствие, недостатки, неправильный выбор методов воспитания;
- применение насилия и жестокости как метода воспитания;
- несогласованность и непоследовательность воспитания;
- отсутствие реакции родителей на плохое поведение, поощрение негативных поступков;
- воспитание отрицательных качеств (стяжательство, бескомпромиссность, решение проблем путем конфликта);
- эмоциональное отчуждение в семье.

Влияние данных факторов усиливается при действии их в совокупности.

Воспитание ребенка в неполной семье само по себе не является криминогенным фактором, однако находится в зоне риска. Зачастую данная ситуация бывает связана с низким материальным положением, отсутствием надлежащего внимания к подростку, психологическими травмами, нанесенными в результате развода родителей либо иных причин неполной семьи. Развитие внутренних психологических конфликтов у несовершеннолетнего приводит к их внешнему проявлению в виде агрессивности, потери самоконтроля, неадекватного жестокого поведения и в первую очередь, зачастую, агрессия направлена против ближайшего окружения, членов семьи, близких.

Значимым для исследуемой сферы аспектом семейного неблагополучия можно выделить такой фактор, как утрата контакта между родителями и детьми в семье. В силу распространенной для современной жизни постоянной занятости взрослых на работе, загруженности повседневными проблемами появляется дефицит общения между родителями и детьми, родители утрачивают авторитет, пропадают общие интересы. Зачастую родители психологически перекалдывают ответственность воспитания на близких родственников, либо на учреждения образования, которые, естественно, данный пробел восполнить не могут. Опрос в ходе исследования показывает, что сами подростки считают весьма криминогенными факторами конфликты с родителями, непонимание, негативные отношения в семье. Преступления, совершаемые в ходе возникающих бытовых семейных ссор, нередко по жестокости и тяжести последствий их совершения превосходят заранее планируемые, хорошо подготовливаемые преступные деяния.

*Несовершеннолетний житель г.п. Вороново приговорен к 10 годам лишения свободы за убийство своей матери. В ходе возникшей по незначительному поводу очередной ссоры с матерью подросток нанес ей 4 удара самодельным самурайским мечом, затем еще живую оттащил за 500 метров от дома и спрятал в кустах. Две недели до обнаружения тела подросток жил в собственном доме со своей девушкой и младшим братом-инвалидом, который по состоянию здоровья не обратил внимания на отсутствие матери.*

Значительной проблемой продолжает оставаться проблема предупреждения насилия внутри семьи и демонстрации силового решения бытовых проблем взрослыми. Опрошенные подростки выделяют насилие в семье и примеры насилия и жестокости, получаемые от взрослых в качестве не менее криминогенных факторов, чем алкоголь и наркотики.

Учреждения образования играют не менее важную роль в воспитании человека и становлении его как личности. Более 80 % преступлений несовершеннолетних совершается обучающимися (рис. 5).

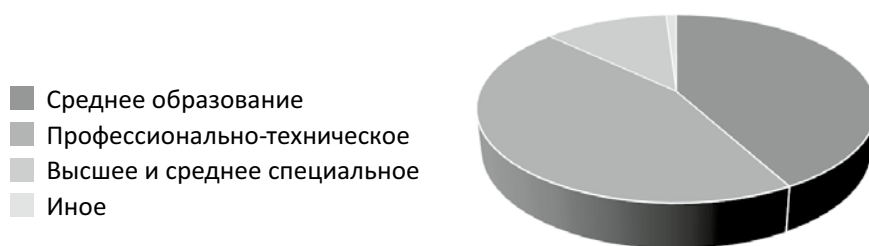


Рис. 5. Получение образования на момент совершения преступления

Еще одним фактором, оказывающим значительное влияние, является досуговая деятельность несовершеннолетних. В этой связи весьма актуальным криминогенным фактором является распространенность употребления алкогольных напитков в молодежной среде. Как отмечалось в более ранние годы, так и в 2018 г. более половины правонарушений, совершенных несовершеннолетними, сопряжены с потреблением алкогольных напитков. Количество совершенных подростками распитий алкогольных напитков в общественном месте или появлений в общественном месте в состоянии алкогольного опьянения в 2018 г. возросло с 9 356 до 9 436 случаев (11,8 %).

Все большее количество взрослых лиц привлекается к административной ответственности за вовлечение несовершеннолетних в антиобщественное поведение (с 8 255 до 9 233).

Социологи и психологи в качестве основных причин тяги подростков к алкоголю указывают на растущее психологическое напряжение, неумение правильно использовать свободное время, отчуждение, неустроенную жизнь и несостоятельность семьи в вопросах воспитания. У несовершеннолетних преступников родители, страдающие алкоголизмом, встречаются в несколько раз чаще, чем у законопослушных.

*В г. Сморгонь несовершеннолетний Л., придя в больницу проведать своего знакомого П., тайно похитил принадлежащий матери П. мобильный телефон, находившийся в палате. В дальнейшем он отдал телефон своему знакомому С. для продажи. Вырученные от продажи денежные средства Л. и С. совместно потратили для приобретения алкогольных напитков и сигарет. В ходе расследования установлено, несовершеннолетний Л. ранее не судим, неоднократно привлекался к административной ответственности, по месту учебы характеризуется крайне отрицательно, воспитывается без отца, мать страдает хроническим алкоголизмом, состоит на наркологическом учете.*

Следует также отметить шаговую доступность алкоголя и отсутствие иных возможностей для досуга несовершеннолетних в отдельных районах. Остается актуальной проблема реализации алкоголя лицам, не достигшим восемнадцатилетнего возраста. В 2018 году число работников торговли, привлеченных к административной ответственности за продажу алкоголя несовершеннолетним, составило 1 294 человека.

По мнению самих несовершеннолетних, опрошенных в ходе проведенного исследования, в качестве основных причин употребления алкоголя в молодежной среде они видят отрицательный пример взрослых, влияние компании, неумение отказаться от предложенного алкоголя. В то же время, в отличие от взрослых, они почти не рассматривают в качестве причин такие, как реклама (в том числе демонстрация употребления алкоголя в кино, социальных сетях), устойчивость традиций и обычаев, конфликтные ситуации.

По-прежнему остается актуальной проблема профилактики преступлений несовершеннолетних в сфере незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров.

Согласно Всемирному докладу ООН 2018 года по наркотикам, риск употребления наркотиков и связанные с этим негативные последствия наиболее высоки среди подростков, в сравнении, например, с показателями в старших возрастных группах. Согласно данным, для начала употребления наркотических веществ самыми опасными периодами являются ранний (12—14 лет) и поздний (14—17 лет) подростковый возраст, а впоследствии уровень употребления достигает пика между 18-ю—25-ю годами. По сравнению с предыдущими годами следует отметить положительную динамику к снижению преступности несовершеннолетних в сфере незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров.

Остается проблемой и вовлечение несовершеннолетних в распространение наркотических средств. Обещание высокого быстрого заработка, несложная работа, не требующая профессиональных навыков, введение в заблуждение в отношении незаконности совершаемых действий, способствуют вовлечению в деятельность, связанную с незаконным оборотом наркотических средств. Несмотря на активную профилактическую работу, по результатам анкетного опроса более половины опрошенных школьников и студентов отметили, что знают лишь в общих чертах о последствиях употребления алкоголя и наркотических веществ. Многие

опрошенные несовершеннолетние имеют плохое представление о правовых последствиях деятельности, связанной с незаконным оборотом наркотических средств.

*16-летние К. и М. осуждены по ч. 4 ст. 328 на 10 лет лишения свободы. Из показаний К: после окончания школы, не пройдя по конкурсу в университет, занимался активными поисками работы, в том числе по причине тяжелого материального положения родителей. Сменил несколько низкооплачиваемых мест работы, испытывал трудности с трудоустройством по причине несовершеннолетия. Прочитал объявление в подъезде о возможности работы курьером. Работа заключалась в раскладке по городу закладок с курительными смесями. С «работодателем» общался через социальные сети. Был введен в заблуждение о том, что сами курительные смеси легальны, а методы работы связаны лишь с невозможностью их официальной продажи. Сам курительные смеси никогда не употреблял. В качестве помощника К. привлек свою девушку М., которая помогла ему, не интересуясь содержанием закладок. Несмотря на сотрудничество обвиняемых со следствием, в ходе расследования личность «работодателя» установить не удалось.*

На данном примере можно увидеть такую тенденцию, что зачастую в преступную группу, организованную несовершеннолетними юношами, вовлекаются девушки, которые, в свою очередь, руководствуются уже не корыстными мотивами, а помогают мужчинам, исходя из своей гендерной роли.

Значительное, а порой и определяющее влияние на поведение подростков оказывает виртуальная среда, которая занимает значительную часть их досуга, заменяет реальное общение со сверстниками. Необходимо отметить, что если в западной научной литературе вопрос необходимости понимания и оценки влияния виртуальной среды на несовершеннолетних поднимался более двадцати лет назад, то в нашей стране эта тема стала актуальна относительно недавно. Рост зависимости от социальных сетей, компьютерных игр, замещение реального общения общением в виртуальной среде оказывает негативное влияние на развитие коммуникативных особенностей, формирует ярко выраженную психологическую зависимость от электронных устройств, внезапную раздражительность, агрессивность, является фактором формирования иных расстройств психики<sup>246</sup>.

Таким образом, можно выделить следующие факторы, влияющие на причины современной преступности несовершеннолетних в Республике Беларусь, обуславливающие необходимость совершенствования применения принципа реализации наилучшего обеспечения интересов ребенка при производстве предварительного расследования:

- несмотря на устойчивую тенденцию к снижению общего числа преступлений, совершаемых несовершеннолетними, их количество остается

<sup>246</sup> Фоменко, А.И. Профилактика кибераддикции как основа предотвращения преступного поведения подростков с пограничным состоянием психики / А.И. Фоменко, И.А. Семенова // Известия вузов. Северо-Кавказский регион. 2015. № 2. С. 113—117.

достаточно высоким, а число некоторых видов преступлений, в том числе тяжких, увеличивается;

- в числе наиболее существенных факторов, обуславливающих формирование личности несовершеннолетнего преступника, остается семейное неблагополучие, отрицательные семейные условия (в том числе скрытые), которые оказывают непосредственное влияние на формирование характера и поведения несовершеннолетнего;
- за последние 10 лет количество лиц женского пола в структуре преступности несовершеннолетних уменьшилось незначительно (увеличивалось в отдельные годы), во многих случаях имеет место вовлечение несовершеннолетних лиц женского пола в преступную деятельность, исходя из их гендерной роли;
- остается актуальной проблема распространенности алкоголизма и наркомании в молодежной среде как одного из ключевых факторов криминогенного поведения;
- несмотря на проводимую активную профилактическую работу, несовершеннолетние в силу своей умственной и физической незрелости во многих случаях не в полной мере сознают фактический характер и правовые последствия своего поведения, что способствует их вовлечению в преступную деятельность.

### **5.3. Тактические особенности производства следственных действий с участием несовершеннолетнего подозреваемого/обвиняемого на основе принципа наилучшего обеспечения прав ребенка**

Следственные и иные процессуальные действия, проводимые в отношении несовершеннолетнего, имеют свои особенности, обусловленные необходимостью большей процессуальной защиты указанных лиц в связи с их возрастом. Уголовно наказуемые деяния, совершаемые подростками, включают в себя самые различные преступления (посягательства на жизнь и здоровье человека, собственность, половую неприкосновенность, безопасность компьютерных систем и др.). Однако, несмотря на разнообразие объектов преступных посягательств, можно выделить ряд общих черт, специфичных для преступлений, совершаемых несовершеннолетними. Такими общими чертами являются:

1) характеристика субъекта — несовершеннолетние; психическое отношение к совершенному деянию; мотивы и цель совершения преступления;

2) преступления несовершеннолетних чаще всего характеризуются активными действиями, направленными на достижение преступного результата;

3) несовершеннолетние обычно совершают умышленные преступления без предварительной подготовки, с внезапно возникшим умыслом.

Указанные общие черты позволяют сформулировать тактические особенности возбуждения уголовного дела и производства следственных действий с участием несовершеннолетних подозреваемых /обвиняемых.

При расследовании преступлений, совершенных лицами, не достигшими 18 лет, могут проводиться любые следственные и процессуальные действия, предусмотренные УПК Республики Беларусь. Однако с учетом возраста и психологических характеристик несовершеннолетнего следует выделить специфические тактические приемы проведения отдельных следственных действий, а именно: допроса и очной ставки (проводится в 100 % случаев); назначения и проведения экспертиз (назначаются в 76 %).

Несовершеннолетний подозреваемый/обвиняемый должен быть допрошен о совершенном им деянии. Некоторые особенности проведения допроса несовершеннолетних рассматривались Д.М. Лосевым<sup>247</sup>, Т.С. Кобцовой, С.В. Кузнецовой<sup>248</sup>, В.Ю. Шепитько<sup>249</sup>, Э.А. Черных<sup>250</sup> и др. Однако в большинстве своем научные работы посвящены допросу несовершеннолетних потерпевших и свидетелей, а также при исследовании особенностей допроса несовершеннолетних подозреваемых (обвиняемых) обращается внимание на соблюдение только национального законодательства и не учитываются принцип гендерного равенства (в то время, как существует ряд научных работ, посвященных особенностям допроса женщин), международные принципы защиты прав человека, наилучшего обеспечения прав ребенка. Согласно ст. 19 Конвенции, государства принимают все необходимые меры по защите ребенка «от всех форм физического или психологического насилия, оскорбления или злоупотребления, отсутствия заботы или небрежного обращения, грубого обращения или эксплуатации со стороны родителей, законных опекунов или любого другого лица, заботящегося о ребенке». Поэтому сбор сведений о несовершеннолетнем обязательно должен быть направлен на установление таких фактов, наличие которых свидетельствует, в том числе, о причинах совершения преступления несовершеннолетним, а также эти факты должны учитываться при выборе тактических приемов допроса несовершеннолетнего.

С учетом принципа наилучшего обеспечения прав ребенка важно при допросе установить психологический контакт с допрашиваемым, учитывая его психологические особенности, условия жизни, характер совершенного им деяния. Для этого следователь готовится к допросу. Подготовку к допросу несовершеннолетнего В.Ю. Шепитько предлагает

---

<sup>247</sup> Лосев, Д.М. *Тактика допроса несовершеннолетних обвиняемых и подозреваемых*. М.: 1982. 18 с.

<sup>248</sup> Кузнецова, С.В. *Тактика допроса несовершеннолетних* / С.В. Кузнецова, Т.С. Кобцова М.: Экзамен, 2004. 94 с.

<sup>249</sup> Шепитько, В.Ю. *Допрос несовершеннолетних: психология и тактика*. Харьков: 1991. 24 с.

<sup>250</sup> Черных, Э.А. *Психологические основы допроса несовершеннолетних на предварительном следствии*. М.: 1968. 17 с.

разделить на три уровня: познавательный, прогностический, синтезирующий<sup>251</sup>. Соглашаясь с ним, полагаем, что содержание этих этапов следует наполнить более обширным содержанием, чем предлагается автором.

Так, *познавательный уровень* подготовки к допросу состоит в изучении и анализе материалов дела (заявления о совершенном деянии, протокола осмотра места происшествия, протоколов допроса свидетелей, потерпевших, задержания, личного обыска, заключений эксперта и др.), ознакомлении с оперативно-розыскными данными, собирании сведений о личности допрашиваемого (характеристик, запросов в специальные учреждения и ответов на них) с целью определения темперамента, характера, пристрастий, привычек, уровня развития интеллекта, образа жизни и воспитания в семье и др.

На *втором уровне подготовки, прогностическом*, к допросу следователь обобщает полученную информацию, что позволяет ему определить наиболее целесообразные способы установления психологического контакта с допрашиваемым и спрогнозировать возможные реакции на использование того или иного тактического приема с учетом эффективности установления объективной истины по делу и принципа наилучшего обеспечения прав ребенка.

На *синтезирующем уровне* следователь составляет план допроса со списком вопросов, которые могут быть заданы допрашиваемому после свободного рассказа, о наличии технических средств фиксации допроса, принимает решение о способе вызова несовершеннолетнего на допрос, о месте, времени и режиме проведения допроса, решает вопрос о том, кто будет выступать в качестве педагога (психолога), законного представителя (если такового еще нет в процессе), а также о необходимости приглашения иных специалистов для обеспечения установления обстоятельств по делу и соблюдения принципа наилучшего обеспечения прав ребенка.

При допросе несовершеннолетнего рекомендуется использовать видеозапись, поскольку именно видеозапись будет способствовать установлению серьезной обстановки, по записи можно будет составить протокол допроса, а также просмотр ее позволит дополнительно оценить невербальное поведение несовершеннолетнего обвиняемого, в том числе выявить склонность к фантазированию, неуверенность, которая может свидетельствовать о том, что несовершеннолетний берет вину на себя, поскольку понимает (либо ему внушили), что ему будет назначено меньшее наказание, чем совершеннолетнему преступнику, либо не назначено вовсе.

На допросе несовершеннолетнего подозреваемого (обвиняемого) обязательно присутствие защитника, педагога или психолога (п. 2 ч. 1 ст. 45, ст. 435 УПК). Законный представитель может не присутствовать при условии, если он надлежащим образом извещен о месте и времени проведения допроса, но не явился и есть письменное согласие несовершеннолетнего на допрос в отсутствие законного представителя

<sup>251</sup> Шепитько, В.Ю. Допрос несовершеннолетних: психология и тактика. Харьков: 1991. С. 7.

(ч. 5 ст. 436 УПК). Необходимо тщательно продумывать вопрос о том, кто может выступить законным представителем несовершеннолетнего подозреваемого/обвиняемого, поскольку, во-первых, родители могут быть соучастниками преступления, совершенного несовершеннолетним, и это не всегда известно на первоначальном этапе расследования. Во-вторых, следует, исходя из характеризующего материала подозреваемого/обвиняемого, установить, какой из родителей способен установить больший психологический контакт с несовершеннолетним и обеспечить защиту его прав и законных интересов. Так, представляется, что при допросе несовершеннолетних девочек целесообразнее в качестве законного представителя приглашать мать.

Педагог, психолог являются специалистами, т.е. не заинтересованными (ни прямо, ни косвенно) в исходе уголовного дела участниками процесса (ч. 1 ст. 62 УПК). Норма, закрепляющая необходимость участия педагога (психолога) при допросе несовершеннолетнего подозреваемого/обвиняемого, содержится в уголовно-процессуальном законодательстве зарубежных стран (например ст. 538 УПК Казахстана, ч. 2 ст. 479 УПК Молдовы, ч.ч. 4, 5 ст. 425 УПК России; ст. 430 УПК Таджикистана, ст. 491 УПК Украины) Задача педагога (психолога) — обеспечить психологический комфорт допрашиваемому несовершеннолетнему. С практической точки зрения педагог, психолог для реализации данной задачи должны обладать некоторыми сведениями о личности подозреваемого (обвиняемого). В связи с этим в научной литературе зачастую рекомендуется в качестве педагога, психолога приглашать учителей, социальных работников, психологов школы, в которой учится подозреваемый (обвиняемый). Поэтому при сборе сведений о несовершеннолетнем следует допрашивать в качестве свидетелей не всех педагогов школы, которые имели или имеют контакт с интересующим лицом, поскольку допрос учителя в качестве свидетеля исключает его возможность участия в процессе в качестве педагога, психолога (ст. 86 УПК)<sup>252</sup>.

В ходе исследования было проведено нарративное (свободное) интервью с 15 педагогами, которые участвовали в проведении допросов в качестве специалистов. Девять из них были работниками школы (училища), в котором обучался несовершеннолетний подозреваемый (обвиняемый); 6 педагогов — представители местных отделов образования. Педагоги из школ обращали внимание, что:

- допрашиваемый несовершеннолетний подозреваемый/обвиняемый чувствовал себя неловко в присутствии известного ему учителя, поскольку учитель обладает неким авторитетом, и рассказывать о своих злодеяниях при нем несовершеннолетнему неприятно;
- в случае присутствия на допросе законного представителя возникала некая напряженность в общении, попытки заявить отвод педагогу в

<sup>252</sup> См. например, Габа, А.И. *Расследование общественно опасных деяний несовершеннолетних с отклонениями в психике: монография* / А.И. Габа, Г.Н. Мухин. Минск: Акад. МВД, 2005; Шимановский, В.В. *Процессуальные особенности расследования преступлений несовершеннолетних* / под ред. А.А. Любавина. Волгоград: НРИО, 1980.

случаях, если подозреваемый/обвиняемый и его родители имели ряд конфликтов в школе (как правило, совершают преступления те несовершеннолетние, которые попадали не единожды в конфликтные ситуации в школе). Например, мать — законный представитель подозреваемого в начале допроса обвинила присутствующего педагога в том, что она специально пришла на допрос, чтобы оговорить и «посадить» ее сына, поскольку у них постоянные конфликты в школе и предвзятое отношение к данному ученику. Как пояснила в ходе интервью педагог, она продолжала участие в допросе, но для устранения конфликтной ситуации не задавала вопросов и старалась поменьше говорить;

- у учителей нет опыта такой работы и никто им ни в университете, ни на работе не рассказывал, в чем суть их присутствия на допросе, как проводится данное следственное действие и на что следует обращать внимание.

Группа педагогов из отделов образования в ходе интервью пояснила, что их основная задача на допросе — представить характеризующий материал на несовершеннолетнего обвиняемого, который они собирают, исходя из данных, полученных из учебных заведений, где обучается несовершеннолетний, или с места работы, из органов милиции, ЖЭСов, актов обследования жилищных условий и других документов.

Таким образом, установлено, что педагоги (психологи) подбираются для участия в качестве специалиста при допросе (по законодательству Беларуси участие такого специалиста обязательно) из числа педагогических работников учреждения образования, где обучается подозреваемый/обвиняемый, или из местного отдела образования. Однако, поскольку такие подозреваемые/обвиняемые, как правило, характеризуются по месту учебы негативно, то во время допроса может возникнуть конфликтная ситуация между допрашиваемым, его законным представителем и педагогом, поскольку учитель может быть изначально быть негативно настроенным к ученику, иметь первоочередную цель — защитить школу, которую он представляет. Это не способствует обеспечению принципа наилучшего обеспечения прав ребенка. В то же время приглашенные педагоги из местного отдела образования зачастую выполняют формальную роль, предоставляя скудный, поверхностный характеризующий материал о несовершеннолетнем и не оказывая необходимого содействия в обеспечении защиты психики ребенка.

На основании изложенного полагаем, что необходимо обучать на курсах повышения квалификации или переподготовки педагогов (психологов) работе в статусе специалиста в уголовном процессе, основная задача которого обеспечить психологическую защиту несовершеннолетнего. Выбор педагога (психолога) рекомендуется делать с учетом Положения о порядке привлечения педагога (психолога) для участия в уголовном процессе, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 24.10.2001 №1533, исходя из психологических особенностей допрашиваемого, его взаимоотношений со знакомыми ему педагогами, а также можно приглашать педагогических работников из социально-пе-

дагогических центров, действующих в конкретном населенном пункте. Перед допросом участвующий педагог (психолог) должен ознакомиться с характеризующим несовершеннолетнего материалом, при необходимости указывать следователю, какой материал необходимо еще собрать, помогать следователю в подборе тактических приемов допроса.

При выборе тактических приемов допроса необходимо руководствоваться психологическими особенностями подростка в силу его возраста и условий воспитания, особенностями, касающимися половой принадлежности ребенка, наличием сведений о том, могут ли быть у подростка мотивы лгать, скрывать, оговаривать самого себя. Могут использоваться следующие приемы допроса в случае предположения, что допрашиваемый намеренно говорит неправду.

**1. Убеждение о неотвратимости ответственности:** доступным языком довести до допрашиваемого, в чем он подозревается/обвиняется, при этом следует сохранять тактичность, улавливать грань абсолютного запугивания, которое может только усугубить ситуацию и даже подвигнуть несовершеннолетнего к дополнительному сокрытию следов преступления, суициду. Если известно, что преступление совершено в соучастии со взрослым (стоит отметить, что в среднем при совершении преступлений группой лиц участие взрослых соучастников наблюдается в 41 % случаев<sup>253</sup>), то прежде чем применять данный метод, необходимо обеспечить невозможность общения несовершеннолетнего с ним, а также сделать так, чтобы несовершеннолетний понимал отсутствие возможности общения с соучастником.

**2. Разъяснить значение чистосердечного признания и дачи правдивых показаний,** при этом нельзя давать ложных обещаний и ложной информации о том, что чистосердечное раскаяние освобождает от наказания.

**3. С осторожностью можно применять прием эмоционального эксперимента,** суть которого заключается в неожиданном предъявлении материализованной информации (вещественных доказательств, заключений эксперта и т.п.), связанной с совершением преступления, с соучастниками преступления. Прежде чем применять названный прием следует убедиться в возможности допрашиваемым адекватно воспринимать информацию и в наличии психологического контакта с подростком.

**4. Повторность допроса,** во время которого при выявлении противоречий с первичным допросом, можно предъявить несовершеннолетнему допрашиваемому, однако при условии, что подросток в состоянии адекватно воспринимать предъявляемую ему информацию.

При допросе девушек-подростков следует учитывать, что под влиянием объективных условий предварительного расследования происходят изменения в их интеллектуальной, эмоциональной и волевой сферах личности не только в силу ее возраста, но и в силу физиологических особенностей. Актуальным является применение следующих тактических приемов допроса.

---

<sup>253</sup> Практика применения судами законодательства при рассмотрении уголовных дел о преступлениях несовершеннолетних (по материалам обзора) // Судовы веснік. 2016. № 1. С. 52.

1. Особое внимание следует уделить разъяснению обстоятельств, смягчающие ответственность; обращение внимания на положительные качества личности.

2. Необходимо проявлять невербальный интерес к рассказу несовершеннолетнего.

3. Прием снятия напряженности с помощью спокойной, дружелюбной интонации голоса, отдельных фраз, предварительного разговора на отвлеченную тему с легкой эмоциональной отзывчивостью на пояснения девушки. Но при этом нельзя «подкупать» допрашиваемого сладостями, чипсами и т.п. Если девушка начинает излишне проявлять эмоции, то следует ей дать некоторую эмоциональную разрядку, при этом проявлять доброжелательность к ней.

4. Можно применять в случае дачи неполных или ложных показаний прием последовательности, суть которого заключается в предъявлении имеющихся в деле доказательств от «слабого» к «сильному».

Схожим с допросом, но более сложным следственным действием, является *очная ставка*, которая проводится с целью устранить имеющиеся противоречия между показаниями двух лиц. При расследовании уголовных дел о преступлениях, совершенных лицами, не достигшими 18 лет, очную ставку следует проводить только в крайних случаях, когда иным образом получить необходимую информацию невозможно. При этом необходимо учитывать склонность несовершеннолетнего к внушению, возможность обмена информацией между соучастниками, если с ними проводится очная ставка. Изучение следственной практики показало, что в настоящее время минимизировано проведение очной ставки между несовершеннолетним и совершеннолетним (при этом не имеет значения, в каком процессуальном статусе выступает совершеннолетний). Такой подход со стороны следствия представляется верным, поскольку несовершеннолетние в присутствии взрослых могут изменить показания, при этом дать ложные показания, оговорить самого себя. Следует учитывать тот факт, что совершеннолетние соучастники зачастую уверяют детей в том, что они не будут привлечены ни к какой ответственности в связи с их несовершеннолетием.

По делам несовершеннолетних могут назначаться любые виды (подвиды) судебных экспертиз, которые в большинстве своем не имеют никаких особенностей по сравнению с назначением их по другим делам. По делам несовершеннолетних может быть назначена *судебная психиатрическая* или *комплексная психолого-психиатрическая экспертиза*, имеющие отличительные характеристики. Если во время допроса и других следственных действий подозреваемый/обвиняемый ведет себя странно, проявляет чрезмерную замкнутость или бурное фантазирование, то следователю рекомендуется назначить судебно-психиатрическую экспертизу с целью установления психического состояния несовершеннолетнего. Это делается независимо от наличия медицинских справок в деле или просьб родителей. Следователь обязан направить несовершеннолетнего на психиатрическую экспертизу во всех тех случаях, когда

имеются сведения или заявления о перенесенном психическом заболевании, о том, что несовершеннолетний состоял на учете у психиатра и т.д. При психиатрической или психолого-психиатрической экспертизе нередко возникает необходимость в стационарном наблюдении, т.е. несовершеннолетний помещается в судебно-психиатрический экспертный стационар, о чем указывается в постановлении о назначении экспертизы. Поскольку помещение в стационар приравнивается к лишению свободы, то несовершеннолетний, согласно п. *d*) ст. 37 Конвенции, должен иметь возможность оспаривать законность лишения его свободы перед судом или другим компетентным, независимым и беспристрастным органом. С учетом этой нормы в УПК закреплено, что подозреваемого/обвиняемого, его законного представителя обязаны знакомить с постановлением о назначении экспертизы. Согласно п. 17 ч. 2 ст. 41, п. 15 ч. 2 ст. 43 УПК у подозреваемого (обвиняемого) имеется право на обжалование в суд принудительного помещения в судебно-психиатрический экспертный стационар для производства экспертизы. Однако такое право прямо не прописано для законного представителя. Имеется только общее указание: право законного представителя подавать жалобы на действия и решения органа, ведущего уголовный процесс (п. 16 ч. 1 ст. 10 УПК). Постановление о назначении судебно-психиатрической экспертизы не объявляется лицам, если их психическое состояние делает это невозможным (ч. 4, 5 ст. 227 УПК). В последнем случае оно объявляется только законному представителю. С учетом сказанного выше, полагаем, что для обеспечения прав несовершеннолетнего подозреваемого/обвиняемого, психическое состояние которого делает невозможным объявить ему постановление о назначении экспертизы, следует в ч. 1 ст. 57 УПК предусмотреть право законного представителя обжаловать в суд принудительное помещение несовершеннолетнего подозреваемого (обвиняемого) в судебно-психиатрический экспертный стационар для производства экспертизы, а в п. 10 ч. 1 ст. 57 УПК — право участвовать при рассмотрении судом жалобы на принудительное помещение в судебно-психиатрический экспертный стационар для производства экспертизы.

Комплексная психолого-психиатрическая экспертиза решает задачи по определению наличия или отсутствия у несовершеннолетнего лица, не связанного с психическим расстройством (заболеванием) отставания в психическом развитии, вследствие которого данное лицо во время совершения общественно опасного деяния было не способно сознавать фактический характер или общественную опасность своего деяния; психического состояния подозреваемого/обвиняемого, его способности сознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) или руководить ими во время совершения общественно опасного деяния; индивидуально-психологических особенностей подозреваемого (обвиняемого), влияния его индивидуально-психологических особенностей на его поведение во время совершения инкриминируемых им деяний; наличия или отсутствия у потерпевшего психического расстройства (заболевания), характера и степени его тяжести, причин-

но-следственной связи между действиями подозреваемого, обвиняемого и психическим расстройством (заболеванием) потерпевшего.

Важность данной экспертизы несомненна с точки зрения наилучшего обеспечения интересов ребенка. В соответствии с п. 28 Замечаний № 24 дети с задержками в развитии, нарушениями нервно-психического развития или инвалидностью (например с расстройствами аутистического спектра, расстройствами алкогольного спектра плода или приобретенными травмами головного мозга) вообще не должны попадать в систему правосудия в отношении детей, даже если они достигли минимального возраста уголовной ответственности. Если такие дети не исключаются автоматически, то их следует оценивать в индивидуальном порядке.

При назначении судебно-психиатрической или комплексной психолого-психиатрической экспертизы по уголовному делу эксперту необходимо предоставлять: возможность наблюдения за подэкспертным; заключения предыдущих экспертиз, как содержащихся в материалах дела, так и хранящихся в архиве государственного медицинского экспертного учреждения; протоколы допросов подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего, свидетеля, родителей и членов семьи подозреваемого, обвиняемого, материалы проверки по заявлению или сообщению о преступлении, в том числе объяснения, и другие необходимые эксперту документы; рапорты сотрудников правоохранительных органов; протоколы осмотра места происшествия; протоколы медицинского освидетельствования для установления факта употребления алкоголя, наркотических и токсических средств и состояния опьянения; имеющиеся в деле медицинские документы; копии приговоров ранее судимых; характеристики исследуемого (производственные, из учебных заведений, из учреждений уголовно-исправительной системы, по месту жительства и другие); протоколы судебных заседаний; протоколы об административных правонарушениях, заключения медицинских судебных экспертиз; другие материалы и объекты исследований, характеризующие психическое состояние и поведение исследуемого до совершения им правонарушения, во время и после его совершения. Следователь обязан тщательно собирать материалы, которые будут направлены на экспертизу, поскольку на основании представляемые эксперту объектов исследования формируются выводы о психическом состоянии несовершеннолетнего, а также квалифицируются его действия и определяется, какие меры уголовной ответственности могут быть к нему применены.

При назначении судебно-психиатрических и комплексных судебных психолого-психиатрических экспертиз по делам несовершеннолетних наиболее распространенными недостатками являются:

- ошибочная формулировка вопросов, обращенных к эксперту-психологу, в том числе с постановкой вопросов, выходящих за пределы его компетенции. Например, вопрос «Какие индивидуально-психологические особенности обвиняемого способствовали совершению преступления?» касается причин и условий, способствовавших совершению преступления;

- неправильной является формулировка вопроса «Соответствует ли уровень умственного (психического) развития несовершеннолетнего обвиняемого его паспортному (календарному) возрасту?», «Достиг ли несовершеннолетний по своему умственному (психическому) развитию 14—16-летнего возраста?»; «Если умственное (психическое) развитие несовершеннолетнего не соответствует его календарному возрасту, то какому возрасту оно соответствует?»;
- использование в вопросах для эксперта-психиатра формулировок «может ли участвовать в следственных (процессуальных) действиях?», «может ли предстать перед судом?», «может ли участвовать в судебном заседании?» неправомерно;
- эксперту предоставляется не полный материал, требующийся для решения поставленного перед ним вопроса.

## Заключение

Настоящее исследование позволило прийти к следующим *практическим рекомендациям*.

Любое решение или действие, осуществляемое при производстве предварительного расследования, по делам несовершеннолетних должно сопровождаться его оценкой с точки зрения наилучшего обеспечения интересов ребенка.

Всестороннее, полное и объективное исследование условий жизни и воспитания должен проводить следователь на основании комплексной доказательственной базы с запросом мнения соответствующих специалистов (В Приложении представлены контрольные вопросы для исследования условий жизни и воспитания).

Перед допросом участвующий педагог (психолог) должен ознакомиться с характеризующим несовершеннолетнего материалом, при необходимости указывать следователю, какой материал необходимо еще собрать, помогать следователю в подборе тактических приемов допроса:

- следует разъяснять адаптивно возрасту несовершеннолетнего/ей процессуальные права и строго соблюдать предусмотренные уголовно-процессуальным законом гарантии;
- необходимо обучать на курсах повышения квалификации или переподготовки педагогов (психологов) работе в статусе специалиста в уголовном процессе, основная задача которого обеспечить психологическую защиту несовершеннолетнего для адаптации уголовного процесса возрасту несовершеннолетнего, обеспечения надлежащей коммуникации;
- необходимо также совершенствовать подготовку следователей, специализирующихся по уголовным делам с участием несовершеннолетних, в направлении развития компетенции понимания возраста и рисков в работе с несовершеннолетними;
- сформулировать рекомендации по выбору тактических приемов допроса девушек-подростков с учетом их возраста и половой принад-

лежности. Также предложены рекомендации по допросу несовершеннолетних, которые намеренно дают неправдивые показания либо уклоняются от дачи показаний, тщательно оценивать необходимость проведения очной ставки несовершеннолетнего с совершеннолетним;

- назначать судебную психиатрическую, комплексную психолого-психиатрическую экспертизу во всех случаях, когда это обязательно требуется по законодательству, а также в случаях, когда есть сомнения по поводу их вменяемости или способности самостоятельно защищать свои права и законные интересы в уголовном процессе. С постановлением о назначении экспертизы обязательно ознакомить подозреваемого, обвиняемого (если его психическое состояние позволяет это сделать) и его законного представителя. Данным лицам должно быть разъяснено и обеспечено право заявлять отвод эксперта, право ходатайствовать о привлечении в качестве экспертов указанных ими экспертов, о дополнении списка вопросов, которые ставятся на разрешение эксперту, в том числе право обжаловать решение о помещении подозреваемого/обвиняемого в судебно-психиатрический экспертный стационар.

В качестве перспектив *законодательного совершенствования* представляется возможным предложить исключить допрос несовершеннолетнего в ночное время и обеспечить обязательную видеофиксацию следственных действий, проводимых с участием несовершеннолетних.

Для обеспечения прав несовершеннолетнего подозреваемого/обвиняемого, психическое состояние которого делает невозможным объявить ему постановление о назначении экспертизы, следует в ч. 1 ст. 57 УПК прямо предусмотреть право законного представителя обжаловать в суд принудительное помещение несовершеннолетнего подозреваемого/обвиняемого в судебно-психиатрический экспертный стационар для производства экспертизы, а в п. 10 ч. 1 ст. 57 УПК — право участвовать при рассмотрении судом жалобы на принудительное помещение в судебно-психиатрический экспертный стационар для производства экспертизы.

## Приложение

### Контрольные вопросы по исследованию условий жизни и воспитания несовершеннолетнего

#### *Личные данные*

ФИО, возраст, год и место рождения, адрес, телефон, семейное положение и иные сведения

#### *Преступление*

Собственное отношение несовершеннолетнего к своим действиям, к общению с правоохранительными органами, к потерпевшему, к выбран-

ной мере пресечения и другим обстоятельствам судебно-следственной ситуации.

Предпринял ли несовершеннолетний действия по исправлению и заглаживанию вреда (если да, какие?).

Прошлые правонарушения (наличие судимостей и факты привлечения к административной ответственности, наличие открытых производств в отношении несовершеннолетнего, если да, то какие меры были назначены).

#### *Социальная обстановка*

Условия проживания.

Сведения о семье (имеет одного (обоих) из родителей и/или опекуном или попечителей, место жительства родителей, возраст, занимаемая должность или занятие, место работы, доходы, требуемые расходы, состоят ли в браке, с кем проживает несовершеннолетний).

Обстановка в семье (СОП, лишение родительских прав, взаимоотношения несовершеннолетнего с родителями, другими членами семьи, наличие конфликтов в семье, наличие зависимостей у членов семьи, других родственников, материальных трудностей).

Состояние здоровья, в том числе психическое состояние здоровья, прием медикаментов, наличие зависимостей (если да, с какого периода и как часто, история зависимости).

#### *Социальное окружение*

Друзья, социальное окружение, хобби, режим дня, наличие детей.

Человек, которому несовершеннолетний доверяет.

#### *Работа/обучение*

Учится, работает / безработный.

Где обучается/ где работает.

Полученная/получаемая специальность, актуальное место работы.

Перспектива трудоустройства.

#### *Собственное представление несовершеннолетнего о себе*

Описание несовершеннолетним самого себя (положительные и отрицательные качества) /перспективы несовершеннолетнего на будущее.

## РАЗДЕЛ 6

### ПРАВО ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ УСЛУГ ПЕРЕДАЧИ ДАННЫХ НА ТАЙНУ СООБЩЕНИЙ

**Авторы**<sup>254</sup>:

*Миськевич А.Ю., старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права Гродненского государственного университета имени Янки Купалы;*

*Седельник В.В., заведующая кафедрой теории и истории государства и права Гродненского государственного университета имени Янки Купалы, кандидат юридических наук, доцент;*

*Просвирнина И.Б., доцент кафедры математического анализа, дифференциальных уравнений и алгебры Гродненского государственного университета имени Янки Купалы, кандидат физико-математических наук, доцент;*

*Кацубо С.П., заведующая кафедрой социально-гуманитарных и правовых дисциплин Гомельского государственного технического университета имени П.О. Сухого, кандидат юридических наук, доцент.*

#### Введение

Несмотря на общепринятую четырехзвенную концепцию защиты информационной безопасности: технические, программные, организационные и правовые меры, существенно отличаются подходы IT-специалистов и юристов по защите тайны сообщений. IT-специалисты рассматривают защиту информационных ресурсов, систем и сетей. Юристы рассматривают защищенность прав и интересов в информационной сфере. Для юриста при анализе информационных отношений сложно определить места субъектов в структуре правоотношения. С технической точки зрения сложно объяснить, что любой процесс обработки информации — это правоотношение. Для более эффективной защиты права на тайну сообщений необходима гармонизация технического и юридического подходов. Начать следовало бы с выработки общей теории, из которой бы исходили как представители точных, так и гуманитарных наук при решении проблем, связанных с защитой информации.

Законодательство Республики Беларусь, регулирующее отношения по передаче, предоставлению и распространению информации, несмотря на относительно большое количество принятых нормативных актов, все еще находится на стадии становления. Некоторые нормативные правовые акты, очевидно, нуждаются в дополнениях. При разработке таких дополнений наблюдается тенденция трактовки информационной безопасности только как составной части национальной безопасности, то есть

<sup>254</sup> Коллектив авторов выражает благодарность за помощь в подготовке исследования студенту Белорусского государственного экономического университета Кравицову Павлу.

как раз такого блага, которое часто применяется как причина для ограничения прав человека. Такая тенденция должна быть компенсирована правовыми исследованиями в области информационной безопасности с точки зрения человека и во имя его прав.

Необходимо выявить ситуации, в которых право человека на тайну сообщений формально защищено, однако правовой защитой по разным причинам человек не может воспользоваться. Согласно социологическим данным, «только 13 % пользователей считают, что белорусское законодательство гарантирует право на анонимность и защиту от произвольного надзора / слежки за коммуникацией онлайн. Только 25 % пользователей считают, что белорусское законодательство гарантирует защиту персональных данных»<sup>255</sup>. Необходимо выявить, что останавливает человека перед тем, чтобы добиваться защиты своего права: несовершенство механизма защиты права или простое безразличие. «Только 45 % респондентов отдают предпочтение неприкосновенности частной жизни перед удобством электронных сервисов»<sup>256</sup>. Также необходимо выявить ситуации, в которых право пользователей услуг передачи данных на тайну сообщений даже формально не защищается. Растет число пользователей, которые лично сталкивались с нарушением права на защиту персональных данных. В 2019 г. таких пользователей оказалось «34 % против 22 % в 2015 г.»<sup>257</sup>.

Правовое исследование, претендующее на то, чтобы ответить на такие вопросы должно сопровождаться учетом, разъяснением основ и деталей технологий работы с компьютерной информацией, в частности технологии создания, передачи и получения сообщений с помощью компьютерных программ.

**Цель исследования:** определить механизм правовой защиты права на тайну сообщений пользователей услуг передачи данных и разработать рекомендации и предложения по его совершенствованию.

### **Задачи исследования**

1. Разработка междисциплинарного концептуального аппарата в области защиты права на тайну сообщений пользователей услуг передачи данных.

2. Анализ норм международного права в области защиты права на тайну сообщений пользователей услуг передачи данных от киберправонарушителей.

---

<sup>255</sup> *Онлайновый активизм и цифровые свободы: Беларусь 2019 [Электронный ресурс] : Исследование: онлайновый активизм и цифровые права // Human Constanta. Режим доступа : [https://humanconstantaby/wp-content/uploads/2019/04/HumanConstanta\\_Presentation\\_29.03.19.pdf](https://humanconstantaby/wp-content/uploads/2019/04/HumanConstanta_Presentation_29.03.19.pdf). Дата доступа : 05.09.2019.*

<sup>256</sup> Там же.

<sup>257</sup> *Онлайновый активизм и цифровые свободы: Беларусь 2019 [Электронный ресурс] : Исследование: онлайновый активизм и цифровые права // Human Constanta. Режим доступа : [https://humanconstantaby/wp-content/uploads/2019/04/HumanConstanta\\_Presentation\\_29.03.19.pdf](https://humanconstantaby/wp-content/uploads/2019/04/HumanConstanta_Presentation_29.03.19.pdf). Дата доступа : 05.09.2019.*

3. Характеристика комплекса правовых норм Республики Беларусь о тайне сообщений пользователей услуг передачи данных и выявление дефектов в правовой регламентации данного права.

4. Исследование совместимости правовых и криптографических мер защиты тайны сообщений пользователей услуг передачи данных.

5. Анализ правового механизма защиты тайны сообщений пользователей услуг передачи данных от киберправонарушителей.

6. Определение перспектив совершенствования механизма защиты тайны сообщений пользователей услуг передачи данных от киберправонарушителей.

**Объект исследования:** право на тайну сообщений пользователей услуг передачи данных.

**Предмет исследования:** правовой механизм защиты тайны сообщений пользователей услуг передачи данных (ПУПД).

#### **Гипотеза исследования**

Действующие нормы о праве на тайну сообщений ПУПД должны быть дополнены. Те способы защиты данного права, которые существуют, являются недостаточно эффективными. Существует ряд факторов, которые препятствуют человеку защитить его право на тайну сообщений ПУПД.

#### **Гендерно нейтральный характер исследования**

При анализе правового механизма защиты права на тайну сообщений авторы предприняли попытку выявить отличия в проблемах защиты данного права для различных гендерных групп. В ходе исследования таких отличий выявлено не было. Бенефициаром права на тайну сообщений пользователей услуг передачи данных является практически любой человек. В силу этого в теме исследования не усматривается гендерный аспект.

#### **Методология исследования**

Специфика данного исследования обуславливается существующей до сих пор значительной разницей в техническом и правовом подходах к защите тайны сообщений. Технические и программные меры по защите права на тайну сообщений — это всего лишь работа над ошибками. Технические меры могут лишь совершенствоваться в результате выявления новых угроз конфиденциальности и приватности информации, но не могут восстановить уже утраченную конфиденциальность и приватность. Правовые же меры представляют собой как механизмы защиты права до его нарушения, так и механизмы восстановления права после его нарушения. Нами была поставлена такая задача, чтобы применение правовых мер защиты права на тайну сообщений шло неотрывно от технических и программных мер защиты.

В исследовании применялись как традиционно правовые методы, так и традиционные методы информатики, а также общие для обеих наук междисциплинарные методы:

- общенаучные методы — анализ, синтез, классификация, абстрагирование, сравнение;

- специальные методы — семиотический, социологический, статистический;
- частные юридические методы и методы информатики — формально-юридический, сравнительно-правовой, метод правового моделирования, метод виртуализации, метод концептуальной трансдукции.

### **6.1. Понятийные и структурные аспекты правового механизма защиты права на тайну сообщений пользователей услуг передачи данных**

#### **Состояние научных исследований по данной теме**

На современном этапе развития новейшие цифровые технологии широко используются в мировой системе коммуникаций, что предъявляет определенные требования к защите личных данных и частной жизни пользователя. Научные взгляды на вопросы защиты тайны сообщений развились из концепций защиты права на неприкосновенность частной жизни. Значительное внимание вопросам тайны частной жизни стало уделяться после принятия Всеобщей декларации прав человека в 1948 г., которая распространила понятие неприкосновенности частной жизни на тайну корреспонденции.

В Беларуси правовые и социальные вопросы развития информационного общества и некоторые вопросы защиты персональных данных исследуют Н.А. Антонович, М.С. Абламейко, В.В. Анищенко, Е.М. Бабосов, Г.А. Василевич, А.В. Гусев, А.Н. Данилов, С.В. Енин, А.И. Жук, Е.М. Ильина, С.Н. Князев, А.Н. Курбацкий, О.Н. Мороз, Б.Н. Паньшин, Ю.В. Пономаренко, С.В. Решетников, А.К. Сутурин, Т.З. Шалаева и др.

Проблемы функционирования системы обеспечения информационной безопасности с точки зрения технических наук нашли отражение в трудах А.Л. Балыбердина, М.А. Вуса, В.А. Герасименко, А.А. Грушо, С.В. Дворянкина, П.Д. Зегжды, Е.В. Касперского, В.Д. Курушина, А.А. Малука, В.А. Минаева, В.Е. Потанина, В.Н. Саблина, С.В. Скрыля, А.П. Фисуна и ряда других ученых.

Некоторые аспекты защиты тайны сообщений рассматриваются также в публикациях технических специалистов. Так, В.П. Дьяконов в своей работе описывает правила эксплуатации, стандарты и рекомендации по применению электронных устройств связи<sup>258</sup>. Практические аспекты предоставления прав на использование компьютерных программ (программных продуктов) в Республике Беларусь освещались М.В. Нехай<sup>259</sup>.

---

<sup>258</sup> Дьяконов, В.П. *Электронные средства связи* / В.П. Дьяконов, А.А. Образцов, В.Ю. Смердов. М. : СОЛОН-ПРЕСС, 2009. 430 с.

<sup>259</sup> Нехай, М.В. *Практические аспекты предоставления прав на использование компьютерных программ (программных продуктов) в Республике Беларусь [Электронный ресурс]* / М.В. Нехай // *КонсультантПлюс*, 2019.

Следует отметить, что комплексного научного исследования по вопросам защиты права на тайну сообщений пользователей услуг передачи данных не проводилось.

Остановимся на некоторых научных публикациях, представляющих, на наш взгляд, интерес при исследовании правового регулирования и защиты права на тайну сообщений.

В некоторой мере отдельные аспекты защиты персональных данных рассматривались в диссертационном исследовании Просветовой О.Б., которое посвящено анализу правовых аспектов, обеспечивающих защиту конфиденциальной информации персонального характера. Автором сформулированы определения таких категорий, как «персональные данные», «информационные процессы», «автоматическая обработка персональных данных», «распространение сведений», разработан перечень категорий сведений, относимых к конфиденциальной информации о гражданах (персональным данным)<sup>260</sup>.

Ряд российских исследователей обозначают проблемы защиты персональных данных работников<sup>261</sup>, угрозы персональным данным пользователей в системах дистанционного обучения образовательных организаций<sup>262</sup>, современные проблемы информационной безопасности личности<sup>263</sup>.

Представляет интерес работа украинского автора, профессора Кохановской Е.В. об осуществлении и защите прав физических лиц в информационной сфере гражданского общества<sup>264</sup>. Автор, рассматривая защиту информационных отношений существенной составляющей информационной безопасности, считает важным говорить о защите именно информационных отношений, а не только о защите информационных прав, поскольку защите подлежат как объекты этих отношений, так и субъекты, а не только их права.

В рамках анализа норм международных правовых актов, регулирующих отношения по предмету исследования, авторами проанализирован ряд научных публикаций Довгань Е.Ф.<sup>265</sup>, в которых затрагиваются про-

<sup>260</sup> Просветова, О.Б. *Защита персональных данных: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 05.13.19 / О.Б. Просветова*; Воронежский институт МВД России. Воронеж, 2005. 24 с.

<sup>261</sup> Меньшикова, А.В. *Некоторые проблемы защиты персональных данных работника, перспективы и пути их решения [Электронный ресурс]* / А.В. Меньшикова // *Экономика и менеджмент инновационных технологий*. Режим доступа : <http://ekonomika.snauka.ru/2014/11/6440>. Дата доступа : 05.09.2019.

<sup>262</sup> Шугай, А.А. *Защита персональных данных: международный опыт правового регулирования / А.А. Шугай* // *Пром.-торг. Право*. 2015. №3. С. 87—91.

<sup>263</sup> Никитин, П.В., Капелькина, А.В., Фархиятов, И.В. *Современные проблемы информационной безопасности личности [Электронный ресурс]* / П.В. Никитин, А.В. Капелькина, И. В. Фархиятов // *Международный студенческий научный вестник*. Режим доступа : <http://eduherald.ru/ru/article/view?id=14280>. Дата доступа : 24.09.2019.

<sup>264</sup> Кохановская, Е.В. *Осуществление и защита прав физических лиц в информационной сфере гражданского общества Е.В. Кохановская* // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

<sup>265</sup> Довгань, Е.Ф. *Правомерность целевых санкций Совета Безопасности ООН в рамках борьбы с терроризмом / Е.Ф. Довгань* // *Научно-практический журнал «Право.by»*. 2011. № 3. С. 11—20.

блемы статуса международных организаций, рассматриваются основные группы принимаемых ими актов и их правовая сила.

Абламейко М.С., Василевич Г.А. с целью реализации основных направлений, определенных в Стратегии развития информационного общества в Республике Беларусь, обосновывают разработку информационного кодекса, что позволит исключить множественность актов законодательства, устранить содержащиеся в них пробелы и противоречия, обеспечить комплексность правового регулирования<sup>266</sup>.

В ряде работ Василевич Г.А., Василевич С.Г. рассматривают некоторые аспекты использования информационных технологий для расширения участия граждан в управлении делами государства, исследуют влияние информационных технологий на государственное управление. Внесен ряд предложений, направленных на расширение использования информационных технологий в названной сфере<sup>267</sup>. Авторы обращают внимание на то, что при широком использовании информационных технологий с целью обеспечения права граждан на управление делами государства, должна быть обеспечена защита баз данных, установлена ответственность хранителя за несанкционированное вторжение посторонних лиц к закрытой информации.

Представляют интерес ряд работ Мороз Н.О.<sup>268</sup>, в которых дается обзор основных документов, закрепивших право на защиту сведений личного характера в Европейском Союзе, проводится исследование актов институтов Европейского Союза, а также их теоретическое осмысление. Автор приходит к выводу, что правовое закрепление рассматриваемого права и средств его обеспечения в нормативной правовой системе Республики Беларусь позволило бы повысить доверие физических и юридических лиц к информационно-коммуникационным технологиям, что является актуальной проблемой на современном этапе развития. В работе «Договорно-правовая деятельность в борьбе с преступностью в сфере высоких технологий», рассматривая реализацию механизма борьбы с преступностью в сфере высоких технологий, проведен анализ универсальных, региональных и двусторонних соглашений в этой области и сделан вывод, что на современном этапе развития существующий договорно-правовой механизм по борьбе с преступностью в сфере высоких технологий не достаточно эффективен, поскольку требуется заключение универсального международного договора в данной области, который исходил бы из

<sup>266</sup> Абламейко, М.С. Развитие конституционного контроля как важнейшее условие защиты прав граждан / М.С. Абламейко, Г.А. Василевич // Бюллетень нормативно-правовой информации. 2002. № 6. С. 19—28.

<sup>267</sup> Василевич, Г.А. Некоторые аспекты использования информационных технологий для расширения участия граждан в управлении делами государства [Электронный ресурс] / Г.А. Василевич // Информационные технологии и право: электронный сборник материалов V Межд. науч.-практ. конф. от 28 мая 2015 г. Режим доступа : [http://pravo.by/conf2015/files/proceedings\\_of\\_the\\_conference\\_2015.pdf](http://pravo.by/conf2015/files/proceedings_of_the_conference_2015.pdf). Дата доступа : 24.09.2019.

<sup>268</sup> Мороз, Н.О. Оговорки и поправки к международным договорам: на примере международных соглашений по борьбе с киберпреступностью / Н.О. Мороз // Научно-практический журнал «Право.by». 2013. № 1. С. 94—99.

опыта применения существующих международных соглашений по борьбе с киберпреступностью<sup>269</sup>. Автором обозначена роль ООН в разработке стратегии борьбы с преступностью в сфере высоких технологий. Отмечается и отсутствие комплексных научных работ по теме международно-правового сотрудничества в борьбе с преступностью в сфере высоких технологий<sup>270</sup>.

Вопросам защиты тайны частной жизни в Республике Беларусь с учетом ее особенностей в цифровую эпоху уделялось внимание в работах Т.В. Сафоновой, С.С. Лосева, А.А. Бекиш и др. В частности Т.В. Сафонова отмечала, что «имеющиеся нормативные правовые акты, прямо или косвенно регулирующие правовой режим и защиту персональных данных, в полной мере не позволяют гарантировать конституционное право граждан на защиту от незаконного вмешательства в их личную жизнь, в том числе от посягательства на тайну его корреспонденции, телефонных и иных сообщений, на его честь и достоинство»<sup>271</sup>. С этим мнением следует согласиться. Ведь сообщения, передаваемые как электронные данные, имеют много серьезных отличий от обычной телефонной голосовой или телеграфной связи. Эти сообщения содержат несравнимо большее количество персональных данных. При этом абонент является гораздо более уязвимым. В науке до сих пор не найден ответ на вопрос, как защитить тайну сообщений частных лиц, не поступаясь при этом требованиями информационной безопасности в целом.

Одна из наиболее кратких, но в то же время полных публикаций на тему обеспечения тайны сообщений — это статья Н.Н. Федотова<sup>272</sup>. Автор обращает внимание на конфликт интересов информационной безопасности и права человека на тайну связи. Также выделена проблема огромного влияния высокопрофессиональных технических специалистов на общественные отношения нового типа, однако при этом низкой подготовки этих специалистов в области общественных наук, в том числе права. «Высококвалифицированный IT-специалист может напоминать, по мнению Н.Н. Федотова, «варвара среди культурных ценностей». В то же время отмечается «неспособность юристов дать техническим специа-

<sup>269</sup> Мороз, Н.О. Договорно-правовая деятельность в борьбе с преступностью в сфере высоких технологий / Н.О. Мороз // Научно-практический журнал «Право.бу». 2010. № 1. С. 41—47.

<sup>270</sup> Мороз, Н.О. Роль ООН в координации международного сотрудничества в борьбе с преступностью в сфере высоких технологий / Н.О. Мороз // Научно-практический журнал «Право.бу». 2014. № 3. С. 90—95.

<sup>271</sup> Сафонова, Т.В. Актуальные проблемы развития института персональных данных в законодательстве Республики Беларусь / Т.В. Сафонова, О.В. Морозова // Наука — образованию, производству, экономике : материалы XVIII (65) Региональной научно-практической конференции преподавателей, научных сотрудников и аспирантов, Витебск : 29—30 марта 2012 г. / Витебский государственный университет им. П.М. Машерова ; редкол.: А.П. Солодков (гл. ред.) [и др.]. Витебск : 2013. С. 352—354.

<sup>272</sup> Федотов, Н.Н. Тайна связи против технических средств защиты информации в Интернете [Электронный ресурс] / Н.Н. Федотов // Security Lab by Positive Technologies. Режим доступа : <http://www.securitylab.ru/analytics/267646.php>. Дата доступа : 05.09.2019.

листам конкретные рекомендации по вопросам тайны связи». Однако в данной статье практически не упоминается об угрозах тайне сообщений со стороны нарушителей. Не рассматриваются даже явные нарушения со стороны системных администраторов и операторов данных, а лишь пограничные ситуации, в которых не совсем ясно, какое право превалирует: право владельца, собственника информационной системы или сети или право на тайну частной жизни (тайну связи).

Несмотря на предпринятые шаги по совершенствованию законодательства, В.В. Вабищевич отмечает, что в Республике Беларусь недостаточны меры по защите персональных данных. Это проявляется, кроме прочего, в отсутствии уголовной ответственности за разглашение персональных данных и наличии административной ответственности лишь за их умышленное разглашение. Также автор утверждает, что «в правоприменительной практике не устоялись и не сформировались определенные организационные меры по защите персональных данных»<sup>273</sup>. В статье справедливо выделяется проблема того, что «к административной ответственности может быть привлечен правонарушитель только при наличии выраженного в установленном порядке требования потерпевшего или его законного представителя». В.В. Вабищевич обращает внимание на противоречивость регулирования «выражения согласия владельца персональных данных на их разглашение» в белорусском законодательстве.

Некоторые проблемы защиты персональных данных в Республике Беларусь рассматривает Шугай А.А.<sup>274</sup>.

В частности, автор указывает на такие проблемы, как отсутствие классификации персональных данных, неурегулированность вопросов ответственности за неправомерное разглашение персональных данных.

На основе анализа положений нормативных правовых актов автор приходит к выводу, что законодательство Республики Беларусь определяет лишь общие вопросы защиты персональных данных (без четкого механизма их реализации), а также точно регулирует отдельные сферы, в которых используются персональные данные. В другой работе этот автор предпринимает попытку определить место персональных данных в системе объектов гражданских правоотношений. Вопрос отнесения к объектам гражданских правоотношений персональных данных остается дискуссионным.

Следует согласиться с автором, что персональные данные — категория нематериального характера, они неотделимы от личности носителя и подлежат защите в рамках такого объекта гражданских прав, как нематериальные блага. В связи с указанным считаем необходимым внести в п. 1 ст. 151 Гражданского кодекса Республики Беларусь изменения и дополнить перечень нематериальных благ персональными данными.

<sup>273</sup> Вабищевич, В.В. Ответственность за посягательства на персональные данные: новеллы законодательства / В.В. Вабищевич // Юстиция Беларуси. 2018. № 12. С. 70—73.

<sup>274</sup> Шугай, А.А. Место персональных данных в системе объектов гражданских правоотношений / А.А. Шугай // Пром.-торг. Право. 2015. №5. С. 40—42.

Дубко М.А. анализирует вопросы определения размера имущественного вреда, который необходимо признавать существенным при неправомерном завладении компьютерной информацией, предлагая включить соответствующие нормы в примечание к главе 31 УК по аналогии с примечаниями к главе 24 УК, дифференцировав необходимый размер материального вреда (ущерба) в зависимости от того, юридическому или физическому лицу причинен вред. Автором отмечается, что вопрос точного определения наличия существенного вреда при неправомерном завладении компьютерной информацией и установления причинной связи между деянием и последствиями является одним из ключевых и наиболее проблемных в правоприменительной практике<sup>275</sup>.

В статье «Уголовно-правовая оценка преступных нарушений авторских прав в сфере программного обеспечения» Марушко Д.А., Абламейко М.С., рассмотрев особенности уголовно-правовой оценки преступных нарушений авторских прав в сфере программного обеспечения, приходят к выводу, что существует значительная потребность в усилении мер предупреждения нарушений законодательства об авторском праве на основе внесения изменений в УК РБ, в котором необходимо сформировать отдельную главу, предусматривающую ответственность за преступления, связанные с интеллектуальной собственностью. А признаки и масштабы ущерба (крупный размер) по ст. 201 УК РБ необходимо определять, ориентируясь на рыночную стоимость лицензионного программного обеспечения с учетом количества проданных копий, а не признавать «размер дохода (ущерба) на сумму, в пятьсот и более раз превышающую размер базовой величины, установленный на день совершения преступления»<sup>276</sup>.

### **Основные дефинитивные проблемы и построение междисциплинарного словаря**

Анализ текстов нормативных правовых актов, научной литературы показывает, что долгий период изоляции друг от друга правовых и технических исследований привел к формированию параллельных систем терминологии. Терминология, используемая в технических нормативных правовых актах, не согласуется с терминологией законодательных актов. В итоге термины, используемые IT-специалистами, юристами называются некорректными, а термины, которые применяют юристы, техническим специалистам кажутся слишком абстрактными и не позволяющими идентифицировать субъектов информационных отношений и их объекты.

Поэтому для анализа правового механизма защиты права на тайну сообщений пользователей услуг передачи данных необходимо в первую

---

<sup>275</sup> Дубко, М.А. *Неправомерное завладение компьютерной информацией: существенный вред в составе преступления* // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

<sup>276</sup> Марушко, Д.А. *Уголовно-правовая оценка преступных нарушений авторских прав в сфере программного обеспечения* / Д.А. Марушко, М.С. Абламейко // *Научно-практический журнал «Право.бу»*. 2010. № 4. С. 92—97.

очередь решить препятствующие этому терминологические проблемы. Наилучшим выходом в такой ситуации было бы построение набора терминов понятных и удобных для специалистов из любой сферы, а также позволяющих исчерпывающе описывать аспекты, входящие в объект и предмет исследования.

Законодательные акты Республики Беларусь не содержат определение понятия «сообщение», несмотря на то, что это понятие многократно используется в нормативных правовых актах. Точное определение мы можем найти только в международном стандарте ISO/IEC 2382:2015, который действует и в Республике Беларусь:

2123141: сообщение (при электронном обмене сообщениями): последовательность битов или символов, которая передается как объект. Примечание — сообщение состоит из двух частей: конверта и содержимого (*en — message*)<sup>277</sup>;

2121130: конверт: часть сообщения, которая идентифицирует отправителя сообщения и потенциальных получателей, регистрирует его историю передачи, направляет его последующую передачу системой передачи сообщений и характеризует его содержание (*en — envelope*)<sup>278</sup>.

Таким образом, электронное сообщение — это последовательность данных, имеющая определенные характеристики. В белорусском законодательстве содержится как понятие данных, так и понятие передачи данных, которые мы находим в Правилах оказания услуг электросвязи. Из определения сообщения видно, что это объект передаваемый. Поэтому верным будет использовать понятие именно передачи данных.

Передача данных — перенос данных в виде двоичных сигналов средствами электросвязи, как правило, для последующей обработки средствами вычислительной техники<sup>279</sup>.

Очевидно, что понятие «передача данных» является более широким и включает в себя и перенос данных как объект, и перенос данных в форме, не имеющей признаков начала и конца. Сообщения могут представлять собой текст, условные знаки, изображения, видеоролики, звукозаписи и другие объекты, имеющие как явный, так и скрытый смысл для отправителя и (или) получателя. Даже пустое сообщение — без какого-либо объекта — должно подлежать праву тайны. Ведь, как известно из указанного выше определения, с точки зрения информатики сообщение не бывает «пустым». Оно содержит в себе, как минимум, конверт.

Следует отметить, что понятие *сообщение* является весьма близким к понятию *корреспонденция*. И лингвистически правильным было бы отождествить понятия сообщение пользователя услуг передачи данных

---

<sup>277</sup> Информационные технологии. Словарь : ISO/IEC 2382:2015. — ISO/IEC 2382-1:1993 и др. [Электронный ресурс] : введ. РБ 01.05.15. Режим доступа : <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso-iec:2382:ed-1:v1:en>. Дата доступа : 11.11.2019.

<sup>278</sup> Там же.

<sup>279</sup> Об утверждении Правил оказания услуг электросвязи [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 17 авг. 2006 г. № 1055 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

и личная электронная корреспонденция. Однако термин *корреспонденция* традиционно закрепился в сфере деятельности операторов почтовой связи. Для электросвязи аналогичный термин пока не введен. Так, в Законе «О почтовой связи» слово *корреспонденция* употребляется 11 раз. При этом практически во всех случаях уточняется, что речь идет о письменной корреспонденции<sup>280</sup>. В Законе «Об электросвязи» слово *корреспонденция* не употребляется<sup>281</sup>.

Также необходимо определить, что следует понимать под тайной. Законодательство Республики Беларусь, несмотря на то, что многократно оперирует понятием тайны, самого этого понятия не определяет. В нормативных правовых актах можно найти лишь определения различных видов тайны (например, коммерческой тайны, тайны почтовой связи), а также близкое понятие «конфиденциальность информации»: *конфиденциальность информации* — требование не допускать распространения и (или) предоставления информации без согласия ее обладателя или иного основания, предусмотренного законодательными актами Республики Беларусь<sup>282</sup>.

Международный стандарт ISO/IEC 2382:2015 в переводе на русский язык дает два определения конфиденциальности.

4.561 конфиденциальность: защита от вмешательства в частную жизнь или дела отдельной личности в случае неуместного или незаконного сбора и использования данных об этой личности.

4.562 конфиденциальность: свойство, позволяющее не давать права на доступ к информации или не раскрывать ее неуполномоченным лицам, логическим объектам или процессам<sup>283</sup>.

Однако здесь же указывается, что определение, данное в пункте 4.561 соответствует английскому слову «*privacy*», а данное в пункте 4.562 — слову «*confidentiality*». Таким образом, защита от вмешательства в частную жизнь или дела отдельной личности в случае неуместного или незаконного сбора и использования данных об этой личности — должна определяться как приватность.

С нашей точки зрения понятие тайны сообщений охватывает обе составляющие — и приватность, и конфиденциальность сообщений. Тайна сообщений ПУПД является разновидностью тайны частной жизни и персональных данных. Частная жизнь и персональные данные — это информация, ограниченная к распространению по своей сути. Для того,

<sup>280</sup> О почтовой связи [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 15 декабря 2003 г. № 258-З : с изм. доп. от 19 июня 2017 г. № 32-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

<sup>281</sup> Об электросвязи [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 19 июля 2005 г. № 45-З : с изм. доп. от 17 июля 2018 г. № 134-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

<sup>282</sup> Об информации, информатизации и защите информации [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 10 ноября 2008 г. № 455-З : в ред. от 11 мая 2016 г. № 362-З : с изм. и доп. от 18 мая 2016 г. и 1 июля 2017 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

<sup>283</sup> Информационные технологии. Словарь : ISO/IEC 2382:2015. — ISO/IEC 2382-1:1993 и др. : введ. РБ 01.05.15. Минск : Белорус. гос. ин-т стандартизации и сертификации, 2015. 201 с.

чтобы частная жизнь или персональные данные стали тайной, не требуется какого-либо специального юридического акта. Это прямо следует из статьи 28 Конституции Республики Беларусь и других правовых актов. Таким образом, понятие тайны сообщений ПУПД, по нашему мнению, не должно выводиться из понятия коммерческой тайны. Целесообразнее выводить его по аналогии с понятием тайны почтовой связи.

«Тайна почтовой связи — тайна переписки, почтовых отправлений и иных сообщений, входящих в сферу деятельности операторов почтовой связи, не подлежащая разглашению без согласия пользователя услуг почтовой связи, если иное не определено законодательными актами»<sup>284</sup>.

При этом следует учитывать, что сообщения ПУПД имеют множество признаков, которые отличают их как от отправлений письменной корреспонденции, так и от телефонных сообщений.

Поэтому **содержание** права на тайну сообщений ПУПД существенно отличается от других похожих прав. В него входят: тайна факта сообщения, тайна его содержания, тайна персональных данных, передаваемых вместе с сообщением. Понятия «сообщение», «тайна сообщений» могут употребляться в законодательстве, регулирующем оказание услуг передачи данных.

Услуга передачи данных (далее УПД) — услуга электросвязи по приему, передаче, обработке и хранению данных<sup>285</sup>.

Считаем необходимым отметить, что в данном исследовании велась разработка рекомендаций и предложений по совершенствованию правового механизма защиты права на тайну сообщений, передаваемых в виде двоичных сигналов. Иными словами, рассматриваемые сообщения представляют собой информацию, представленную для обработки средствами вычислительной техники. Данное исследование не охватывало собой тайну телефонных сообщений, тайну телеграмм, телевизионное вещание. В исследовании не рассматривались правовые механизмы защиты тайны сообщений, передаваемых не по сети передачи данных. Сеть передачи данных члены исследовательского коллектива понимают в том смысле, в котором она определена в ст. 1 Закона «Об электросвязи»<sup>286</sup>.

Таким образом, хоть право на тайну сообщений ПУПД буквально и не обозначается в законодательстве Республики Беларусь, можно говорить о том, что это право защищается законодательством. Для повышения степени защиты данного права необходимо уточнить терминологию, используемую для характеристики элементов его содержания.

---

<sup>284</sup> О почтовой связи [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 15 декабря 2003 г. № 258-З : с изм. доп. от 19 июня 2017 г. № 32-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

<sup>285</sup> Об утверждении Правил оказания услуг электросвязи [Электронный ресурс] : постановления Совета Министров Респ. Беларусь, 17 авг. 2006 г. № 1055 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

<sup>286</sup> Об электросвязи [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 19 июля 2005 г. № 45-З : с изм. доп. от 17 июля 2018 г. № 134-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

**Элементы правового механизма защиты права на тайну сообщений: нормы права, международные, государственные и общественные институты, самозащита прав.**

***Правовой механизм защиты права на тайну сообщений пользователей услуг передачи данных можно анализировать путем ответов на следующие вопросы:***

- Закреплено ли право на тайну сообщений ПУПД подробно и полно в законодательстве Республики Беларусь?
- Существуют ли эффективные способы защиты права на тайну сообщений ПУПД?
- Насколько сложно человеку воспользоваться своим правом на тайну сообщений ПУПД?

Защита прав человека характеризуется рядом признаков: «это определенная деятельность по применению тех или иных способов и средств защиты, совершаемая как государственными органами, так и общественными объединениями либо человеком самостоятельно; направлена на устранение нарушения права, подтверждение либо восстановление оспоренного или нарушенного права; является принудительной по своему характеру, что подразумевает не только само принуждение, но и возможность его применения»<sup>287</sup>.

С одной стороны, полнота механизма защиты права строится на трех уровнях. «Первый уровень — это обязательство уважать права человека. Второй уровень — обязательство защищать права человека. Третий уровень — обязательство обеспечивать реализацию конкретных прав»<sup>288</sup>.

С другой стороны, в механизме защиты права выделяются различные формы защиты.

## **6.2. Нормы международного и национального права о тайне сообщений пользователей услуг передачи данных**

### **Нормы международного права**

Одним из принципов нормотворческой деятельности в Республике Беларусь является приоритет общепризнанных принципов международного права. Международные договоры являются источником правовой терминологии для проектов нормативных правовых актов Республики Беларусь большей юридической силы. Эти и многие другие причины отводят нормам международного права приоритетную роль в закреплении и защите прав человека.

Традиционно характеристику международных стандартов в сфере прав человека начинают с анализа норм Всеобщей декларации прав человека, а также Международных пактов о правах человека. Статья

<sup>287</sup> Права человека : учеб. пособие / С. А. Балащенко [и др.] ; научн. ред.: С.А. Балащенко, Е.А. Дейкало. Минск : Юнитак, 2015. 200 с.

<sup>288</sup> Там же.

12 Всеобщей Декларации прав человека указывает, что никто не может подвергаться произвольному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным посягательствам на неприкосновенность его жилища, тайну его корреспонденции<sup>289</sup>. Примечательный момент в данном положении заключается, на наш взгляд, в указании на недопустимость произвольного вмешательства в сферу личной жизни. По сути, акцентируя внимание на недопустимости произвольного вмешательства, Декларация не исключает того, что такое вмешательство возможно, но на легитимной основе.

Статья 17 Международного пакта о гражданских и политических правах почти дословно воспроизводит данное положение<sup>290</sup>. Принятие этого Пакта и Факультативных протоколов к нему означает не только конкретизацию каталога прав и свобод человека, но и создание контрольных механизмов в названной сфере — Комитета по правам человека, Комитета против пыток и др. В Пакте содержатся положения, регламентирующие границы осуществления прав и свобод человека, указание на необходимость именно законодательного регламентирования ограничений прав, а также цель такого рода отступлений — охрана государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения, или прав и свобод других лиц.

Уместно заметить, что вскоре после принятия упомянутых документов международным сообществом были выработаны **Сиракузские принципы** толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах. Любые ограничения прав, закрепленных в названном Пакте, должны иметь недискриминационный характер, предусматриваться законодательством, преследовать законные цели и быть необходимыми, а также представлять собой наименее ограничительную разумно доступную альтернативу<sup>291</sup>.

В числе «факторов, которые сделали в 70—90-е годы XX века проблематику права на неприкосновенность частной жизни актуальной, высту-

---

<sup>289</sup> Всеобщая декларация прав человека : принята и провозглашена резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 дек. 1948 г. // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019. Режим доступа : [http://etalonline.by/document/?regnum=i04800004&q\\_id=812781](http://etalonline.by/document/?regnum=i04800004&q_id=812781). Дата доступа : 05.07.2019.

<sup>290</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах : Вступил в силу для Белорусской ССР 23 марта 1976 г. // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019. Режим доступа : [http://etalonline.by/document/?regnum=i06600002&q\\_id=812793](http://etalonline.by/document/?regnum=i06600002&q_id=812793). Дата доступа : 29.08.2019.

<sup>291</sup> Сиракузские принципы о положениях, касающихся ограничения и умаления прав в Международном пакте о гражданских и политических правах : приняты на сорок первой сессии Комиссии ООН по правам человека 28 сент. 1984 г. // Веб-сайт ООН [Электронный ресурс] / Документы по правам человека. Режим доступа : <https://undocs.org/ru/E/CN.4/1985/4>. Дата доступа : 29.08.2019.

пила необходимость защиты персональных данных»<sup>292</sup>. К этому времени стало очевидным, что широкое использование и передача таких данных представляют собой серьезную проблему с точки зрения неприкосновенности частной жизни.

Одним из ранних международных правовых документов, изданных в этой области, является Руководство по защите неприкосновенности частной жизни и трансграничной передаче персональных данных<sup>293</sup>. Оно было принято в 1980 г. и пересмотрено в 2013 г. Организацией по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР). Следует отметить, что Республика Беларусь не является членом ОЭСР, однако Совет ОЭСР призывает также страны, не являющиеся членами, реализовывать данные рекомендации. Для Республики Беларусь, по мнению исследовательского коллектива, актуальны такие содержащиеся в Рекомендациях предложения, как «принятие закона, который бы обязывал распорядителей данных сообщать индивидам о взломе их систем», «принятие специального закона о защите неприкосновенности частной жизни», «создание специального органа, ответственного за защиту неприкосновенности частной жизни»<sup>294</sup>.

Другим важным международным правовым документом, который направлен на охрану личных данных, выступают Руководящие принципы ООН по регламентации компьютеризированных карточек, содержащих данные личного характера (1990 г.)<sup>295</sup>. В них подчеркивается, что любое лицо, удостоверяющее свою личность, имеет право знать, подвергаются ли касающиеся его данные обработке, получать об этом **сообщения** (ст. 4). Названный документ также содержит положение о том, что в любом законодательстве должен быть указан орган, который гарантирует соблюдение принципов беспристрастности, независимости по отношению к лицам или органам, ответственным за их обработку и применение (ст. 8).

---

<sup>292</sup> Коннова, Е.В. *Право на неприкосновенность частной жизни и осуществление государством негласного сбора персональных данных в сети Интернет* // Е.В. Коннова. Е.В. Ходарцевич / Конституционные права и свободы: проблемы интерпретации и реализации в национальных правовых системах. Сборник статей международной научно-практической конференции (Новополоцк, 28—29 октября 2016г.). Новополоцк: ПГУ. Т.1. С. 207—215.

<sup>293</sup> *Рекомендации Совета ОЭСР, касающиеся Руководства по защите неприкосновенности частной жизни и трансграничной передаче персональных данных 1980 г. (с изм. от 11 июля 2013 года)* // Сайт ОЭСР [Электронный ресурс]. Режим доступа : <https://www.oecd.org/sti/iesopoty/2013-oecd-privacy-guidelines.pdf>. Дата доступа : 29.08.2019.

<sup>294</sup> *Рекомендации Совета ОЭСР, касающиеся Руководства по защите неприкосновенности частной жизни и трансграничной передаче персональных данных 1980 г. (с изм. от 11 июля 2013 года)* // Сайт ОЭСР [Электронный ресурс]. Режим доступа : <https://www.oecd.org/sti/iesopoty/2013-oecd-privacy-guidelines.pdf>. Дата доступа : 29.08.2019.

<sup>295</sup> *Руководящие принципы, касающиеся компьютеризированных картотек, содержащих данные личного характера : приняты резолюцией 45/95 Генеральной Ассамблеи от 14 дек. 1990 г.* // Веб-сайт ООН [Электронный ресурс] / Конвенции. Режим доступа : [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/computerized\\_data.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/computerized_data.shtml). Дата доступа : 05.05.2019.

Особо следует отметить ряд резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, касающихся поощрения, защиты и осуществления прав человека в Интернете, принятые в последние годы. Отдельного рассмотрения заслуживает, например, резолюция, принятая Советом по правам человека 23 марта 2017 года «Право на неприкосновенность частной жизни в цифровой век»<sup>296</sup>. В этом документе отмечается, среди других важных моментов, что развитие информационных и коммуникационных технологий ведет к усилению возможностей правительств, коммерческих предприятий и физических лиц отслеживать, перехватывать и собирать информацию. Резолюция отмечает, что определенные виды метаданных могут раскрывать информацию личного характера, которая может быть не менее конфиденциальной, чем само содержание сообщений, поскольку могут дать представление о поведении, социальных отношениях, индивидуальных предпочтениях и личности человека.

Кроме международных правовых актов в области защиты персональных данных, следует указать на основные документы, изданные в этой области Европейским сообществом. Республика Беларусь не является членом Совета Европы, однако имплементация ряда норм в национальное законодательство повысила бы степень защищенности права на тайну сообщений.

В рамках практики Европейского суда по правам человека право на неприкосновенность личной жизни, закрепленное ст. 8 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., получило широкое толкование<sup>297</sup>. Именно благодаря такой практике сложилось понимание частной (личной) жизни как емкой категории, которой невозможно дать исчерпывающее определение. Не менее важным необходимо считать следующее обстоятельство: именно Европейский суд указал на то, что государства имеют позитивные обязанности по защите права на неприкосновенность частной жизни в сети Интернет. Государства должны обеспечить разработку и принятие законодательных норм, гарантирующих право на тайну частной жизни<sup>298</sup>. Известно, что в целом ряде правовых отношений один из их участников выступает заведомо слабой стороной. Законодатель не может не учитывать данного обстоятельства и для обеспечения принципа социальной справедливости устанавливает для такой стороны определенные юридические гарантии. На-

---

<sup>296</sup> Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 18 дек. 2013 г. *Право на неприкосновенность личной жизни в цифровой век* // Веб-сайт ООН [Электронный ресурс] / Документы по правам человека. Режим доступа : <https://undocs.org/ru/A/RES/68/167>. Дата доступа : 05.05.2019.

<sup>297</sup> Европейская конвенция по правам человека : принята странами-участниками Совета Европы 4 ноябр. 1950 г. (с учетом протокола №16 от 2 окт. 2013 г. // Сайт Европейского суда по правам человека. Режим доступа : [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_RUS.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf). Дата доступа : 05.05.2019.

<sup>298</sup> CASE OF K.U. v. FINLAND [Electronic resource] : The European Court of Human Rights (Fourth Section), 2 December 2008 // European Court of Human Rights. Mode of access : <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-89964%22%5D%7D>. Date of access : 20.08.2019.

пример, при регулировании отношений между производителями работ, товаров и услуг и их потребителями он предоставляет последним ряд материальных и процессуальных льгот и преимуществ. Представляется, что такой же подход должен быть применен и в сфере информационных технологий.

В практике Европейского суда в качестве ответчика по делам упомянутой категории выступают не только государства, но и крупные корпорации. Так, в 2014 году при рассмотрении дела Костеха суд постановил, что поисковые системы типа Google обязаны удалять данные, являющиеся «неточными, неадекватными, неуместными или чрезмерными». Тем самым был установлен стандарт, который потенциально дает возможность применять гораздо более широкие ограничения на публичный доступ к информации, чем это разрешено международными нормами по правам человека или конституционными положениями некоторых стран<sup>299</sup>.

Также следует отметить принятую в 1981 году в Страсбурге «Конвенцию о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных»<sup>300</sup>. Эта Конвенция открыта и для стран, не являющихся членами Совета Европы, однако по-прежнему не принята Республикой Беларусь. Основной ценностью, которую защищает данная Конвенция, выступает прежде всего право на личное пространство, способом обеспечения которого является неприкосновенность частной информации, принадлежащей лицу, и частных данных, позволяющих достоверно установить лицо и, главное, связаться с ним<sup>301</sup>.

В рамках Европейского союза были одобрены сформулированные Европейской комиссией «Основы подхода европейской политики к обеспечению системы информационной безопасности». В этой связи Совет Европейского Союза принял два решения: решение 2002/С 43/02 от 28 января 2002 г. об общем переходе и специальных мерах в сфере сетевой и информационной безопасности<sup>302</sup> и решение 2003/С 48/01 от 18 февраля 2003 г. о европейском подходе в отношении культуры сете-

<sup>299</sup> *Google Spain SL, Google Inc. v Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), Mario Costeja González [Electronic resource] : Judgment of the Court (Grand Chamber), 13 May 2014 // Court of Justice of the European Union. Mode of access : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62012CJ0131&from=EN>. Date of access : 20.08.2019.*

<sup>300</sup> *Конвенция о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера : открыта к подписанию 28 янв. 1981 г. // Интернет-портал Совета Европы. Режим доступа : <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680078c46> Дата доступа : 05.06.2019.*

<sup>301</sup> *Дупан, А.С. Новая парадигма защиты и управления персональными данными в Российской Федерации и зарубежных странах в условиях развития систем обработки данных в сети Интернет / А.С. Дупан, А.Б. Жулин. А.К. Жарова и др.; под ред. А.С. Дупан; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. 344 с.*

<sup>302</sup> *Council Resolution on a common approach and specific actions in the area of network and information security [Electronic resource] : The Council of the European Union, 28 January 2002 // EUR-lex. Mode of access : [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002G0216\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002G0216(02)&from=EN). Date of access : 20.08.2019.*

вой и информационной безопасности<sup>303</sup>. В них выражалось согласие с предложенными Комиссией мерами в сфере обеспечения информационной безопасности и закреплялись направления их реализации.

Следует отметить, что в праве ЕС имеется целый ряд документов — Директив Европейского Парламента и Совета, регулирующих различные аспекты права на тайну сообщений. Остановимся на некоторых из них. В 1995 году принимается Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 95/46/ЕС «О защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном обращении таких данных». В данном документе отмечалась его направленность на наполнение содержания и расширение принципов защиты прав и свобод человека, в том числе права на неприкосновенность частной жизни. Спустя короткое время, в начале XXI столетия, в 2002 году Европарламент и Совет Евросоюза принимают Директиву 2002/58/ЕС Об обработке персональных данных и защите конфиденциальности в секторе электронных средств связи. В этом документе одним из примечательных моментов является указание на так называемые шпионские программы, сетевые закладки для сбора и пересылки данных о пользователе компьютера, скрытые идентификаторы и другие подобные устройства, которые могут быть введены в терминал пользователя для доступа к информации или отслеживания деятельности пользователя и тем самым нарушить право на неприкосновенность частной жизни пользователей.

В Директиве 2002/22/ЕС от 7 марта 2002 г. «Об универсальных услугах и правах пользователей в отношении сетей электронных коммуникаций и услуг» нельзя не обратить внимание на положение о том, что нормы национального законодательства, касающегося доступа пользователей к услугам связи или использования их посредством электронных сетей коммуникаций, должны уважать фундаментальные права и свободы граждан, в том числе право на неприкосновенность частной жизни и право на справедливое судебное разбирательство.

В июле 2016 года получила одобрение Директива 2016/1148 ЕС, касающаяся безопасности сети и информационных систем (NIS), целью которой является достижение высокого общего уровня безопасности сетей и информационных систем в рамках ЕС с помощью улучшения возможностей кибербезопасности на национальном уровне, усиления сотрудничества в ЕС, управления рисками и обязательствами по отчетам в случае инцидентов для провайдеров и операторов цифровых услуг. Устанавливалось, что каждое государство-член одобряет национальную стратегию информационной безопасности, определяет компетентные органы по выполнению данной Директивы.

Выработанные в Европейском Союзе подходы к обеспечению информационной безопасности можно рассматривать как европейские рамоч-

---

<sup>303</sup> *Council Resolution on a European approach towards a culture of network and information security [Electronic resource] : The Council of the European Union, 18 February 2003 // EUR-lex. Mode of access : [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003G0228\(01\)&from=PL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003G0228(01)&from=PL). Date of access : 20.08.2019.*

ные стандарты в данной сфере, которые могут успешно применяться различными странами с учетом их адаптации к особенностям национальных правовых систем.

Показательно, что на эти стандарты ориентируются не только государства в разных частях мира, но и такие международные организации, как Совет Европы. Имеет место и обратное влияние. Так, в 2001 году в Будапеште была подписана Конвенция о преступности в сфере компьютерной информации<sup>304</sup>. В настоящее время этот договор является одним из немногих договоров, в котором участвуют не только страны-члены Совета Европы. Присоединение Республики Беларусь к данной Конвенции позволило бы повысить эффективность сотрудничества стран-участниц Конвенции в борьбе с преступлениями в сфере компьютерной информации. Не следует забывать, что преступления, связанные с нарушением тайны сообщений, во многих случаях являются интернациональными и их раскрытие требует от правоохранительных органов различных государств взаимной правовой помощи.

Особого внимания заслуживает принятый в Европейском союзе в 2016 г. «Общий Регламент по защите персональных данных». Регламент содержит определение персональных данных, субъекта, к которому они относятся, а также устанавливает цели, принципы, общие правила защиты физических лиц в отношении обработки указанных данных и свободного перемещения их в рамках Евросоюза. В Регламенте регулируется статус специальных должностных лиц, таких, как контролер (*controller*) и обработчик (*processor*). В качестве контролера выступает субъект, который самостоятельно или совместно с другими, определяет цели и средства обработки персональных данных. Обработчик (*processor*) обрабатывает персональные данные от имени и по поручению контролера. Контролеры и обработчики в рамках своих программ отчетности обязаны назначить инспектора по защите данных (*Data Protection Officer*)<sup>305</sup>. Такое назначение осуществляется в случаях, если соответствующая обработка проводится государственным органом либо основная деятельность контролера или обработчика связана с такой обработкой, которая по своему охвату, целям и сути, требует крупномасштабного, регулярного и систематического мониторинга субъектов данных, а также при обработке специальной категории данных.

Возможность применения норм Регламента к гражданам третьих стран, не входящих в Европейский Союз, обуславливает чрезвычайную важность данного международного правового документа для белорус-

<sup>304</sup> Конвенция о компьютерных преступлениях : открыта к подписанию 23 ноября 2001 г. // Интернет-портал Совета Европы. Режим доступа : <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680081580>. Дата доступа : 05.06.2019.

<sup>305</sup> Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) [Electronic resource] : the European Parliament and of the Council of the European Union // EUR-lex. Mode of access : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679&qid=1571013428568&from=EN>. Date of access : 20.08.2019.

ского законодателя. Нет сомнения, что европейский опыт требует внимательного изучения, имея в виду то обстоятельство, что рано или поздно соответствующий механизм защиты персональных данных придется вводить и в отечественной правовой системе.

Проблематика нормативной регламентации защиты персональных данных, безусловно, требует специального изучения, которое, кстати говоря, ведется современной юриспруденцией весьма интенсивно. В этой связи следует заметить, что для понимания специфики реализации права на тайну сообщений в сети Интернет уместно обращение не только к международным правовым документам, но и к позициям, которые отражают мнение экспертов в области прав человека, исследованиям ученых в данной сфере. С этой точки зрения заслуживает внимания Доклад Франка Ля Рю — Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение на Семнадцатой сессии Совета по правам человека Генеральной Ассамблеи ООН<sup>306</sup>. В частности, Франк Ля Рю характеризует проблему кибератак и отсутствие надлежащей защиты права на неприкосновенность частной жизни и защиту данных.

Как показывает опыт, посягательства на неприкосновенность частной жизни имеют место со стороны как органов публичной власти, так и крупных корпораций, а также частных лиц. Например, государства использовали такие популярные социальные сети, как Facebook для выявления и отслеживания деятельности правозащитников и членов оппозиции и в некоторых случаях узнавали имена пользователей и пароли для получения доступа к частной переписке пользователей<sup>307</sup>.

Вопрос о правовом регулировании тайны сообщений и защиты персональных данных актуален не только на глобальном, но и на региональном уровне. В Содружестве независимых государств развитие сферы коммуникаций имеет давнюю историю. Современный этап данного развития определяется положениями Стратегии сотрудничества государств-участников СНГ в построении и развитии информационного общества на период до 2025 года, утвержденной Решением Совета глав правительств СНГ от 28.10.2016 года<sup>308</sup>.

---

<sup>306</sup> Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение Франка Ля Рю : представлен на семнадцатой сессии Совета по правам человека // Веб-сайт ООН [Электронный ресурс] / Документы по правам человека. Режим доступа : <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/HRC/17/27> Дата доступа : 02.04.2019.

<sup>307</sup> Филимонова, Д. Защита персональных данных: обуза для бизнеса и тех, кому «нечего скрывать»? [Электронный ресурс] / Д. Филимонова // Сайт Федерации профсоюзов Беларуси. Режим доступа : [https://1prof.by/news/economy/zashchita\\_personalnykh\\_dannykh\\_obuza\\_dlya\\_biznesa\\_i\\_tekh\\_komu\\_nechego\\_skryvat.html](https://1prof.by/news/economy/zashchita_personalnykh_dannykh_obuza_dlya_biznesa_i_tekh_komu_nechego_skryvat.html) Дата доступа : 07.05.2019.

<sup>308</sup> Стратегия сотрудничества государств-участников СНГ в построении и развитии информационного общества на период до 2025 года [Электронный ресурс] : [утверждена в г. Минске 28.06.2016 г.] // Сайт Регионального содружества в области связи. Режим доступа : [http://www.rcc.org.ru/uploads/20180628/strategiya\\_sng-infobshestvo-2025.pdf](http://www.rcc.org.ru/uploads/20180628/strategiya_sng-infobshestvo-2025.pdf) Дата доступа : 14.09.2019.

Особое место здесь, безусловно, занимают правовые регуляторы, направленные на оптимизацию функционирования сегмента информационной безопасности в СНГ в условиях современных вызовов. Так, в 2001 г. на уровне СНГ было заключено Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с преступлениями в информационной сфере. В этой связи стоит отметить также подписанное главами правительств СНГ в 2013 году Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в области обеспечения информационной безопасности<sup>309</sup>. Соглашение предусматривает проведение совместных скоординированных мероприятий, направленных на обеспечение информационной безопасности в государствах-участниках СНГ посредством организации взаимодействия и сотрудничества его участников.

В рамках ОДКБ имеется один договор — Протокол о взаимодействии государств-членов ОДКБ по противодействию преступной деятельности в информационной сфере от 23 декабря 2014 г.

В ноябре 2018 г. Комитет по правам человека в Заключительных замечаниях по пятому периодическому докладу Беларуси отметил, что «государству следует обеспечить, чтобы во всех решениях, ограничивающих право на свободу и личную неприкосновенность, неукоснительно соблюдались принципы законности и соразмерности, а также гарантировать полное соблюдение процессуальных прав»<sup>310</sup>. Мы согласны с такой точкой зрения и считаем, что если бы правовой механизм защиты тайны сообщений ПУПД совершенствовался с учетом положений ключевых международных актов в данной сфере, показатели доверия к правоохранительным органам, показатели чувства безопасности среди белорусских пользователей программ для передачи сообщений существенно бы улучшились.

Анализ норм международного права помогает в данном исследовании выявить причины несовершенства национального правового механизма защиты прав, выявить причины низкого доверия к национальным правовым гарантиям права на тайну сообщений ПУПД. Следует обратить внимание на тот факт, что Республика Беларусь не является участницей ряда ключевых международных договоров, направленных на защиту прав пользователей компьютерных систем, сетей и ресурсов. Включение норм данных актов в национальное законодательство позволило бы существенно повысить степень защищенности права на тайну сообщений ПУПД.

---

<sup>309</sup> *Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в области обеспечения информационной безопасности [Электронный ресурс] : [заключено в г. Санкт-Петербурге 20.11.2013 г.] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, : 2019. Режим доступа : [http://etalonline.by/document/?regnum=i04800004&q\\_id=812781](http://etalonline.by/document/?regnum=i04800004&q_id=812781) Дата доступа : 05.07.2019.*

<sup>310</sup> *Заключительные замечания по пятому периодическому докладу Беларуси [Электронный ресурс] : Комитет по правам человека, 22 ноября 2018 г. // Веб-сайт ООН [Электронный ресурс] / Международные договоры по правам человека. Режим доступа : <http://docstore.ohchr.org/> . Дата доступа : 05.07.2019.*

## Нормы национального права

Наше государство только приступает к разработке и внедрению в законодательной и исполнительной областях комплексного подхода к обеспечению защиты права на тайну сообщений ПУПД. Поэтому весьма важно сосредоточить внимание как на тех нормах, которые позволяют говорить о полном и подробном закреплении права на тайну сообщений ПУПД в законодательстве, так и на тех пробелах и недостатках законодательства, которые еще предстоит восполнить.

Право на тайну сообщений ПУПД следует из формулировки ст. 28 Конституции Республики Беларусь<sup>311</sup>. Конституция защищает тайну абсолютного любых сообщений, независимо от средств, технологии их создания и передачи. Очевидно, что сообщения ПУПД попадают в категорию «иных сообщений». При этом тайна сообщений рассматривается как часть права на личную жизнь.

Более подробно раскрывает понятия частной жизни и сообщений ст. 18 **Закона «Об информации, информатизации и защите информации»** — информация о частной жизни физического лица и персональные данные. Согласно этой статье, в состав информации о частной жизни включаются, кроме прочего, сведения, составляющие личную и семейную тайну, тайну телефонных переговоров, почтовых и иных сообщений, сведения, касающиеся состояния здоровья. Согласно абзацу второму этой же статьи «*сбор, обработка, хранение информации о частной жизни физического лица и персональных данных, а также пользование ими осуществляются с письменного согласия данного физического лица, если иное не установлено законодательными актами Республики Беларусь*»<sup>312</sup>. Таким образом, поскольку тайна сообщений ПУПД является составной частью информации о частной жизни, то сбор, обработка, хранение информации, содержащейся в сообщениях ПУПД, может осуществляться только с письменного согласия физического лица, если иное не установлено законодательными актами Республики Беларусь. Также в этой статье детализируется понятие, употребляемое в ст. 28. Конституции «незаконное вмешательство в личную жизнь» — это сбор, обработка, хранение информации о частной жизни физического лица без его письменного согласия или без установления законодательного акта, а также в нарушение порядка обработки такой информации, установленного законодательными актами.

Как отмечалось выше, сообщение, передаваемое как электронные данные, — это не только видимая его часть, но также и конверт, который содержит, кроме прочего, персональные данные отправителя, а иногда и

<sup>311</sup> Конституция Республики Беларусь : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2016. 62 с.

<sup>312</sup> Об информации, информатизации и защите информации [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 10 ноября 2008 г. № 455-3 : в ред. от 11 мая 2016 г. № 362-3 : с изм. и доп. от 18 мая 2016 г. и 1 июля 2017 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

получателя сообщения. Поэтому вопрос тайны сообщений как разновидности тайны частной жизни нельзя рассматривать в отдельности от тайны персональных данных. Виды информации, относящиеся к категории персональных данных, перечислены в ст.ст. 8—10 Закона «О регистре населения»<sup>313</sup>. Общие начала защиты персональных данных содержит ст. 32 Закона «Об информации, информатизации и защите информации». Исходя из ее содержания применительно к сообщениям ПУПД, часть персональных данных пользователя должна защищаться с момента их предоставления поставщику услуг либо с начала оказания услуг передачи данных (в зависимости от того, что наступит ранее) и вплоть до удаления персональных данных с устройств хранения данных поставщика услуг передачи данных либо до прекращения оказания услуг (в зависимости от того, что наступит ранее). Другая часть персональных данных должна быть защищена с момента создания сообщения пользователем и вплоть до уничтожения информации, составляющей данное сообщение. Статья 32 Закона запрещает не только разглашение, но и использование персональных данных, полученных в нарушение законодательных актов Республики Беларусь.

Многие положения, относящиеся к тайне сообщений, закрепляет Закон «Об электросвязи»<sup>314</sup>. Статья 4 данного Закона провозглашает тайну телефонных и иных сообщений в качестве одного из принципов деятельности в области электросвязи. Соблюдение тайны телефонных и иных сообщений является обязанностью оператора согласно ст. 42 указанного закона. Обязанность оператора электросвязи корреспондирует право пользователя на тайну телефонных и иных сообщений. Данное право гарантируется ст. 54 Закона. Пользователь может защищать свое право на тайну сообщений в суде. При этом пользователь может требовать возмещения ущерба и морального вреда, нанесенных нарушением права на тайну сообщений. Эти права пользователя услуг электросвязи закрепляет ст. 46 Закона.

К правилам, обеспечивающим защиту права на тайну сообщений ПУПД, следует также отнести нормы, обязывающие собственников (владельцев) информационных систем применять средства технической и криптографической защиты информации<sup>315</sup>.

<sup>313</sup> *О регистре населения [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 21 июля 2008 г. № 418-3 : в ред. от 9 янв. 2019 г. № 170-3 : с изм. и доп. от 18 апр. 2019 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.*

<sup>314</sup> *Об электросвязи [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 19 июля 2005 г. № 45-3 : с изм. доп. от 17 июля 2018 г. № 134-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.*

<sup>315</sup> *О некоторых мерах по совершенствованию защиты информации : Указ Президента Респ. Беларусь, 16 апр. 2013 г. № 196 : с изм. доп. от 1 июня 2018 г. № 239 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019. Режим доступа : [http://etalonline.by/document/?regnum=3131300196&q\\_id=812717](http://etalonline.by/document/?regnum=3131300196&q_id=812717). Дата доступа : 05.09.2019.*

Таким образом, несмотря на отсутствие действующего законодательного акта о защите персональных данных, можно сделать вывод, что законодатель уделяет значительное внимание праву человека на тайну электронных сообщений. Однако в борьбе с киберправонарушениями значительная роль должна отводиться ответственности за нарушенное право. Именно ответственность выполняет воспитательную функцию и тем самым свидетельствует о наиболее полной защите права.

Право на неприкосновенность частной жизни защищено ст. 179 УК Республики Беларусь.

Специальной нормой, устанавливающей уголовную ответственность за нарушения права человека, закрепленного в ст. 28 Конституции, является ст. 203 УК Республики Беларусь<sup>316</sup>. Статья 203 защищает право на тайну сообщений ПУПД от посягательств со стороны лиц, которые могут незаконно ознакомиться с ним, которым тайна сообщений стала известна в связи с их служебным или должностным положением (сотрудники организаций-поставщиков интернет-услуг, операторов электросвязи, сотрудники правоохранительных органов) и которые могут разгласить эту тайну иным лицам.

Если ознакомление с содержанием сообщения ПУПД произошло в результате преодоления системы защиты компьютерной информации, то в действие вступает ст. 349 УК Республики Беларусь. При этом нарушение конституционного права на тайну личной (частной) жизни, права на тайну сообщений ПУПД является существенным вредом.

Если тайна сообщения была нарушена таким образом, что не просто произошло ознакомление с его содержанием, а была создана копия сообщения без согласия отправителя/получателя, либо злоумышленник замаскировался под получателя и получил сообщение вместо него, либо сообщение было перехвачено в ходе его передачи по каналам электросвязи, то в этом случае право на тайну сообщений защищается ст. 352 Уголовного кодекса.

Таким образом, на первый взгляд, любые действия, направленные на нарушение тайны сообщений ПУПД, запрещены Уголовным кодексом Республики Беларусь. Однако остается открытым вопрос, **чувствует ли человек себя защищенным в результате действия вышеуказанных статей.**

Законодательство Республики Беларусь защищает тайну сообщений ПУПД не только от преступных посягательств. Если размер причиненного вреда, степень общественной опасности даже не превышают тех порогов, которые устанавливаются Уголовным кодексом, может наступать административная ответственность за нарушение тайны сообщений, в том числе за разглашение персональных данных. Это предусматривают ряд

<sup>316</sup> Уголовный кодекс Республики Беларусь : принят Палатой представителей 2 июня 1999 г.: одобрен Советом Республики 24 июня 1999 г.: с изм. и доп.: текст по состоянию на 18 янв. 2019 г. // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019. Режим доступа : [http://etalonline.by/document/?regnum=hk9900275&q\\_id=812636](http://etalonline.by/document/?regnum=hk9900275&q_id=812636). Дата доступа : 05.09.2019.

статей КоАП Республики Беларусь, которые весьма схожи по содержанию с соответствующими статьями Уголовного кодекса. Среди них следует выделить: ст. 22.6. Несанкционированный доступ к компьютерной информации; ст. 22.13. Разглашение коммерческой или иной охраняемой законом тайны либо персональных данных<sup>317</sup>.

Вышеизложенная характеристика комплекса правовых норм Республики Беларусь, защищающих тайну сообщений ПУПД, показывает, что у пользователя есть определенная нормативная база для защиты тайны своих сообщений от посягательств.

Остается вопрос, насколько пользователь может защитить свое право на тайну, используя эти нормы права. Не случится ли так, что шпион, киберсталкер, преследователь, хакер, мошенник не будут привлечены к ответственности; а даже если они и будут привлечены к ответственности, то возместят ли ущерб, нанесенный их противоправными действиями пользователю? Не случится ли так, что оператор / поставщик услуг передачи данных сможет использовать сведения, содержащиеся в сообщениях пользователей, по своему усмотрению; что количество субъектов, которым оператор уполномочен разглашать информацию, таково, что фактически отменяет обязанность соблюдать тайну сообщений? В последнее десятилетие также остро стоит вопрос о том, не находится ли пользователь информационного ресурса, информационной системы в изначально слабой, вынужденной позиции и не способен защитить свои права на тайну, которые нарушает собственник (владелец) такого ресурса или системы.

Не менее важным является вопрос, насколько эффективны нормы по защите права на тайну сообщений, может ли гражданин быть относительно уверен в неотвратимости ответственности виновных в нарушении его права. Социологические опросы, проводившиеся в Республике Беларусь, показывают, что доверие к указанным правовым нормам не самое высокое.

В январе—феврале 2019 г. белорусская правозащитная организация Human Constanta и некоммерческая общественная организация Baltik Internet Policy Initiative провели два опроса белорусских интернет-пользователей «Онлайновый активизм» и «Цифровые права и свободы»<sup>318</sup>. Около 1000 человек (всего было опрошено 910 человек, из них 47 % мужчин и 51 % женщин) выразили свое отношение к правам человека в цифровой среде. Согласно данным опросам, для 52 % пользователей он-

<sup>317</sup> Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях : принят Палатой представителей 17 декабря 2002 г.: одобрен Советом Республики 2 апреля 2003 г.: с изм. и доп.: текст по состоянию на 3 авг. 2019 г. // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019. Режим доступа : [http://etalonline.by/document/?regnum=hk0300194&q\\_id=812649](http://etalonline.by/document/?regnum=hk0300194&q_id=812649). Дата доступа : 05.10.2019.

<sup>318</sup> Онлайновый активизм и цифровые свободы: Беларусь 2019 [Электронный ресурс] : Исследование: онлайновый активизм и цифровые права // Human Constanta. Режим доступа : [https://humanconstantat.by/wp-content/uploads/2019/04/HumanConstanta\\_Presentation\\_29.03.19.pdf](https://humanconstantat.by/wp-content/uploads/2019/04/HumanConstanta_Presentation_29.03.19.pdf). Дата доступа : 05.09.2019.

лайновые ресурсы и сервисы помогают поддерживать социальные связи; 92 % пользователей Интернета считают, что осведомлены в вопросах защиты персональных данных; 49 % опрошенных считают, что наиболее востребованными цифровыми навыками в Беларуси являются умение обеспечивать безопасность и защиту персональных данных.

Более 70 % ответивших могут предпринять основные шаги для защиты устройств с помощью антивирусов и паролей и знают, как реагировать, если компьютер заражен вирусом. Однако далеко не все часто проверяют конфигурацию систем безопасности устройств (54 %), могут настроить или изменить параметры безопасности цифровых устройств (54 %), используют разные пароли доступа (64 %).

В то же время 81 % респондентов считают неприкосновенность частной жизни важным цифровым правом человека.

Только 23 % опрошенных на вопрос «Если Вы столкнетесь с проблемой нарушения безопасности Вашего устройства или утечкой информации, к кому Вы обратитесь?» ответили, что «обратятся в специальные подразделения МВД. Только 14 % обратились бы в такой ситуации в правозащитные органы. Абсолютное же большинство ответивших обратились бы к знакомым специалистам, компьютерным сервисам или друзьям»<sup>319</sup>. ***С нашей точки зрения это очень важный показатель, демонстрирующий неготовность пользователей услуг передачи данных пользоваться правовыми мерами по защите тайны сообщений.***

Положительно оценивают законодательный запрет на публичное раскрытие информации о частной жизни конкретных людей 48 % респондентов. В то же время 26 % считают, что такой запрет относителен. Однако интересно, что целых 12 % считают, что такой запрет недопустим<sup>320</sup>.

Из этих данных становится ясно, что пользователи услуг передачи данных испытывают надобность в совершенствовании механизма защиты тайны их сообщений. При этом пользователи не отдают предпочтение институциональным правовым мерам защиты их права. Соответственно, в данном исследовании мы постарались уделить большое внимание правовым неинституциональным мерам защиты.

### **6.3. Правовые и криптографические меры защиты тайны сообщений ПУПД: нерешенные противоречия**

Пользователь, передающий данные, составляющие его сообщение, заинтересован, чтобы с содержанием сообщения мог ознакомиться только тот получатель, которому оно адресовалось, т. е. интересом и правом пользователя является тайна сообщения. Компьютерные технологии передачи сообщений дали человеку множество невероятных возможностей: доставка сообщений мгновенно, возможность реагировать на сообщения мгновенно, возможность восстанавливать даже утрачен-

<sup>319</sup> Там же.

<sup>320</sup> Там же.

ные сообщения и т.п. Эти возможности оказались сопряженными с неизвестными ранее рисками и угрозами для тайны сообщений. Большая их часть связана с тем, что пользователю не хватает знаний, чтобы понять всю технологию создания и передачи сообщения и, тем более, не хватает знаний, чтобы предвидеть все возможные способы нарушения тайны сообщений.

Риски нарушения тайны сообщений присутствуют на всех этапах создания, передачи и хранения сообщения. Отследить этот путь сложно еще и потому, что при передаче сообщений пользователи вступают, как минимум, в две группы правоотношений. Это, во-первых, правоотношения с собственником (владельцем) компьютерной программы, предназначенной для передачи сообщений, а во-вторых, с оператором услуг передачи данных. Можно обозначить основные точки, с которых может произойти разглашение тайны сообщений. Это, во-первых, компьютерная программа отправителя, компьютерная программа получателя, базы данных на сервере и иная инфраструктура собственника (владельца) компьютерной программы, предназначенной для передачи сообщений; во-вторых, это базы данных на сервере и иная инфраструктура оператора услуг передачи данных.

Реализовать угрозы тайне сообщений могут несколько категорий субъектов. Их можно назвать общим термином — киберправонарушители. Их действия могут составлять преступление или административное правонарушение.

**Лица, преодолевающие системы защиты компьютерной информации.** В литературе, а также технических нормативных правовых актах, их часто называют хакерами, или взломщиками<sup>321</sup>. Причины, по которым киберпреступники могут пытаться получить доступ к информации о частной жизни и персональным данным могут быть самые различные. Ксинган Ли выделяет целых 29 мотивов, которые могут двигать хакерами. Это и различного рода корыстные мотивы, психологические проблемы, подготовка к совершению других преступлений<sup>322</sup>. Независимо от мотива, по которому злоумышленник нарушил тайну сообщений правомерного пользователя, важно чтобы данный пользователь имел все возможности восстановить свои права.

Теоретически подробное установление правовых запретов на общественно опасные, вредные действия должно создавать такие возможности. И белорусское законодательство содержит такие запреты.

Для того, чтобы право на тайну сообщений могло считаться защищенным от посягательств киберпреступников, пользователи должны иметь возможность без затруднений воспользоваться инструментами, которые им предоставляет законодательство. По данным Управления

<sup>321</sup> Информационные технологии. Словарь : ISO/IEC 2382:2015. — ISO/IEC 2382-1:1993 и др. [Электронный ресурс] : введ. РБ 01.05.15. Режим доступа : <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso-iec:2382:ed-1:v1:en>. Дата доступа : 11.11.2019.

<sup>322</sup> Xingan Li. A Review of Motivations of Illegal Cyber Activities / Li Xingan // *Criminology & Social Integration Journal*. 2017. Vol. 25, No 1. P. 110—126.

по раскрытию преступлений в сфере высоких технологий МВД Республики Беларусь, количество преступлений в сфере высоких технологий выросло за 2018 год на 53 %. При этом наиболее существенный рост отмечался в категории преступлений — несанкционированный доступ к компьютерной информации (+97 %) <sup>323</sup>. Из этого видно, что угроза тайне сообщений ПУПД со стороны преступников существенно растет. Однако речь идет только о выявленных преступлениях. О реальном количестве преступлений, связанных с посягательством на тайну сообщений, в силу высокой латентности можно только догадываться. Устные беседы с пользователями, обнаружившими взлом своих учетных записей, с помощью которых они осуществляли общение в Интернете, показывают, что очень немногие из них обращаются за помощью в правоохранительные органы.

Помимо возможности обращения в правоохранительные органы, пользователь сети передачи данных может также осуществлять защиту своих прав в судебном порядке. Даже если лицо, ответственное за нарушение, не привлечено к уголовной или административной ответственности, это не лишает пользователя права добиваться возмещения нанесенного ему нарушением тайны сообщений вреда в гражданско-правовом порядке.

**Недобросовестные собственники, владельцы компьютерных программ и оборудования, предназначенных для обмена электронными сообщениями.** Практика показывает, что наиболее частыми целями нарушения тайны сообщений ПУПД со стороны обработчиков больших данных (*big data*) <sup>324</sup> являются последующая продажа полученной информации, глубокий анализ данных (*data mining*) и коммерческое использование его результатов (прежде всего таргетированная реклама), предсказание социальных процессов, в том числе предсказание поведения человека. Обработка больших данных — это вид деятельности, который пока недостаточно описан в литературе в силу своей новизны и покрытости завесой коммерческой тайны биг-дэйт компаний. Это обстоятельство неоднократно замечается пользователями интернет-ресурсов, однако оно очень трудно доказуемо. Пользователь замечает, что он не обращался к интернет-ресурсам, содержащим информацию о тех или иных товарах и услугах, а лишь упоминал о желании приобрести товар или получить услугу в личных сообщениях при беседах с другими пользователями посредством встроенных в информационные ресурсы программ передачи сообщений, а затем неожиданно получал рекламу

<sup>323</sup> Статистика Управления по раскрытию преступлений в сфере высоких технологий [Электронный ресурс] // Министерство внутренних дел Республики Беларусь. Режим доступа : <https://www.mvd.gov.by/ru/page/upravlenie-po-raskrytiyu-prestuplenij-v-sfere-vysokih-tehnologij-upravlenie-k/statistika-urpsvt>. Дата доступа : 29.06.2019.

<sup>324</sup> Manyika, J. *Big data: The next frontier for innovation, competition, and productivity* [Electronic resource] // J. Manyika and others // McKinsey Global Institute. Mode of access : [https://www.mckinsey.com/~/media/McKinsey/BusinessFunctions/McKinsey\\_Digital/Our\\_Insights/BigdataTheNextFrontierforInnovation/MGI\\_big\\_data\\_full\\_report.ashx](https://www.mckinsey.com/~/media/McKinsey/BusinessFunctions/McKinsey_Digital/Our_Insights/BigdataTheNextFrontierforInnovation/MGI_big_data_full_report.ashx). Date of access : 20.04.2019.

товара или услуги, о которой шла речь. Логично пользователь приходил к выводу, что собственник (владелец) информационного ресурса ознакомился с содержанием переданного сообщения, а соответственно, нарушил тайну сообщений. В большинстве случаев субъекту, анализирующему большие данные, даже нет необходимости прочитывать содержание сообщений, а достаточно ознакомиться с содержанием конверта: кому человек отправлял сообщения, от кого их получал, с какой частотой, в связи с какими датами, с помощью каких устройств и т.п. Например, если, получив сообщение на стационарное устройство от начальника, человек перешел на общение с помощью мобильного устройства и его местоположение меняется, можно прийти к выводу, что человек уехал на работу и его определенное время не будет дома. Если человек получает сообщения от друга-врача, а после этого пишет сообщения нелегальным распространителям лекарственных средств, можно прийти к выводу, что человек скрывает какую-то болезнь. Можно только догадываться, насколько полную и подробную информацию может дать о человеке анализ большого количества данных о его сообщениях.

Большинство операторов отрицает факт прочтения сообщений и утверждает касательно таргетированной рекламы, что она была лишь случайным совпадением. В таких ситуациях пользователю очень трудно доказать факт нарушения своего права на тайну. Другие компании признают факты ознакомления с содержанием сообщений пользователей, всячески оправдывая свои действия. Обычно приводятся оправдания следующего характера: забота о нуждах пользователя, профилактика правонарушений, стремление повысить качество услуг и др. В настоящее время формируются две основные концепции разрешения данной проблемы. Согласно первой, собственники информационных ресурсов имеют право использовать данные пользователей этих ресурсов в качестве платы за бесплатное пользование информационным ресурсом. К тому же пользователь сам соглашается с обработкой своих данных, проставляя соответствующие символы в соответствующих разделах пользовательского соглашения. Согласно второй концепции, персональные данные в силу своей природы являются принадлежащими человеку, и их защита подразумевает полный контроль человека над своими персональными данными. Персональные данные не могут быть переданы «в любое использование», а человек имеет право знать о любой операции со своими персональными данными. Аргумент о том, что предоставление своих персональных данных является платой за пользование информационным ресурсом, также парируется тем, что персональные данные имеют такую природу, которая не позволяет оценить их стоимость и никоим образом нельзя их предоставление считать равнозначной платой за пользование ресурсом. Человек имеет право на часть дохода от обработки своих персональных данных.

На эту проблему обращает внимание и специальный докладчик по вопросу о праве на неприкосновенность частной жизни. В пункте 60 своего доклада Специальный докладчик призывает правительства объе-

диняться вокруг позиции законодательного запрещения таких несоизмерных, неоправданных мер вторжения в сферу частной жизни, как сбор больших объемов данных, масштабное проникновение в компьютерные сети и несанкционированное прослушивание<sup>325</sup>.

Отдельного рассмотрения заслуживает, например резолюция, принятая Советом по правам человека 23 марта 2017 г.<sup>326</sup> В этом документе отмечается, что развитие информационных и коммуникационных технологий ведет к усилению возможностей правительств, коммерческих предприятий и физических лиц отслеживать, перехватывать и собирать информацию.

Законодательство Республики Беларусь также пока не решает вышеописанную проблему. Нормы Уголовного кодекса и Кодекса об административных правонарушениях формально такими действиями не нарушаются. Ведь, как правило, соблюдается формальность дачи письменного согласия на обработку персональных данных. И оператор данных может утверждать, что соблюдает требования закона. Возможно, в большей степени защитит права пользователя на тайну сообщений **будущий Закон Республики Беларусь «О защите персональных данных»**<sup>327</sup>. Анализ статьи 5 проекта данного закона показывает, что согласие субъекта персональных данных должно будет содержать также цель или цели сбора, обработки, распространения, предоставления персональных данных. Это существенный шаг по предупреждению нарушений со стороны оператора данных. По нашему мнению, очень важно обязать подробно раскрывать цели обработки персональных данных, чтобы согласие субъекта не сводилось к простой формальности подписания дополнительного бессмысленного документа, который не дает никаких больших гарантий защиты прав пользователя, а лишь дополнительное алиби оператору. Также важно учитывать, что современные технологии глубинного анализа данных позволяют идентифицировать физическое лицо даже после обезличивания данных. Поэтому правовая защита тайны сообщений и прежде всего их конвертов должна действовать и после обезличивания данных.

**Субъекты, получающие несанкционированный доступ к базам данных операторов, поставщиков услуг электросвязи.** Выше уже говорилось о том, что взломщики (хакеры) могут получить доступ к сообщениям

<sup>325</sup> Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на неприкосновенность частной жизни Джозефа Каннатаки : представлен на тридцать первой сессии Совета по правам человека // Веб-сайт ООН [Электронный ресурс] / Документы по правам человека. Режим доступа : <https://undocs.org/ru/A/HRC/31/64>. Дата доступа : 31.04.2019.

<sup>326</sup> Резолюция, принятая Советом по правам человека 23 марта 2017 года № 34/7 Право на неприкосновенность частной жизни в цифровой век // Веб-сайт ООН [Электронный ресурс] / Документы по правам человека. Режим доступа : <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/HRC/RES/34/1>. Дата доступа : 29.06.2019.

<sup>327</sup> Проект Закона Республики Беларусь «О персональных данных» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019. Режим доступа : [http://forumpravo.by/files/proekt\\_zakona\\_o\\_personalnih\\_dannih.pdf](http://forumpravo.by/files/proekt_zakona_o_personalnih_dannih.pdf). Дата доступа : 09.10.2019.

путем не только преодоления системы защиты компьютеров пользователей, но и инфраструктуры операторов связи. Однако особо следует обратить внимание на киберправонарушителей, организованно устанавливающих постоянную возможность доступа к сетям передачи данных и находящихся в них базам данных операторов. Речь идет о зарегистрированных зарубежными правоохранительными органами случаях недобросовестности поставщиков оборудования для операторов связи. Некоторые поставщики оборудования даже после установки и использования данного оборудования в сетях связи заказчика оставляют за собой техническую возможность доступа к информации, передаваемой по данным сетям. В связи с этим в некоторых зарубежных странах, в частности США, Австралии, Новой Зеландии было дополнено законодательство о закупках оборудования для сетей связи<sup>328</sup>. В Республике Беларусь заказчиком строительства волоконно-оптических линий связи, строительства сетей стационарного широкополосного доступа, строительства сетей передачи данных (точек доступа) по технологии Wi-Fi, проектирования, строительства и эксплуатации единой сети сотовой подвижной электросвязи по технологии LTE (4G) — является Министерство связи и информатизации и подчиненные ему организации. Осуществление полномочий по закупке оборудования для указанных мероприятий осуществляется этими субъектами согласно Указу Президента Республики Беларусь от 22 декабря 2014 г. № 612<sup>329</sup>.

Предполагается, что для большей защищенности прав и интересов граждан Республики Беларусь, в том числе для большей защиты их права на тайну сообщений, необходимо дополнить данный Указ следующим: *пункт 1.6 Указа* дополнить абзацем «требования к уровню защиты информации, уровню защиты коммерческой и иной охраняемой законом тайны, уровню защиты интеллектуальной собственности, уровню защиты частной жизни и персональных данных»;

*пункт 1.12 Указа* «критериями оценки и сравнения предложений участников в целях проведения процедур государственных закупок помимо критериев, определенных иными актами законодательства, регулируемыми отношения в области государственных закупок, являются: ...» дополнить абзацем «отсутствие правонарушений, связанных с нарушением коммерческой и иной охраняемой законом тайны, с нарушени-

<sup>328</sup> *Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain : Executive Order of the President of the USA Nr. 13873 of May 15, 2019 [Electronic resource] : official portal of the White House. Mode of access : <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-securing-information-communications-technology-services-supply-chain/>. Date of access : 10.10.2019.*

<sup>329</sup> *Об осуществлении государственных закупок в сферах информатизации, информационно-коммуникационных технологий и телекоммуникаций : Указ Президента Респ. Беларусь, 22 дек. 2014 г. № 612 : с изм. доп. от 23 марта 2016 г. № 106 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019. Режим доступа : <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P31400612>. Дата доступа : 01.10.2019.*

ем прав интеллектуальной собственности, с нарушением тайны частной жизни и персональных данных»;

*пункт 1.15 Указа «существенными условиями договоров, заключаемых для реализации мероприятий программ информатизации, помимо иных условий, установленных в соответствии с законодательством, являются: ...»* дополнить абзацем «гарантии соблюдения коммерческой и иной охраняемой законом тайны, прав интеллектуальной собственности, тайны частной жизни и персональных данных».

В соответствии с дополнениями Указа включить в типовую форму технического задания по мероприятию государственной программы информатизации и ее подпрограмм соответствующие положения.

**Проблема разграничения ответственности пользователя компьютерной программы и разработчика компьютерной программы.** Если тайна сообщения ПУПД все же была нарушена, возникает спор, по чьей вине это произошло. Если пользователь сообщил каким-либо способом кому-либо данные, необходимые для входа в аккаунт для передачи сообщений, то он, безусловно, не может предъявлять претензии к собственнику (владельцу) компьютерной программы относительно того, что была нарушена тайна сообщений. Однако если с сервера оператора данных произошло разглашение тайны сообщений, то это уже совсем другая ситуация. Отсылая сообщения через сервер оператора данных, пользователь имеет право рассчитывать, что его данные останутся в тайне. С другой стороны, пользователь имеет право рассчитывать, что он в любой момент будет иметь возможность получить доступ к созданным им данным, находящимся на сервере оператора. То есть оператор данных должен позаботиться о конфиденциальности, целостности и доступности информации. В случае же, если были нарушены права пользователя как потребителя, пользователь может потребовать от разработчика программы возмещения вреда, наступившего в результате нарушения тайны передаваемых сообщений. Разработчик в таком случае в регрессном порядке может требовать возмещения от киберправонарушителя, нарушившего тайну сообщений.

**Соглашение о пользовании компьютерной программой.** По нашему мнению, положительной чертой законодательства в этой области было бы возложение на операторов больших данных обязанностей подробно объяснять пользователям процедуру дальнейшего использования данных, содержащихся в их сообщениях, а также отчитываться перед пользователями о выгодах, которые оператор получил в результате глубокой обработки таких данных. Следует четко запретить сканирование, прочтение содержания сообщений ПУПД. Не должно быть исключений, предлогов, под которыми оператор данных или принадлежащая ему компьютерная программа считывает содержание и конверт сообщения. Помимо этого, следует установить четкие законодательные запреты сбора данных, которые не являются необходимыми для работы скачиваемой, устанавливаемой компьютерной программы. Отказ приобретателя компьютерной программы согласиться с отдельными пунктами догово-

ра с владельцем, собственником компьютерной программы не должен быть основанием для отказа в предоставлении компьютерной программы. Перед пользователем не должен стоять несправедливый выбор: отказаться от тайны своих сообщений или отказаться от благ, которые предоставляет компьютерная программа. Наличие в договоре с пользователем подобных неравных условий, а также наличие в компьютерной программе скрытых, замаскированных, нечетко изложенных в прилагаемых документах функций, должно признаваться не только нарушением права на тайну сообщений, но и нарушением прав потребителя.

#### **6.4. Правовой механизм защиты тайны сообщений пользователей услуг передачи данных от киберправонарушителей в Республике Беларусь: состояние и перспективы совершенствования**

В Концепции информационной безопасности Республики Беларусь подчеркивается необходимость адаптации правовых норм, регулирующих право белорусских граждан на охрану тайны частной жизни, к развитию современных информационных технологий. Поэтому, на наш взгляд, разработка правового механизма обеспечения неприкосновенности частной жизни требует объединения усилий не только представителей юридического сообщества, но и специалистов в сфере информационных технологий. Именно в сотрудничестве правоведов с программистами и специалистами по защите информации видится перспективный путь, на котором можно добиться создания реальных гарантий этого важнейшего конституционного права белорусских граждан.

Право на тайну сообщений ПУПД закреплено в Республике Беларусь на конституционном уровне, а также в ряде законодательных актов. Законом установлена административная и уголовная ответственность за нарушение тайны сообщений пользователей, в том числе тех сообщений, которые передаются как электронные данные. Имеется также правовая база для применения технических и программных средств защиты информации. Для защиты информации о частной жизни, представляющей собой электронные сообщения, применение таких средств операторами компьютерных систем, сетей и ресурсов является обязательным. В Республике Беларусь действуют ряд международных правовых актов, нормы которых направлены на защиту права на тайну сообщений ПУПД.

В Республике Беларусь созданы и функционируют ряд органов, в обязанности которых входит защита от посягательств на тайну сообщений ПУПД. Это — Управление по раскрытию преступлений в сфере высоких технологий МВД Республики Беларусь, Следственный комитет Республики Беларусь, Управление безопасности в сфере информационных технологий Комитета государственной безопасности Республики Беларусь, Оперативно-аналитический центр при Президенте Республики Беларусь, Министерство связи и информатизации Республики Беларусь, Прокуратура Республики Беларусь. Существуют широкие возможности для су-

дебной защиты нарушенного права на тайну сообщений ПУПД в форме уголовного, административного, гражданского, конституционного судопроизводства. У белорусских пользователей услуг передачи данных есть возможности обратиться с жалобами о защите и (или) восстановлении своих прав на тайну сообщений к оператору услуг передачи данных, в государственные органы связи и информатизации, в правоохранительные органы.

Проанализированные в настоящей работе данные социологических исследований показывают, что при таком широком наборе правовых и институциональных инструментов случаи нарушения прав пользователей услуг передачи данных со стороны киберправонарушителей являются частыми, а сами пользователи не демонстрируют готовности воспользоваться имеющимся набором инструментов.

В ходе анализа правовых норм, анализа статистических данных, данных опросов, данных правоприменительной практики выявлены ряд факторов, которые снижают эффективность правового механизма защиты права на тайну сообщений ПУПД.

Это прежде всего чувство бессилия пользователей перед киберправонарушителями, убежденность в том, что единственным препятствием для взломов является защитное программное обеспечение. Однако пользователи смиряются с тем обстоятельством, что «если хакер захочет, то все равно взломает», поэтому отсутствует смысл в принятии строгих, разносторонних мер защиты. Такая система взглядов ведет к цифровому безразличию и несоблюдению цифровой гигиены.

Следующим фактором является отсутствие установки на восстановление своих нарушенных прав, непонимание целесообразности обращения в правоохранительные органы.

Следует отметить слабое освещение в белорусском информационном пространстве проблем ценности тайны частной жизни и персональных данных. В результате белорусские пользователи остаются безответственными по отношению к мерам личной цифровой безопасности.

Белорусским законодательством пока не установлены строгие требования к операторам персональных данных, которыми являются также и владельцы компьютерных программ, предназначенных для передачи сообщений. В ряде норм права устанавливаются лишь запреты на доступ к информации о частной жизни и персональным данным и на их разглашение. Однако не регламентирован вопрос разграничения случаев, в которых сбор информации является необходимым для функционирования компьютерной программы. Также законодательством не защищаются права человека на информацию, которая собирается с его согласия.

Для повышения мотивации пользователей защищать свои права, а также для повышения репутации правоохранительных органов целесообразно было бы предоставлять в открытый доступ информацию о результатах рассмотрения дел о нарушениях тайны сообщений ПУПД. Например, в СМИ была распространена информация о «пресечении осенью 2015 г. Комитетом государственной безопасности Республики Бела-

руть противоправной деятельностью преступной группы, члены которой в течение трех лет прослушивали помещения и телефонные переговоры, а также взламывали электронную почту свыше двух тысяч белорусских граждан»<sup>330</sup>. Однако о завершении этих уголовных дел публике информация представлена не была.

Свою роль в повышении мотивации белорусских граждан защищать свое право на тайну сообщений ПУПД, а также в освещении проблем защиты данного права должна сыграть, прежде всего, наука. Необходимо увеличивать количество междисциплинарных правовых и IT-исследований о цифровых правах человека и стимулировать повышение их качества. Опубликование результатов таких работ даст понятные алгоритмы защиты прав.

По нашему мнению, многие из вышеперечисленных недостатков правового механизма защиты права на тайну сообщений ПУПД были бы, если не устранены, то, по крайней мере, сглажены в случае присоединения Республики Беларусь к таким основополагающим международным актам, как Европейская Конвенция по киберпреступлениям (преступлениям в киберпространстве) — Будапешт, 23 ноября 2001 года<sup>331</sup> и Конвенция «О защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных»<sup>332</sup>, а также в случае имплементации Руководства ОЭСР по защите неприкосновенности частной жизни и трансграничной передаче персональных данных<sup>333</sup>.

Относительно защиты права на тайну сообщений пользователей услуг передачи данных от нарушений со стороны операторов данных проект Закона «О защите персональных данных» должен предусмотреть гарантии права субъекта на ознакомление со своими персональными данными. На данный момент проект закона не учитывает, что оператор может предоставить сведения о хранении, обработке не всех видов персональных данных. Гарантией права субъекта персональных данных мог бы стать запрет на обработку тех персональных данных, о которых субъект не был поставлен в известность. Также важно не ограничивать время применения мер по защите персональных данных моментом их обезли-

<sup>330</sup> Сообщения о пресечении противоправной деятельности [Электронный ресурс] // Комитет государственной безопасности Республики Беларусь. Режим доступа : <http://www.kgb.by/ru/news-ru/view/o-presechenii-protivopravnoj-deyatelnosti-112/>. Дата доступа : 29.06.2019.

<sup>331</sup> Конвенция о компьютерных преступлениях : открыта к подписанию 23.11.2001 г. // Интернет-портал Совета Европы. Режим доступа : <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680081580>. Дата доступа : 05.06.2019.

<sup>332</sup> Конвенция о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера : открыта к подписанию 28 янв. 1981 г. // Интернет-портал Совета Европы. Режим доступа : <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680078c46>. Дата доступа : 05.06.2019.

<sup>333</sup> Рекомендации Совета ОЭСР, касающиеся Руководства по защите неприкосновенности частной жизни и трансграничной передаче персональных данных 1980 г. (с изм. от 11 июля 2013 года) // Сайт ОЭСР [Электронный ресурс]. Режим доступа : <https://www.oecd.org/sti/iesopomy/2013-oecd-privacy-guidelines.pdf>. Дата доступа : 29.08.2019.

чивания. Такие меры должны приниматься до тех пор, пока существует техническая или иная возможность обработки данных, позволяющих идентифицировать физическое лицо.

Соглашение об использовании компьютерной программы должно содержать объяснения процессов обработки полученной от пользователя информации. В соглашении должно быть указано, для выполнения какой из функций компьютерной программы необходим сбор конкретного вида данных. Например, «доступ к журналу контактов устройства необходим компьютерной программе для завершения сеансов связи с данными контактами, с помощью данной программы». При подобной формулировке полностью бы исключалось использование данных журнала контактов, например для сбора статистической информации или для формирования баз данных текстов сообщений.

## Заключение

Общая структура механизма правовой защиты тайны сообщений пользователей услуг передачи данных была обозначена уже на этапе проектирования исследования. Механизм включает все традиционно известные формы защиты исследуемого права: государственные (внесудебные и судебные), общественные и формы самозащиты. Последовательное выполнение задач исследования подтвердило гипотезу, согласно которой правовой механизм защиты права на тайну сообщений пользователей услуг передачи данных является несовершенным и нуждается в устранении дефектов. Одной из причин несовершенства данного правового механизма является разное осмысление процесса защиты тайны сообщений информатиками и юристами. Эта причина проявляется уже в отправных точках применения мер по защите информации — в том, что одни и те же вещи юристы и информатики называют разными словами. Эту проблему не решить простым переводом с юридического на IT-язык. Проблема решится только тогда, когда юристы и IT-специалисты будут исходить из общих теорий.

Дальнейший ход исследования показал недостаточность правового регулирования многих видов общественных отношений, связанных с обменом сообщениями между пользователями УПД. В то же время те нормы права, которые существуют в рассматриваемой области, часто не соответствуют ожиданиям пользователей УПД. На нерешенность данной проблемы существенно сказывается неимплементированность в белорусское законодательство некоторых норм международного права.

Среди таких проблем в области защиты права на тайну сообщений ПУПД необходимо отметить следующие. Это ограниченность защиты от кибервзломщиков лишь запретами и санкциями; практически полное отсутствие внимания законодателя к вопросам обработки больших данных; недостаточно четкие требования к поставщикам оборудования для сетей электросвязи; недостаточная правовая регламентация ответствен-

ности создателей компьютерных программ за их качество, в том числе за устойчивость программ к нарушению тайны сообщений ПУПД; недостаточная правовая защита пользователя компьютерной программы как слабой стороны лицензионного соглашения.

В связи с этим, по нашему мнению, совершенствование правового механизма защиты права пользователей услуг передачи данных на тайну сообщений должно происходить по следующим направлениям.

**А)** Совершенствование законодательства по защите права на тайну сообщений пользователей услуг передачи данных:

- закрепление в законодательном акте понятия сообщения, что позволит одновременно осуществлять защиту всех составных частей права на тайну сообщений пользователей услуг передачи данных: *«Сообщение — это электронные данные, передаваемые как совокупность знаков и символов, имеющие признаки начала и конца, представляющие собой единицу человеческого общения»;*
- включение в Уголовный кодекс (в главу 23) специальной нормы, устанавливающей ответственность за нарушение тайны сообщений пользователей услуг передачи данных;
- законодательное закрепление обязанности правоохранительного органа, оператора данных, которые выявили нарушение, информировать пользователя о нарушении тайны его сообщений. Это позволит пользователю предпринять меры по минимизации нанесенного ему вреда, а также своевременно начать процесс восстановления нарушенного права и возмещения вреда;
- в проекте Закона «О защите персональных данных» закрепление гарантий права субъекта на ознакомление со своими персональными данными, установить обязанность оператора данных информировать пользователя о том, что его данные в предусмотренных законом случаях предоставляться без его согласия;
- исходя из позиции, что персональные данные — категория нематериального характера, так как они неотделимы от личности носителя и подлежат защите в рамках такого объекта гражданских прав, как нематериальные блага, внести в п. 1 ст. 151 Гражданского кодекса Республики Беларусь изменения и дополнить перечень нематериальных благ персональными данными;
- с целью повышения уровня безопасности национального сегмента сети Интернет, определения надежности поставщиков оборудования для информационной инфраструктуры Беларуси внести дополнения в положения Указа Президента Республики Беларусь от 22 декабря 2014 г. № 612 по процедурам государственных закупок оборудования для реализации мероприятий программ информатизации;
- с целью повышения степени защищенности права на тайну сообщений пользователей услуг передачи данных принять меры по присоединению Республики Беларусь к Европейской Конвенции по киберпреступлениям, Конвенции «О защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных».

**Б) Совершенствование форм защиты права на тайну сообщений пользователей услуг передачи данных:**

- разработать единую терминологию для обозначения субъектов и объектов информационных правоотношений с целью единообразного применения в нормативных правовых актах, правоприменительной документации, разрабатываемой производителями программных и аппаратных средств обработки информации;
- применить готовые алгоритмы выполнения позитивных обязанностей государства по защите права на тайну сообщений пользователей услуг передачи данных, которые содержатся в Руководстве ОЭСР по защите неприкосновенности частной жизни и трансграничной передаче персональных данных. Для Республики Беларусь актуальны такие содержащиеся в Руководстве предложения как «принятие закона, который бы обязывал распорядителей данных сообщать индивидам о взломе их систем», «принятие специального закона о защите неприкосновенности частной жизни», «создание специального органа, ответственного за защиту неприкосновенности частной жизни»;

- способствовать созданию независимого субъекта, уполномоченного рассматривать жалобы граждан о нарушении их права на тайну сообщений ПУПД и осуществлять защиту данного права граждан, что позволило бы упростить процедуру защиты права, минимизировать издержки этой процедуры для самого человека, повысить уровень мотивации граждан инициировать процедуру защиты своего права. **Например, аналогично деятельности общества по защите прав потребителей.**

**В) Проведение организационной работы по повышению возможностей человека пользоваться правом на тайну сообщений пользователей услуг электросвязи:**

- значимой позитивной обязанностью государства могла бы стать обязанность предоставлять в открытый доступ информацию о результатах рассмотрения дел о нарушениях тайны сообщений ПУПД, а также обязанность правоохранительного органа, оператора данных, которые выявили нарушение, информировать пользователя о нарушении тайны его сообщений.

Считаем необходимым продолжить исследования, касающиеся совершенствования правового механизма защиты права на тайну сообщений ПУПД, поскольку каждое из направлений совершенствования требует глубокой научной подготовки.

## РАЗДЕЛ 7

## МЕДИЦИНСКИЙ РАБОТНИК И ПАЦИЕНТ: ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В УСЛОВИЯХ ЭЛЕКТРОННОГО ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

**Авторы**<sup>334</sup>:

**Шкель Н.В.**, адвокатское бюро «Степановский, Папакуль и партнеры», кандидат юридических наук, доцент;

**Абрамейко М.С.**, доцент кафедры конституционного права Белорусского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент;

**Кралько А.А.**, заведующий Республиканским центром наркологического мониторинга и превентологии ГУ «РНПЦ психического здоровья», кандидат медицинских наук, доцент.

## Введение

Информатизация по праву стала символом XXI века. Прогресс в развитии информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), происходящий в последние десятилетия, привел к качественным изменениям в сфере здравоохранения, создавая новые возможности в сфере медицины. Внедрение ИКТ в сферу здравоохранения обусловило интерес к данным отношениям с точки зрения прав человека, особенно в таком аспекте данной темы, как взаимоотношение медицинского работника и пациента.

К слову, возможности ИКТ в здравоохранении на различных исторических этапах определялись и определяются состоянием трех составляющих: информационных, телекоммуникационных и медицинских технологий<sup>335</sup>.

Одним из наиболее значимых документов для интенсивного применения ИКТ в области здравоохранения стала принятая в мае 2005 г. на 58-й сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения Резолюция WHA58.28 по электронному здравоохранению (*eHealth*). Используемое в документе понятие электронное здравоохранение (далее — ЭЗ) подразумевало «использование информационно-коммуникационных технологий как в данном конкретном месте, так и на расстоянии», объединяя все, что касается применения ИКТ в медицине<sup>336</sup>.

<sup>334</sup> Коллектив авторов выражает благодарность за помощь в подготовке исследования студенту Белорусского государственного экономического университета Федоровичу Алексею.

<sup>335</sup> Леванов, В.М. От телемедицины до электронного здравоохранения: эволюция терминов / В.М. Леванов // Медицинский альманах. 2012. № 2 (21). С. 16—19.

<sup>336</sup> WHA58.28. E-Health. Document A58/21 [Electronic resource] // WHO Health Academy. Mode of access: <https://www.who.int/healthacademy/media/WHA58-28-en.pdf>. Date of access : 10.04.2019.

В Меморандуме о сотрудничестве государств-участников СНГ в области создания совместимых национальных телемедицинских консультационно-диагностических систем 2008 г. электронное здравоохранение определено как «экономически эффективная и надежная форма использования информационно-коммуникационных технологий в интересах здравоохранения и связанных с ним областей, включая службы медико-санитарной помощи, медицинского надзора, медицинской литературы, медицинского образования, знаний и научных исследований в области здравоохранения»<sup>337</sup>. Важно отметить, что данное понятие тоже отражает неотъемлемую роль развития ИКТ для функционирования системы ЭЗ, а также ее значение для различных сфер жизнедеятельности.

Сегодня в значительном числе стран мира имеются системы ЭЗ, при этом США, Европейский Союз и Канада являются лидерами в данной области. Так, в медицинских учреждениях США использование ЭМК выросло с 9 % в 2008 г. до 96 % в 2019 г.<sup>338</sup>. Для развития системы ЭЗ в Австралии в 2016 г. было создано новое учреждение — Агентство по цифровому здоровью (*Australian Digital Health Agency*).

Основные трендовые направления в ЭЗ — использование облачных технологий и возможностей веб-сервисов; дистанционное взаимодействие врача и пациента (*TeleHealth*) посредством технических (компьютеры, ноутбуки, планшеты и др.) и программных средств: социальные сети, мессенджеры и др. (в целом обозначаемое как мобильное здравоохранение — *mHealth*); электронная медицинская карта (ЭМК); медицинская аналитика и большие данные.

Ключевой тенденцией в области медицинских информационных технологий является интеграция данных (*Connected Health*). Неслучайно центральный элемент концепции *eHealth* во многих странах — интегрированная ЭМК, в которую из распределенных баз данных передается информация (в виде структурированных электронных медицинских документов). В последнее время концепция ЭЗ (*eHealth*) начинает трансформироваться в *iHealth*, где под «i» понимается и индивид (что отражает тенденцию к усилению роли пациента в новых условиях), и информация, и информатизация, и инновации<sup>339</sup>.

Обобщенным образом к основным преимуществам системы ЭЗ относятся:

- эффективность и качество (рост эффективности медицинского обслуживания, снижение временных и денежных затрат в связи с повышением качества медицинской помощи);

---

<sup>337</sup> Меморандум о сотрудничестве государств-участников СНГ в области создания совместимых национальных телемедицинских консультационно-диагностических систем: подписан в г. Кишиневе 14.11.2008 г. [Электронный ресурс] // Сейчас.ру. Новости России и мира. Режим доступа : <https://www.lawmix.ru/abrolaw/2611>. Дата доступа : 10.04.2019.

<sup>338</sup> Fry, E. *Death by a Thousand Clicks: Where Electronic Health Records Went Wrong* [Electronic resource] / E. Fry, F. Schulte // *Fortune*. Mode of access: <http://fortune.com/longform/medical-records/>. Date of access : 15.05.2019.

<sup>339</sup> Middleton, B. *Putting the “i” in iHealth* / B. Middleton, K. M.Fickenscher // *J Am Med Inform Assoc*. 2014. Vol. 21. № 1. P. 192. doi:10.1136/amiajnl-2013-002537.

- прозрачность (создание единого информационного и коммуникационного пространства позволяет сделать работу организаций здравоохранения более согласованной и прозрачной для внешнего и внутреннего контроля);
- доступность (развитие ИКТ расширяет возможности оказания и получения медицинской помощи независимо от местонахождения пациента, основываясь на принципе социального равенства и справедливости);
- пациентоцентрированность (система ЭЗ дает пациенту бóльшую свободу выбора, способствующую принятию самостоятельного решения, основываясь на полученной информации, что в свою очередь формирует новую модель взаимоотношений врача и пациента).

Основное влияние внедрения ЭЗ видится в качественном изменении системы взаимоотношений медицинского работника и пациента, что обуславливает фокус настоящего исследования, направленного на оценку перспектив развития системы ЭЗ в Республике Беларусь с точки зрения прав человека. В этой связи целью исследования является разработка на основе проведенного анализа и с учетом подхода, основанного на правах человека<sup>340</sup>, рекомендаций прикладного характера (в форме контрольного перечня вопросов), которые могли бы быть учтены органами здравоохранения и иными заинтересованными при внедрении системы ЭЗ.

В состав исследовательского коллектива вошли: *Шкель Н.В.*, заместитель начальника организационно-инспекторского управления главного управления координации служебной деятельности центрального аппарата Государственного комитета судебных экспертиз, канд. юрид. наук, доцент (разделы 1.1, 2.1, 2.3); *Абрамейко М.С.*, доцент кафедры конституционного права Белорусского государственного университета, канд. юрид. наук, доцент (раздел 1.2); *Кралько А.А.*, заведующий Республиканским центром наркологического мониторинга и превентологии ГУ «РНПЦ психического здоровья», канд. мед. наук, доцент (разделы 2.2, 2.4). В работе над отдельными аспектами исследования принимали участие *Зыбайло А.И.*, доцент кафедры международного права Белорусского государственного университета, канд. юрид. наук, доцент; *Хейфец Н.Е.*, заведующий лабораторией основ стандартизации и оценки медицинских технологий РНПЦ медицинских технологий, информатизации, управления и экономики здравоохранения.

Наличие в исследовательском коллективе представителей как медицинского, так и юридического сообщества позволило рассмотреть различные измерения поставленной для изучения проблематики, в том числе с учетом практики применения уже имеющихся в Беларуси инфор-

<sup>340</sup> Подробнее о подходе, основанном на правах человека, применительно к научным исследованиям, см.: *Рекомендации по повышению качества научных исследований в области прав человека / Центр по правам человека при факультете международных отношений Белорусского государственного университета ; под общ. ред. Е.В.Конновой Минск: Экоперспектива, 2019. С. 9—10.*

мационных систем здравоохранения в отдельных медицинских учреждениях. Использование междисциплинарного подхода позволило более глубоко оценить имеющиеся отечественные и зарубежные наработки в сфере ЭЗ. В ходе исследования наряду с общенаучными методами исследования использованы методы системного анализа, сравнительно-правовой, исторический и иные.

В связи с тем, что в период проведения исследования законодательство Республики Беларусь находилось в процессе изменения (разработка проектов законов о здравоохранении, о персональных данных, об информации), исследователями не ставилась задача предложить конкретные законодательные нормы. Кроме того, из сферы исследования были исключены технические аспекты функционирования систем ЭЗ, вопросы гражданско-правовой, уголовной, административной и иной ответственности, особенности использования медицинских «больших данных», а также ряд иных вопросов.

С учетом изложенных ограничений работа была ориентирована на создание концептуальных рамок взаимоотношений между медицинским работником и пациентом в рамках введения системы ЭЗ, что обусловило ее структурное построение. Нами проведен анализ международных стандартов прав человека<sup>341</sup>, связанных с различными аспектами реализации права на здоровье в условиях новой цифровой реальности. Уделено внимание региональным инициативам в сфере ЭЗ, анализируется опыт отдельных европейских государств. Рассмотрены основы национального регулирования вопросов ЭЗ. Значительная часть исследования посвящена анализу конкретных прав, которые, как нам представляется, наиболее затрагиваются введением системы ЭЗ (право на получение информации о здоровье, конфиденциальность личных данных, право на участие в принятии решений о здоровье). В заключение сделаны конкретные выводы (в виде перечня рекомендаций).

---

<sup>341</sup> Следует учитывать, что стандарт прав человека не ограничивается понятием «юридическое обязательство», закрепляющее то или иное право или свободу. В этой связи под международными стандартами прав человека в настоящем исследовании понимается совокупность признанных государствами на международном уровне правил, образцов, моделей поведения. Источниками стандартов могут быть не только нормы международного права, но и судебная практика, толковательные документы международных органов (например Замечания общего порядка Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам). См. подробнее: Зыбайло, А.И. К вопросу о правовой природе и сущности международных стандартов прав и свобод человека / А.И. Зыбайло, В.Л. Федорова // Журнал междунар. права и междунар. отношений. 2018. № 1—2 (84—85). С. 26—31; Дейкало, Е.А. Бизнес и права человека: постановка проблемы / Е.А. Дейкало, Е.М. Воробьева, К.Л. Томашевский // Междисциплинарные исследования в области прав человека / Т.П. Афонченко [и др.]. Минск: Экоперспектива, 2019. С. 160.

## 7.1. Нормативные основы электронного здравоохранения

### 7.1.1. Международный и европейский опыт регулирования

Создавая Организацию Объединенных Наций в 1945 году, страны согласились, что новая организация будет в числе прочего содействовать разрешению международных проблем в области здравоохранения (ст. 55 Устава ООН). Функционирующая в системе ООН Всемирная организация здравоохранения (далее — ВОЗ) основывает свою деятельность на том, что «обладание наивысшим достижимым уровнем **здоровья** является **одним из основных прав всякого человека** без различия расы, религии, политических убеждений, экономического или социального положения»<sup>342</sup>. Признавая значимость систем ЭЗ, ВОЗ уже в 2005 году (Резолюция WHA 58.28) призвала все страны к их созданию, охватив такие сферы использования ИКТ, как общественное здравоохранение, улучшение системы медицинских услуг, медико-санитарное просвещение, информирование граждан и т. п.

Праву на здоровье уделено значительное внимание в международных инструментах в сфере прав человека. Так, согласно ст. 25 Всеобщей декларации прав человека 1948 г., **«Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи»**.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (далее — Пакт) уже в 1966 г. в ст. 12 установил, что его государства-участники признают право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья. Толкование положений данной статьи содержится документе, разработанном в 2000 г. Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам как органом, осуществляющий контроль за соблюдением Пакта, для оказания государствам-участникам Пакта помощи в его осуществлении и соблюдении их обязательств по предоставлению докладов, который называется **«Замечание общего порядка № 14 — Право на наивысший достижимый уровень здоровья»**<sup>343</sup>. В данном документе право на здоровье понимается как «право на использование целого ряда учреждений, товаров, услуг и условий, необходимых для реализации наивысшего достижимого уровня здоровья». Такие учреждения, товары и услуги должны обладать следующими качествами: **наличие** — достаточное их количество, что включает основные детерминанты здоровья; **доступность** — физическая

<sup>342</sup> Устав (Конституция) ВОЗ [Электронный ресурс] // Всемирная организация здравоохранения. Режим доступа : <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/RU/constitution-ru.pdf>. Дата доступа : 15.06.2019.

<sup>343</sup> Замечание общего порядка № 14 (2000). Право на наивысший достижимый уровень здоровья (статья 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах) [Электронный ресурс]: Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, 11 авг. 2000 г., E/C.12/2000/4. Режим доступа : <https://www.refworld.org.ru/docid/47ebcc3c2.html>. Дата доступа : 15.06.2019.

и экономическая доступность; **приемлемость** — соответствие правилам медицинской этики и конфиденциальности, направленность на улучшение состояния здоровья заинтересованных лиц; **качество** — приемлемость с научной и медицинской точки зрения, требование высокого качества.

Обязательства государств, связанные с реализацией права на здоровье, имеют особое значение для обеспечения надлежащего функционирования всех составляющих системы ЭЗ. Замечание общего порядка № 14 выделяет три уровня обязательств для стран при реализации рассматриваемого права: *уважать, защищать и осуществлять право на здоровье*. В этой связи отметим, что с точки зрения прав человека государство имеет обязательства как «действовать» (т.е. позитивные), так и «не действовать» (т.е. негативные). Применительно к ЭЗ к позитивным обязательствам относят принятие мер, которые приводят к тому, чтобы ЭЗ оказывало реальное содействие пользованию правом на здоровье, а к негативным — обязанность государства обеспечить, чтобы новый механизм не стал ограничивающим права или возможности доступа к услугам здравоохранения для отдельных категорий лиц, в том числе уязвимых, не создал иных препятствий для реализации их прав, в том числе не сделал более обременительным и сложным с точки зрения нарушения прав человека взаимодействие медицинского работника и пациента.

Право на здоровье тесно связано и с иными правами человека, закрепленными в различных инструментах ООН, в частности, в: Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г. (пункт *e*) (*iv*) ст. 5); Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г. (ст.ст. 11.1 *f*), 12 и 14.2 *b*); Конвенции о правах ребенка 1989 г. (ст. 24); Конвенции о правах инвалидов 2006 г. (ст. 25).

Отметим также, что Беларусь является участницей ряда региональных соглашений, касающихся вопросов здравоохранения в рамках СНГ, ЕАЭС и др.<sup>344</sup> Однако во всех изученных договорах вопросам ЭЗ не уделяется специального внимания. Взаимодействие медицинского работника и пациента в них рассматривается через призму предоставления гражданам из третьих государств медицинской помощи на бесплатной или возмездной основе.

В каждой стране системы ЭЗ сегодня имеют свои особенности, обусловленные комплексом исторических, экономических, политических, культурных и иных причин, что накладывает отпечаток и на то, каким образом осуществляется взаимодействие медицинского работника и

<sup>344</sup> К числу основных договоров, с учетом очередности их принятия, возможно отнести: Соглашение о сотрудничестве в области охраны здоровья населения 1992 г., Соглашение об оказании медицинской помощи гражданам государств-участников СНГ 1997 г. Соглашение о взаимном предоставлении гражданам Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации равных прав в получении скорой и неотложной медицинской помощи 1998 г. (с 01.01.2015 применяется в части, не противоречащей Договору о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС); Договор о ЕАЭС 2014 г., в котором вопросам здравоохранения посвящен Протокол об оказании медицинской помощи трудящимся государств-членов и членам семей (Протокол № 30).

пациента. Для Республики Беларусь особый интерес представляет **европейский регион**, как с учетом географической близости, так в связи с реализацией в его рамках ряда международных инициатив, в том числе с участием нашего государства.

Основой для развития здравоохранения в европейском регионе являются международные рамочные документы<sup>345</sup>: региональная политика «Здоровье-2020» (ВОЗ, 2012 г.); глобальный план действий по профилактике неинфекционных заболеваний и борьбе с ними на 2013—2020 гг. (ВОЗ, 2013 г.); резолюция «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» (Генассамблея ООН, 2015 г.).

Европейское региональное бюро ВОЗ включает 53 страны (в т. ч. Беларусь). В целях развития ЭЗ данное Бюро учредило Европейскую инициативу в области информации здравоохранения (ЕИИЗ) — межстрановое объединение, участником которого также является Республика Беларусь (среди партнеров — Европейская комиссия, ОЭСР и др.), которое осуществляет координационную деятельность в регионе (сбор информации о политике в сфере здравоохранения, предоставление аналитических материалов, оказание поддержки странам в реализации новых и прорывных цифровых решений в сфере информатизации здравоохранения и иное).

В 2016 г. Бюро принят План действий в поддержку использования фактических данных, информации и научных исследований при выработке политики в Европейском регионе ВОЗ, согласно которому национальные стратегии в области здравоохранения должны охватывать укрепление национальных информационных систем здравоохранения, включая системы электронного и цифрового здравоохранения<sup>346</sup>.

Фундаментом формирования политики в данной области являются информационные системы здравоохранения и ЭЗ, широкое внедрение которых позволяет сократить неравенство в обеспечении доступа к медицинским услугам и обеспечить участие пациентов в этом процессе и их ответную реакцию, которая должна учитываться медицинскими работниками.

Советом Европы (СЕ) принят ряд таких важнейших инструментов, имеющих отношение к правам пациента, как Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Европейская социальная хартия 1961 г., Европейская социальная хартия (пересмотренная) 1996 г., Конвенция о защите прав и достоинства человека в связи с применением достижений биологии и медицины (Конвенция Овьедо) 1997 г., к которой приняты дополнительные протоколы (в т. ч. о биомедицинских исследованиях 2005 г.). Конвенция о защите физических лиц при автома-

<sup>345</sup> Штайн, К. Роль национальных информационных систем здравоохранения и электронного здравоохранения (e-Health) в принятии решений: ключ к реализации политики «Здоровье-2020» и целей устойчивого развития / К.Штайн // Вопросы организации и информатизации здравоохранения. 2018. № 3. С.74—78.

<sup>346</sup> Jakob, Z. Информация здравоохранения — центральный элемент системы общественного здравоохранения / Z. Jakob // Панорама общественного здравоохранения. 2019. № 5(1). С. 7.

тизированной обработке персональных данных 1981 г. (Договор № 108) представляет собой первый международный договор, защищающий физических лиц от злоупотреблений при сборе и обработке персональных данных, их трансграничной передаче<sup>347</sup>. Во внимание также следует принимать Протокол от 10.10.2018 № 223 к данному Договору<sup>348</sup>. В числе наиболее значимых актов в сфере ЭЗ также Рекомендация СЕ № 2 государствам-членам о защите данных, относящихся к здоровью, принятая в марте 2019 г. (далее — Рекомендация Rec (2019) 2)<sup>349</sup>.

В Европейском союзе (ЕС) при определении и применении всех политик и действий должен быть обеспечен высокий уровень защиты здоровья человека (ст. 168 Договора о функционировании ЕС). Конкретная деятельность осуществляется в рамках Программ действий союза в области здравоохранения, последняя такая программа (третья, на период до 2020 г.) была принята Регламентом № 282/2014 от 11.03.2014. Кроме того, в последнее время значительное внимание уделяется вопросам обработки персональных данных по Регламенту о защите персональных данных (Регламент GDPR), 2016 г.<sup>350</sup>.

В 2002 году рабочей группой представителей стран — членов ЕС разработана Европейская хартия прав пациентов. Хартия не имеет обязательной юридической силы, но как акт мягкого права (*soft law*) содержит ряд принципов, важных при внедрении систем ЭЗ, в частности, право на доступность медицинских услуг, получение информации о здоровье, дачу информированного согласия, конфиденциальность, безопасность<sup>351</sup>.

Важным для развития ЭЗ в ЕС стал проект *epSOS* (2008—2014), который разрабатывал трансграничные услуги ЭЗ (передача данных ЭМК, электронные рецепты)<sup>352</sup>. С 2014 года его работа продолжена *Сетью электронного здравоохранения (eHealth Network, eHN)* — доброволь-

---

<sup>347</sup> *Convention for the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data No.108 [Electronic resource] // Council of Europe. Mode of access: <https://rm.coe.int/1680078b37>. Date of access: 10.04.2019.*

<sup>348</sup> *Protocol amending the Convention for the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data No.223 [Electronic resource] // Council of Europe. Mode of access: <https://rm.coe.int/16808ac918>. Date of access: 10.04.2019.*

<sup>349</sup> *Recommendation CM/Rec(2019)2 of the Committee of Ministers to Member States on the protection of health-related data [Electronic resource]: adop. 27 March 2019 // Council of Europe. Mode of access: [https://search.coe.int/cm/pages/result\\_details.aspx?objectId=090000168093b26e](https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectId=090000168093b26e). Date of access: 10.04.2019.*

<sup>350</sup> *Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) [Electronic resource]. Mode of access : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=EN>. Date of access : 01.05.2019.*

<sup>351</sup> *Европейская хартия прав пациентов [Электронный ресурс]. Режим доступа : [http://www.e-stomatology.ru/detstom/zakons/prilozenie\\_28.pdf](http://www.e-stomatology.ru/detstom/zakons/prilozenie_28.pdf). Дата доступа : 15.08.2019.*

<sup>352</sup> *Cross-border health project epSOS: What has it achieved? [Electronic resource] / European Commission, 07.07.2014. Mode of access: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/cross-border-health-project-epsos-what-has-it-achieved>. Date of access : 30.04.2019.*

ным объединением национальных органов, отвечающих за ЭЗ. Сетью решаются вопросы функциональной совместимости систем ЭЗ, стандартизации, обмена знаниями, мониторинга и оценки внедрения. Осуществляемая Сетью Инициатива по стратегическому руководству ЭЗ (*eHGI*) направлена на разработку рекомендаций в области политики, отчетов и др. в целях более полной интеграции ЭЗ в национальные стратегии здравоохранения<sup>353</sup>. Вопросы трансграничной передачи данных разрабатываются проектом *Trillium Bridge* (создание универсальной ЭМК путем выработки международного стандарта представления данных о пациенте — *International patient summary standard*).

К настоящему времени в ЕС получили развитие три модели организации систем ЭЗ: 1) *децентрализованный подход* — информация хранится на локальных серверах каждого провайдера медицинских услуг (Бельгия, Германия); 2) *централизованный подход* — централизованное хранение информации о здоровье всех граждан, независимо от формы собственности (публичная или частная) организации здравоохранения (Скандинавия); 3) *пациент-ориентированный подход* — пациент имеет право выбора аккредитованного хостинг-провайдера для хранения, который отвечает за хранение информации о здоровье (Франция)<sup>354</sup>.

Объем регулирования вопросов ЭЗ отличается в зависимости от конкретного аспекта в каждой стране. Согласно данным ВОЗ, в 30 странах европейского региона (67 %) имеется отдельная национальная политика в области ЭЗ; кроме того, в 28 странах (62 %) общая стратегия в сфере здравоохранения содержит указания на использование ЭЗ или ИКТ. Если говорить о регулировании ЭМК, то, несмотря на то, что в 27 странах (60 %) внедрена национальная система ЭМК, законодательное регулирование создано только в 18 (40 %). В 47 % стран законодательство говорит о праве граждан на доступ к ЭМК, в 52 % — закон дает гражданам право требовать внесения уточнений и исправлений в неверные медицинские данные, в 34 % — право требовать удаления данных из своих ЭМК, в 50 % — решать, какие конкретно медицинские данные можно доводить до сведения и каких конкретно медицинских работников<sup>355</sup>.

Относительно получения согласия пациента на создание ЭМК страны ЕС делятся на три группы: 1) требуется явно выраженное согласие пациента как на создание его ЭМК, так и на включение данных из ЭМК в централизованную информационную систему здравоохранения (Германия, Норвегия, Франция); 2) не требуется явно выраженное согласие на создание ЭМК, но оно необходимо для включения ее данных в централизованную информационную систему здравоохранения (Бельгия, Дания,

<sup>353</sup> От инноваций к внедрению: электронное здравоохранение в Европейском регионе ВОЗ. [Электронный ресурс] // Всемирная организация здравоохранения. Режим доступа : [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0018/310455/From-Innovation-to-Implementation-eHealth-Report-EU-ru.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0018/310455/From-Innovation-to-Implementation-eHealth-Report-EU-ru.pdf). Дата доступа : 18.05.2019.

<sup>354</sup> Журавлев, М.С. Электронное здравоохранение: становление и развитие / М.С. Журавлев // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 2. С. 235—241.

<sup>355</sup> От инноваций к внедрению. Указ. соч.

Швеция, Эстония); 3) не требуется явно выраженное согласие на создание ЭМК и на включение данных из ЭМК в централизованную информационную систему здравоохранения (Финляндия)<sup>356</sup>.

С учетом высокого уровня проникновения ИКТ наиболее интересны для рассмотрения примеры развития ЭЗ в Швеции и Эстонии.

Большую часть системы здравоохранения *Швеции* объединяет сайт <https://www.1177.se/>. Служба состоит из call-центра, сайта и приложения. В личном кабинете каждого пациента хранятся история болезни, обследований и назначений. Врач не может посмотреть ЭМК больного без его разрешения. Пациент всегда видит, какой врач просматривал его записи. У каждого доктора есть специальная электронная карта-пропуск в систему, позволяющая видеть все сведения о пациенте (с 2014 г., остальное размещено в архивах). В целях снижения количества посещения поликлиник (главная задача системы) на сайте есть опросы о симптомах, подсказки, как лечить простые заболевания, советы по поводу безрецептурных препаратов и возможность продления старого рецепта или получения нового. Реализована возможность измерить дома давление, пульс, определить уровень холестерина и другие показатели, загрузить данные в систему и отправить врачу в целях их оценки.

Система информатизации организаций здравоохранения *Эстонии* обеспечивает доступ к электронным медицинским документам, критическим данным о пациентах (аллергия, хронические заболевания и т.д.), сведениям о визитах, выпискам от семейных врачей и из медицинских учреждений, заключениям диагностических исследований, электронным направлениям, электронным рецептам, телемедицинским консультациям, электронной скорой помощи<sup>357</sup>. Доступ к ЭМК организован через портал пациента, вход на который осуществляется с помощью ID-карты или мобильного ID.

В целом опыт ЕС позволяет говорить о тенденции к повышению роли пациента в рамках внедрения систем ЭЗ. При этом все государства в рамках этого процесса встречаются с различными техническими, организационными и иными трудностями переходного периода, особенно в части меняющихся отношений медицинского работника и пациента, взаимодействие между которыми становится во многих случаях опосредованным. Это само по себе может вызвать определенные проблемы, так как для многих пациентов, в частности пожилого возраста, посещение доктора, возможность быть услышанным, получение связанных с этим эмоций, имеет важное значение<sup>358</sup>. При выставлении диагноза через си-

<sup>356</sup> *Overview of the national laws on electronic health records in the EU Member States and their interaction with the provision of cross-border eHealth services. Final report and recommendations [Electronic resource] / EU Health Programme. Mode of access: [https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/ehealth/docs/laws\\_report\\_recommendations\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/ehealth/docs/laws_report_recommendations_en.pdf). Date of access: 01.05.2019.*

<sup>357</sup> *Росс, П. Опыт Эстонии в построении электронного здравоохранения / П.Росс // Вопросы организации и информатизации здравоохранения. 2018. №3. С.79—81.*

<sup>358</sup> *Lupton, D. Digital Health. Critical and Cross-Disciplinary Perspectives / D. Lupton // Routledge. London and New York, 2018. 170 p. p. 18.*

стему ЭЗ, в отсутствие личного контакта, достаточно часто возникают сомнения о его обоснованности и полноте.

Кроме того, ЭЗ может вызвать и ряд иных вопросов, например, необходимость для медицинских работников внимательно осуществлять правильное введение данных в систему ЭЗ может влечь снижение уделяемого пациенту внимания. Повышенный стресс, эмоциональное напряжение, обусловленное необходимостью контролировать поля, которые необходимо отмечать, таблицы, выпадающие списки и др., усиливается фиксированным временем, отведенным на визит пациента. Как результат, например, в США, где введение ЭЗ началось в середине 2000-х, и сегодня медицинские работники «жалуются на неудобные, интуитивно непонятные системы, а также на количество часов, которое они проводят кликая, печатая и пытаясь их использовать — которое превышает количество часов, которые они проводят с пациентами»<sup>359</sup>. Отметим в этой связи, что Международная организация труда ориентирует страны на то, чтобы условия труда врачей и лиц смежных профессий не отвлекали внимание врача или всякого другого сотрудника от его прямого дела — поддержания и улучшения здоровья обслуживаемых лиц<sup>360</sup>.

Дополнительная информация по данному вопросу может быть получена из исследования австралийского ученого Д. Луптон, в котором на основании междисциплинарного подхода критически оценено введение систем ЭЗ, в том числе с учетом не предусмотренных при их создании негативных последствий для медицинских работников и пациентов<sup>361</sup>.

По имеющимся данным, около 50 % проектов по внедрению системы ЭЗ терпят неудачу, причиной чего становятся дефекты системы, связанные с IT-решением, вопросы безопасности данных, сопротивление пользователей внедрению системы, отсутствие основных навыков работы с компьютером и надлежащей подготовки, а также объем финансирования, недостаточный для покрытия высоких расходов<sup>362</sup>. Это требует комплекса мер по повышению цифровой грамотности самих медицинских работников. Так, в Украине при введении единой информационной системы по ВИЧ возникли проблемы, так как медперсонал не понимал ее преимуществ, не хотел переходить на ее использование, так как изучение системы с нуля требовало много усилий. Для помощи пользователям были проведены тренинги, создана тестовая площадка и механизм

<sup>359</sup> Fry, E. *Death by a Thousand Clicks: Where Electronic Health Records Went Wrong*. Указ. соч.

<sup>360</sup> Рекомендация 69. Рекомендация о медицинском обслуживании, 1944 г. [Электронный ресурс]. Международная организация труда. Режим доступа : [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_r069\\_ru.htm](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_r069_ru.htm). Дата доступа : 11.09.2019.

<sup>361</sup> Lupton, D. *Digital Health*. Указ. соч.

<sup>362</sup> Davtyan, K. *Внедрение электронной системы информации здравоохранения в учреждениях здравоохранения Армении / K. Davtyan [et al]. Панорама общественного здравоохранения. 2019. № 5(1). С. 55, 62—64.*

онлайн-помощи в удаленном режиме, налажена обратная связь с помощью специально разработанной электронной формы<sup>363</sup>.

Развитие отечественной системы ЭЗ должно учитывать как положительные, так и отрицательные практики, с тем, чтобы обеспечить максимальную эффективность новой системы, в том числе на основании должного правового обеспечения. В этой связи в следующем разделе нами будут рассмотрены основы нормативного регулирования ЭЗ в Беларуси.

### 7.1.2. Электронное здравоохранение в Беларуси

В соответствии с Конституцией Республики Беларусь, а именно статьей 45, гражданам страны гарантируется право на охрану здоровья, а также создание государством условий для доступного медицинского обслуживания.

1. В реализации данных прав сегодня развитие ЭЗ в Беларуси является одним из приоритетов государственной политики, в связи с чем за последние годы в стране принят ряд стратегических документов, определяющих вектор развития информатизации в сфере здравоохранения. Основополагающими являются:

*Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016 — 2020 годы*<sup>364</sup>. Предусмотрено создание единой системы ЭЗ к 2020 году. В этих целях предполагается разработка информационных стандартов ЭЗ Беларуси; создание централизованной инфосистемы здравоохранения, что далее позволит создать единый информационный архив пациентов, обеспечит возможность обмена медицинскими данными между организациями здравоохранения; их оснащение техническими средствами и программным обеспечением для ведения ЭМК. Планируется широкое распространение электронных услуг: электронные очереди, электронная запись на прием к врачу, личный кабинет пациента на интернет-портале для доступа к своей медицинской информации и осуществления обратной связи с учреждением здравоохранения.

2. *Стратегия развития информатизации в Республике Беларусь на 2016—2022 годы*<sup>365</sup>. В рамках развития ЭЗ предусмотрена: комплексная автоматизация организаций здравоохранения на основе порталных решений и веб-технологий; обеспечение взаимодействия организаций здравоохранения в рамках единого информационного пространства (ЕИП) отрасли; внедрение ЭМК, разработка правового режима ее использования;

<sup>363</sup> Ковтун, О.А. Медицинская информационная система «ВИЧ-инфекция в Украине»: опыт разработки и внедрения / О. А. Ковтун и др. // *Панорама общественного здравоохранения*. 2019. № 5(1). С. 89.

<sup>364</sup> Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016—2020 годы [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь, 15 дек. 2016 г., №466 // ЭТАЛОН. Зак-во Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

<sup>365</sup> Стратегия развития информатизации в Республике Беларусь на 2016—2022 годы [Электронный ресурс]: одобрена Президиумом Совета Министров (протокол от 3.11.2015 г., №26). Режим доступа : <http://e-gov.by/zakony-i-dokumenty/strategiya-razvitiya-informatizacii-v-respublike-belarus-na-2016-2022-gody>. Дата доступа : 10.04.2019.

развитие использования электронных рецептов, телемедицины, в т. ч. предоставления консультаций пациентам в режиме реального времени и удаленного мониторинга состояния здоровья хронических больных.

3. Для выполнения Стратегии разработана и выполняется *Государственная программа развития цифровой экономики и информационного общества на 2016—2020 годы*<sup>366</sup>. Одной из задач подпрограммы «Цифровая трансформация» является развитие ЭЗ.

4. В 2018 году для содействия улучшения качества медицинской помощи посредством прямого обмена информацией между всеми уровнями оказания медицинской помощи и внедрения системы информационной поддержки клинических решений утверждена *Концепция развития электронного здравоохранения Республики Беларусь до 2022 года*<sup>367</sup>, разработанная в соответствии с европейской региональной политикой ВОЗ «Здоровье-2020»<sup>368</sup>.

Рассматривая ЭЗ с точки зрения «медицинский работник — пациент» отметим, что целью развития ЭЗ является в первую очередь повышение качества медицинского обслуживания и доступности услуг, предоставляемых учреждениями здравоохранения посредством использования ИКТ и их применения при диагностике и лечении заболеваний. Планируется обеспечить создание единого информационного пространства учреждений и организаций здравоохранения республики, осуществление автоматизированной обработки данных на всех уровнях системы здравоохранения. Оперативный обмен медицинскими данными между учреждениями здравоохранения позволит повысить достоверность информации о пациенте и индивидуализировать медицинскую помощь, сделав ее более качественной.

Наиболее затрагивают взаимоотношения медицинского работника и пациента с точки зрения подхода, основанного на правах человека, такие аспекты системы ЭЗ, как переход к ведению медицинской документации в электронном виде (электронные медицинские карты, или ЭМК), а также развитие телемедицины, позволяющее пациенту получать онлайн консультации со специалистами на удаленном расстоянии.

**ЭМК** представляет собой по сути медицинскую карту в электронном виде. Она позволяет осуществлять формирование, сбор, хранение, передачу (обмен) медицинских записей пациента в электронном формате.

В рамках Концепции присутствуют два понятия: интегрированная электронная медицинская карта (ИЭМК) как совокупность сведений о

<sup>366</sup> Об утверждении Государственной программы развития цифровой экономики и информационного общества на 2016—2020 годы [Электронный ресурс]: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 23 марта 2016 г., №235 // ЭТАЛОН. Зак-во Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

<sup>367</sup> Об утверждении Концепции развития электронного здравоохранения Республики Беларусь [Электронный ресурс]: приказ М-ва здравоохр. Респ. Беларусь, 20.03.2018, №244 // ЭТАЛОН. Зак-во Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

<sup>368</sup> Здоровье-2020: основы европейской политики и стратегия для XXI века [Электронный ресурс] // ВОЗ. Европейское регион. бюро. Режим доступа : [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0017/215432/Health2020-Long-Rus.pdf?ua=11](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/215432/Health2020-Long-Rus.pdf?ua=11). Дата доступа : 14.06.2019.

здоровье из различных учреждений здравоохранения в единой системе, и электронная медицинская карта (ЭМК) как совокупность сведений о пациенте в конкретном учреждении здравоохранения. Следует учитывать, что в вынесенном на общественное обсуждение законопроекте о внесении изменений в Закон о здравоохранении вместо ИЭМК предлагается использовать термин ЭМК<sup>369</sup>.

Предполагается, что в рамках системы ЭЗ из личного кабинета пациента можно будет записаться на прием, вызвать врача на дом, получить без посещения поликлиники выписку из медицинских документов, напоминание о прививках и электронный рецепт, посмотреть результаты анализов и др. Для обеспечения безопасности системы ЭЗ при внесении записи в ЭМК будут автоматически сохраняться дата и время, а также автор медицинской записи.

В целом в Беларуси принят централизованный подход, ориентированный на создание единой системы ЭЗ, принадлежащей государству и предназначенной для обращения информации внутри органов здравоохранения с правом внесения изменений только медицинским работником. Она должна стать многофункциональной базой клинических данных, необходимых для лечения, поддержки принятия клинических решений медицинским работником, научно-исследовательских целей, работы организационно-методических отделов, отделов статистики и др. потребителей.

**Телемедицина** представляет собой комплекс организационных и технологических мероприятий, обеспечивающих осуществление дистанционного врачебного консилиума и/или врачебной консультации, при которой пациент или врач-специалист, непосредственно проводящий обследование или лечение пациента, получает дистанционную консультацию другого врача-специалиста с использованием ИКТ<sup>370</sup>. Законодательно закреплены права пациентов: на полную и достоверную информацию о доступных ТМК, результатах ТМК и принятых на их основе решениях; на выбор места обращения за ТМК; отказаться от ТМК на любом этапе ее организации и проведения (о данном праве медицинский работник обязан информировать пациента); на информационное самоопределение. Вместе с тем, в настоящее время отсутствуют правовые основания для проведения телеконсультаций между медицинским работником и пациентом.

В целом сегодня достигнут достаточно высокий уровень информатизации отечественного здравоохранения. Однако регламентация вопросов в сфере правового регулирования, связанных с внедрением ЭЗ находится в зачаточном состоянии, а именно, требуется создание комплексной пра-

<sup>369</sup> Проект. Закон Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь «О здравоохранении» [Электронный ресурс] // Правовой форум. Режим доступа : [http://forumpravo.by/files/Proekt\\_Zakon\\_o\\_zdravoohranenii.pdf](http://forumpravo.by/files/Proekt_Zakon_o_zdravoohranenii.pdf). Дата доступа : 15.09.2019.

<sup>370</sup> О некоторых вопросах проведения телемедицинского консультирования в Республике Беларусь: приказ М-ва здравоохр. Респ. Беларусь, 31 окт. 2017 г., № 1250 // ЭТАЛОН. Зак-во Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

новой базы, учитывающей необходимость обеспечения прав человека в рамках ЭЗ.

Взаимодействие между медицинским работником и пациентом в рамках ЭЗ с точки зрения подхода, основанного на правах человека, непосредственно затрагивает право пациента на неприкосновенность личной жизни (получение информации о здоровье, контроль доступа к ней, ее удаление, а также обеспечение конфиденциальности соответствующих данных). Кроме того, в новых условиях изменяются возможности реализации прав граждан на участие в принятии решений относительно здоровья. Именно эти вопросы стали основным предметом исследования в разделе 2 настоящей работы.

## 7.2. Права человека в контексте электронного здравоохранения

### 7.2.1. Право на получение информации о своем здоровье

Право на получение информации о своем здоровье является важной составляющей права на здоровье. Достоверные, полные и актуальные сведения о различных аспектах здоровья позволяют осуществлять планирование и прогнозирование жизни, предпринимать адекватные меры по ее улучшению, снижая уровень тревоги, неопределенности. С течением времени в силу свойств памяти могут быть забыты детали прошедшего лечения, объем проведенных действий, назначения врача, даты осуществления тех или иных манипуляций. Как подчеркивается в этой связи создателями французской ЭМК, данная система — это цифровая медицинская карта, «которая хранит и защищает вашу медицинскую информацию, особенно ту, которую вы можете забыть»<sup>371</sup>. Введение ЭМК предоставляет возможности оперативного получения информации о здоровье в режиме онлайн без необходимости посещать медучреждение, запрашивать свою медкарту, знакомиться с записями в ней.

При этом, согласно подходам, принятым на международном уровне и отраженным в Замечании общего порядка № 14, «сознательное умолчание или искажение информации, имеющей жизненно важное значение для охраны здоровья или лечения заболеваний» представляет собой нарушение обязанности государства *уважать право на здоровье*<sup>372</sup>.

Наличие связи между доверием со стороны пациента и эффективностью медицинской помощи сегодня признается на уровне ООН<sup>373</sup>. При этом медицинские системы западного мира изначально были основаны

<sup>371</sup> *Le Dossier Médical Partagé. La mémoire de votre santé Electronic resource*] DMP. Mode of access: <https://www.dmp.fr/documents/brochure-patient>. Date of access: 15.07.2019.

<sup>372</sup> Замечание общего порядка № 14 (2000). Указ. соч.

<sup>373</sup> *Право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья [Электронный ресурс] // Записка Генерального секретаря ООН. A/64/272. 2009. Режим доступа : <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/64/272t>. Дата доступа : 15.07.2019.*

на авторитете врача и минимальном учете позиции пациентов, особенно из уязвимых групп населения. Однако с 70-х годов прошлого века во главу угла ставится консьюмеризм (отношение к пациенту как к потребителю услуг), а также расширение инициатив по предоставлению пациенту различных прав (*patient empowerment*)<sup>374</sup>. Эта тенденция отражается и в системах ЭЗ. Так, например, система здравоохранения Великобритании (*UK National Health Service*) делает акцент в своей деятельности на том, что решение большинства вопросов в сфере здоровья сегодня должно осуществляться по решению и выбору пациента<sup>375</sup>, что отражает все более популярный принцип «здоровье пациента — это выбор пациента» (*your health — your choice*).

Право на получение информации о своем здоровье рассматривается как важная часть усилий государств по повышению грамотности граждан по вопросам здоровья. Для содействия данному процессу в европейском регионе в феврале 2018 г. ЕИИЗ основана Сеть действия по оценке грамотности в вопросах здоровья среди населения и на уровне организаций (M-POHL). Признается, что 3—5 % общего объема расходов на здравоохранение обусловлены ограниченным уровнем знаний по вопросам здоровья<sup>376</sup>.

Существенно возросший за последнее время уровень медицины затрудняет возможности для пациентов в части понимания всех аспектов своего здоровья, в связи с чем они стремятся получать информацию из различных источников. Так, в европейском регионе ВОЗ около половины граждан осуществляют в Интернете поиск информации, связанной со здоровьем<sup>377</sup>. В этой связи такой поисковый сервис как Гугл оптимизировал алгоритм выдачи результатов поиска с тем, чтобы на первых строках поиска появлялась информация, валидированная экспертами из медицинского сообщества (в рамках партнерства с Гарвардским медицинским университетом и научно-исследовательской клиникой *Mayo*). Сервис *Youtube* отключил рекламу, т.е. монетизацию на каналах, которые посвящены вреду вакцин и прививок. Международные организации (ВОЗ и др.), национальные системы здравоохранения, отдельные медицинские учреждения и врачи сегодня имеют страницы в социальных сетях, где предоставляют подписчикам информацию о здоровье. Как результат граждане в целом сегодня имеют достаточно высокие ожидания относительно своей роли в получении информации о здоровье. Право на доступ к информации о здоровье в рамках ЭЗ ставит вопрос о том,

---

<sup>374</sup> Lupton, D. Указ. соч. , p. 10.

<sup>375</sup> *The NHS Choice Framework: what choices are available to me in the NHS?* [Electronic resource] // UK Department of Health and Social Care. Mode of access: <https://www.gov.uk/government/publications/the-nhs-choice-framework/the-nhs-choice-framework-what-choices-are-available-to-me-in-the-nhs>. Date of access: 15.10.2019.

<sup>376</sup> Dietscher, K. *Сеть действия по оценке грамотности в вопросах здоровья среди населения и на уровне организаций* / К. Dietscher [et al] // *Панорама общественного здравоохранения*. 2019. № 5 (1). С. 73.

<sup>377</sup> *От инноваций к внедрению*. Указ. соч.

как его реализовать, чтобы обеспечить доступность ее для восприятия. Иначе говоря, будет ли взаимодействие медицинского работника и пациента эффективным в условиях, когда оно осуществляется посредством электронных систем?

Рассматривая право на доступ к информации о здоровье, Генеральный секретарь ООН отметил, что информация должна предоставляться с учетом различий в способностях ее восприятия, не должна быть перегруженной техническими деталями или слишком сложной, передаваться поспешно или на языке, способом или в условиях, которые пациенту непонятны<sup>378</sup>. Особое внимание в этой связи следует уделять уязвимым категориям населения, с тем, чтобы введение ЭЗ позволило уменьшить их стигматизацию и дискриминацию.

Совет Европы также обращается к этому вопросу, отмечая, что надо стремиться к тому, чтобы субъект данных понимал в максимальной степени информацию, связанную со здоровьем, к которой у него имеется доступ, но это не означает, что все данные о здоровье должны находиться в понятной форме<sup>379</sup>.

В силу специфики медицинской деятельности использование в ней кодирования информации, аббревиатур, сокращений, латинских терминов и т.п. допустимо. Однако в рамках ЭМК могут быть предусмотрены механизмы, которые позволят повысить понятность информации, в том числе через механизмы обратной связи. Среди используемых в практике зарубежных государств средств — онлайн-консультирование (чат, форма направления вопросов, «всплывающие подсказки»), гиперссылки на используемые термины, подборки информационных материалов по наиболее часто возникающим вопросам (справочные данные о заболеваниях, методах лечения и т.п.). Полагаем возможным согласиться с высказываемым в литературе мнением о том, что в условиях засилья ложной информации потребность в достоверных фактических данных и способности корректной интерпретации информации как никогда велика<sup>380</sup>. В этой связи размещение в системе ЭЗ сведений о различных аспектах, связанных со здоровьем, представляется важным шагом в повышении эффективности взаимодействия медицинского работника и пациента, уровня доверия между ними.

Отечественный Закон о здравоохранении содержит нормы, отражающие данный принцип — установлено, что пациент *имеет право* на получение в доступной форме информации о состоянии собственного здо-

<sup>378</sup> *Право каждого человека на наивысший достижимый... Указ. соч.*

<sup>379</sup> *Explanatory memorandum to Recommendation CM/Rec(2019)2 of the Committee of Ministers to member States on the protection of health-related data [Electronic resource] // Council of Europe. Mode of access : [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016809339f8](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809339f8) Date of access : 30.03.2019.*

<sup>380</sup> *Stein, К. Европейская инициатива в области информатизации здравоохранения: «операционный центр» оказания поддержки странам в выработке мер политики с учетом фактических данных / К. Stein // Панорама общественного здравоохранения. 2019. Том 5, В. 1. С. 14.*

ровья (ст. 41); основным источником информации о здоровье пациента является его лечащий врач (ст. 17); при этом излагаемая информация должна соответствовать требованиям медицинской этики и деонтологии (ст. 46).

Значимость данных о здоровье для каждого пациента обуславливает тот факт, что информация, размещаемая в ЭМК, должна поступить туда оперативно и в достаточном объеме (в особенности это касается результатов анализов, данных о прошедших приемах, фиксации предоставленной пациенту в ходе личного посещения врача сведений, данные о проведенных манипуляциях, процедурах, лечебных мероприятиях в отношении пациента).

Отметим, что в отечественной практике оценка качества оказания медицинской помощи, экспертизы временной нетрудоспособности и их составляющих достаточно давно определяется в числе прочего, исходя из качества оформления медицинских документов, определяемого по наличию, полноте и качеству записей в соответствии с формой первичных медицинских документов организации здравоохранения и требованиями к их оформлению<sup>381</sup>. Полнота данных в ЭМК, возможность отслеживания всех изменений в ней позволяет анализировать деятельность медицинских работников, в том числе в случае возникновения конфликтов с пациентами.

Отдельные виды медицинской информации, например о наличии у пациента неизлечимых, онкологических и иных заболеваниях могут нанести вред пациенту, вызвав у него негативные реакции вплоть до попыток самоубийства. В этой связи свобода доступа к информации о здоровье пациента может ограничиваться. Так, в Эстонии в интересах пациента, для сохранения его/ее жизни или здоровья, действует временной интервал до 6 месяцев после отправки соответствующих данных в систему ЭЗ, в течение которого пациент может ознакомиться с ними только с помощью медицинского работника. Во Франции в таких ситуациях информация сперва раскрывается пациенту лично и только после этого становится доступной в ЭМК<sup>382</sup>. В Канаде результаты отдельных анализов (ЭКГ, Холтер, ВИЧ-тесты, цитология, гистология и т.п.) не размещаются лабораториями в ЭМК пациента, а направляются в его учреждение здравоохранения<sup>383</sup>.

<sup>381</sup> Оценка качества оказания медицинской помощи пациентам в периоде временной нетрудоспособности в организациях здравоохранения, 2006 г. [Электронный ресурс] // Здравоохранение и медицинская наука Республики Беларусь. Режим доступа : <http://med.by/methods/pdf/122-1216.pdf>. Дата доступа : 18.05.2019.

<sup>382</sup> Overview of the national laws on electronic health records in the EU Member States and their interaction with the provision of cross-border eHealth services. Final report and recommendations [Electronic resource] / EU Health Programme. Mode of access : [https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/ehealth/docs/laws\\_report\\_recommendations\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/ehealth/docs/laws_report_recommendations_en.pdf). Date of access : 01.05.2019. p.42.

<sup>383</sup> FAQ & TUTORIALS [Electronic resource] // My E-health. Canada. Mode of access : <https://secure.bc.myehealth.ca/#/FAQ>. Date of access : 15.06.2019.

При создании системы ЭЗ следует учитывать, что пациент **не всегда заинтересован или желает знать определенную информацию о своем здоровье**. Значительное внимание данному вопросу уделено в документах Совета Европы. Считается, что новое право в системе прав человека, гарантирующее, что каждый имеет право ознакомиться с любой собранной информацией о своем здоровье, было впервые закреплено в Конвенции Овьедо 1997 года (пар. 2 ст. 10) . В то же время необходимо *уважать желание человека не быть информированным на этот счет*. Ограничение данных прав может быть осуществлено в исключительных случаях — только по закону и только в интересах пациента.

В Рекомендации Rec (2019) 2 подчеркивается, что субъект данных имеет право до начала анализа (применительно к генетическим исследованиям) знать о возможности не быть информированным о результатах, включая неожиданные результаты. Такое желание «не знать» может в исключительных случаях быть ограничено законом (в интересах субъекта, в свете обязанности врачей оказывать медицинскую помощь и др.). Дополнительно в п.11.7 Рекомендации Rec (2019) 2 указано, что желание индивидуума *не быть информированным о диагнозе или прогнозе* должно быть выполнено, кроме случаев, когда это представляет серьезный риск для здоровья других людей.

В праве Республике Беларусь пока не получило достаточного внимания право пациента не знать информацию о своем здоровье, которая в определенной мере входит в противоречие с обязанностью заботиться о своем здоровье (без ответственности за ее нарушение). Решение вопроса о соотношении данных прав может являться предметом отдельного исследования. Представляется необходимым обеспечить баланс в рассматриваемой сфере. В перспективе возможно также определить и нормативно закрепить случаи, когда пациент может реализовать свое нежелание знать информацию о своем здоровье.

ЭМК может в рамках своего функционала предоставить пациенту возможность указывать сведения (анализы, диагнозы и т.п.), о которых он не желает знать. В таком случае такие сведения не должны размещаться в ЭМК в разделе, доступном для пациента, однако должны быть видимыми для врачей.

Заслуживают особого внимания **права пациента на определение границ доступа к информации о своем здоровье**. Пациент может иметь различные причины скрывать от третьих лиц, в том числе врачей, часть или все данные о своем здоровье, например, желая получить дополнительную консультацию (второе мнение), не разглашая сущность поставленного иным врачом диагноза (при сомнениях в его достоверности). Кроме того, в ЭМК могут быть включены сведения, разглашения которых пациент по каким-либо причинам может не желать: о факте лечения венерического заболевания, аборте и др.

Определение границ права на контроль доступа к информации о своем здоровье в своей основе связано с правом на защиту личной жизни, которое сформулировано в ст. 12 Всеобщей декларации прав человека

следующим образом: «Никто не может подвергаться произвольному вмешательству в его личную и семейную жизнь [...]. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств»<sup>384</sup>.

По данным ВОЗ, в европейском регионе 22 страны (50 %) законодательно предоставили гражданам право определять в ЭМК, какую медицинскую информацию можно сообщать и каким конкретно медицинским работникам<sup>385</sup>.

В Рекомендации *Rec* (2019) 2 обмен и предоставление данных между работниками здравоохранения должны быть ограничены информацией, строго необходимой для координации или непрерывности ухода, профилактики или медико-социального и социального мониторинга личности. Медицинские работники могут только в этом случае обмениваться или получать данные *в рамках своих задач и в зависимости от их полномочий*. Должны быть приняты соответствующие меры для обеспечения безопасности данных.

Например, во Франции участие в системе ЭЗ является добровольным. Лицо может само добавлять или скрывать определенные документы, а также управлять доступом к своей ЭМК. Полный доступ к ЭМК имеет только врач первичного звена, для иных врачей доступ ограничен. В Швеции доступ к данным ЭМК обусловлен оказанием медицинским работником медицинской помощи конкретному пациенту. В Эстонии равный доступ к данным ЭМК имеют все врачам на территории страны, однако каждый доступ медицинского работника к данным пациентам регистрируется системой, пациент имеет право уточнить цель, с которой был осуществлен этот доступ<sup>386</sup>. В Норвегии используется иерархическая система паролей, определяющих их право на доступ к определенной информации и(или) внесение новых записей в рамках полномочий соответствующих лиц.

Право на контроль доступа к информации о своем здоровье может быть ограничено, в частности, для обеспечения жизненно важных интересов лица, если его *согласие не может быть получено*. В Финляндии закон предусматривает, что согласие не требуется, если пациент без сознания<sup>387</sup>. Во Франции, если человек не может выразить свою волю и если этого требуют обстоятельства, врач скорой помощи может в интере-

---

<sup>384</sup> Всеобщая декларация прав человека [Электронный ресурс] // ООН. Режим доступа : [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml). Дата доступа : 15.06.2019.

<sup>385</sup> От инноваций к внедрению. Указ. соч.

<sup>386</sup> Кисель И.В. Вопрос электронного здравоохранения по результатам опросного исследования государств Европейского региона ВОЗ [Электронный ресурс] / И.В. Кисель, В.Б. Алюшкевич, М.М. Сачек, Т.М. Шаршакова // Вопросы организации и информатизации здравоохранения. 2017. № 1. С. 34-38. Режим доступа : [http://rnpcomt.belcm.by/files/Site/Journal\\_2017/N\\_1/1\\_Probl\\_5\\_17.pdf](http://rnpcomt.belcm.by/files/Site/Journal_2017/N_1/1_Probl_5_17.pdf). Дата доступа : 15.06.2019.

<sup>387</sup> Overview of the national laws on electronic health records in the EU Member States [Electronic resource]: National Report for Finland. Mode of access : [https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/ehealth/docs/laws\\_finland\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/ehealth/docs/laws_finland_en.pdf). Date of access : 01.05.2019.

сах пациента принять решение о доступе к ЭМК без получения предварительного согласия<sup>388</sup>.

Согласно Закону о здравоохранении: пациент имеет право на выбор лиц, которым может быть сообщена информация о состоянии его здоровья (ст. 41); информация о состоянии здоровья пациента предоставляется лечащим врачом **пациенту** или иным **лицам**, имеющим на то право в соответствии с законодательством<sup>389</sup> (ст. 46); **совершеннолетний пациент** вправе определить **лиц**, которым следует сообщать информацию о состоянии его здоровья, либо запретить ее сообщение определенным лицам (ст. 46). Пациент также имеет право при жизни дать письменное согласие на разглашение информации, составляющей врачебную тайну, после его смерти.

Закон Республики Беларусь от 10.11.2008 № 455-З «Об информации, информатизации и защите информации» (далее — Закон об информации) содержит запрет на получение помимо воли физического лица данных о его здоровье. Статья 18 данного Закона устанавливает, что никто не вправе требовать от физического лица предоставления информации о его частной жизни и персональных данных, включая сведения, касающиеся состояния его здоровья, либо получать такую информацию иным образом помимо воли данного лица, кроме установленных законодательством случаев<sup>390</sup>.

Отечественное законодательство в настоящее время не содержит норм и процедур, позволяющих пациенту ограничить доступ медицинским работникам информации о состоянии его здоровья.

Как и любая иная система, система ЭЗ очевидно будет содержать ошибки и неточности, в том числе обусловленные человеческим фактором. В этой связи нами далее будет рассмотрено **право пациента на внесение исправлений в информацию о своем здоровье**. Как показали результаты проведенного в США исследования, наиболее часто встречаются: некорректные данные об истории болезни (9 %), ошибочные личные данные (5 %), неверные результаты лабораторных и иных анализов (3 %), неверная информация о лечении или назначениях (3 %), ошибки, связанные с оплатой медицинских услуг (1 %) <sup>391</sup>. Кроме того, пациенты могут быть заинтересованы в удалении фактически верных данных, которые, однако, в силу определенных причин имеют чувствительный ха-

<sup>388</sup> Overview of the national laws on electronic health records in the EU Member States [Electronic resource]: National Report for France. Mode of access : [https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/ehealth/docs/laws\\_france\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/ehealth/docs/laws_france_en.pdf). Date of access : 01.05.2019.

<sup>389</sup> К ним относятся родители, усыновители, опекуны, попечители (для несовершеннолетних); опекуны (для лиц, признанных в установленном порядке недееспособными); супруг (супруга) или один из близких родственников (родители, совершеннолетние дети, родные братья (сестры), внуки, дед (бабка)) (ч. 2 ст. 18 Закона о здравоохранении).

<sup>390</sup> Об информации, информатизации и защите информации [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 10 нояб. 2008 г., №455-З // ЭТАЛОН. Зак-во Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

<sup>391</sup> Fry, E. Death by a Thousand Clicks: Where Electronic Health Records Went Wrong. Указ. соч.

раक्टर, затрагивают их личные интересы (например внесенные в ЭМК сведения, сообщенные в ходе визита, об обстоятельствах получения тех или иных травм, которые пациент не желал бы разглашать).

В 12.2 Рекомендации *Rec* (2019) 2 говорится о том, что субъект данных имеет право на исправление данных, касающихся его.

При этом процедуры в разных странах отличаются. Так, в Великобритании при обнаружении ошибочной записи вводятся новые сведения, ставится дата и подпись, указывается, что корректировка осуществляется по запросу пациента. Первоначальная запись при этом не удаляется. Если же записи фактически верны, то считается, что правовые основания для их изменения отсутствуют. По желанию пациента к записи может быть добавлен комментарий, в котором указывается, с чем пациент не согласен (по любой причине) или что пациент обеспокоен наличием определенной записи в его ЭМК <sup>392</sup>.

Белорусская модель (см. раздел 1) предусматривает только ознакомление пациента со своими медицинскими данными, однако вопрос о процедуре и порядке внесения изменений в ЭМК по требованию пациента остается открытым.

Технологии ЭЗ одновременно со здравоохранительными функциями являются средством сбора, хранения, преобразования и распространения персональных данных, обрабатываемых в электронной системе. Важной составляющей прав в данной сфере является **право отказаться от обработки своих данных** («право на забвение»).

В ЕС Регламент GDPR содержит широкое определение персональных данных: в перечень охраняемых сведений включены практически все данные о лице, в том числе генетические, биометрические, о состоянии здоровья, сексуальной жизни и ориентации. Регламент наделяет европейских граждан правом на полное удаление персональных данных (ст. 17). Определены основания для удаления персональных данных (отсутствие необходимости в данных, отзыв согласия на обработку, незаконность обработки и др.). Отказ от обработки данных не должен влиять на оказание необходимых услуг.

Под действие регламента подпадают все операции, которые проводятся с персональными данными граждан Европейского союза, независимо от того, кто и где (на территории ЕС или нет) осуществляет обработку данных. Как следствие, он распространяется не только на резидентов ЕС, но и на компании из стран, *не входящих в Евросоюз*<sup>393</sup>. Следует учитывать, что сервисы ЭЗ, размещенные в Беларуси, могут подпадать под действие Регламента GDPR, в частности, при предоставлении услуг для граждан ЕС. В этой связи может встать вопрос о соблюдении его норм, в т. ч. «права на забвение».

---

<sup>392</sup> Al-Najjar. *Dilemma: A patient wants information removed from their record* [Electronic resource] / Al-Najjar // GP Online. — 2016. Mode of access : <https://www.gponline.com/dilemma-patient-wants-information-removed-record/article/1403044>. Date of access : 15.07.2019.

<sup>393</sup> Европа встает на защиту данных [Электронный ресурс] // РБК. Режим доступа : <https://www.rbc.ru/newspaper/2018/03/01/5a96b5fb9a7947568a1c8679>. Дата доступа : 14.07.2019.

В Рекомендации *Rec* (2019) 2 Совета Европы также подтверждено право индивида на удаление данных, обработка которых осуществляется в нарушение Конвенции о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных 1981 г. (Конвенция №108). Установлено, что обработка данных, связанных со здоровьем, может осуществляться, если субъект таких данных дал свое согласие, которое должно быть добровольным, касающимся конкретной ситуации, информированным и явным (п. 5b). Субъект также должен быть информирован о том, что у него есть *право отозвать свое согласие в любой момент*, что не влияет на законность обработки данных, проведенной до такого отзыва. При этом осуществление отзыва должно быть *таким же простым, как и дача согласия* (п. 5b). Особо оговаривается, что согласие на осуществление определенных медицинских процедур не является само по себе согласием на обработку данных (п. 63 Пояснительной записки к Рекомендации *Rec* (2019) 2).

Приведем ряд примеров реализации права на забвение за рубежом. Так, во Франции пациент может в любой момент закрыть доступ к своей ЭМК, при этом данные в ней будут храниться еще 10 лет после этого. В Канаде пациент также может в любой момент деактивировать свой аккаунт (учетную запись) в системе ЭМК, последствием чего является удаление всей информации с серверов провайдера данного сервиса (уведомление о деактивации аккаунта направляется пациенту, на электронную почту)<sup>394</sup>. В Австралии пациент имеет право в любой момент ограничить доступ к любым данным в ЭМК, удалить их (или саму ЭМК) полностью. При ограничении доступа данные будут доступны только пациенту, с возможностью их восстановления. Решение об удалении отменено быть не может. В таком случае лица, оказывающие медицинские услуги, не будут иметь возможность видеть или получать иным образом доступ к таким сведениям, даже при чрезвычайных или иных угрожающих жизни пациента случаях. Пациентам разъясняется, что в случае, когда медицинский работник не имеет полной картины, достаточных сведений о здоровье лица, это может оказать негативное воздействие на оказание ему медицинской помощи, но итоговое решение оставлено на усмотрение пациента<sup>395</sup>.

В отечественном законодательстве правовой режим персональных данных определен в трех законодательных актах — Законе об информации, Законе о регистре населения» 2008 г. и Законе от 13.07.2006 г. № 144-З «О переписи населения». Законом об информации к информации, распространение и (или) предоставление которой ограничено, отнесена *информация о частной жизни физического лица и персональные данные*. Персональными данными являются основные и дополнительные персональные данные физического лица, подлежащие внесению в регистр населения, и иные данные, позволяющие идентифицировать такое лицо. Расширенная формулировка «и иные данные» позволяют сделать вывод о том, что законодательство распространяет свое действие

<sup>394</sup> *Frequently asked questions* [Electronic resource] // My ehealth. Canada. Mode of access : <https://secure.bc.myehealth.ca/#/Faq> Date of access : 10.04.2019.

<sup>395</sup> *Remove information* [Electronic resource] / My Health Record. Mode of access : <https://www.myhealthrecord.gov.au/for-your-family/howtos/remove-information>. Date of access : 15.07.2019.

на любую информацию, способную идентифицировать определенное лицо. В Законе о регистре населения определены основные и дополнительные персональные данные, вносимые в регистр.

Вместе с тем в законодательстве отсутствуют нормы, прямо указывающие на отнесение информации о здоровье к персональным данным, а также процедуры их внесения, изменения и удаления из автоматизированных информационных систем. 13 июня 2019 г. Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь принят в первом чтении проект Закона о персональных данных<sup>396</sup>. Предполагается закрепить понятие «специальные персональные данные», в число которых включить данные, касающиеся здоровья, а также биометрические и генетические данные. Предусмотрены условия и порядок обработки персональных данных, права, обязанности и ответственность всех участников процесса оборота таких данных. Планируемое введение ID-карт как документа удостоверяющего личность и биометрических паспортов также должно найти отражение в законе.

В целом, следует отметить сходство законопроекта с Регламентом GDPR. Это, в частности, относится к понятию персональных данных, общим подходам к их обработке, перечню основных прав субъекта персональных данных. Законопроект, однако, более детально регулирует конкретные права и обязанностей субъектов. Принятие этого закона значительно приблизит национальное законодательство к мировым стандартам обеспечения прав человека и защиты персональных данных при автоматизированной обработке.

### **7.2.2. Конфиденциальность личных медицинских данных и врачебная тайна**

Обеспечение права пациента на неприкосновенность личной жизни имеет особое значение при получении лечения. Так, без защиты прав на приватность и конфиденциальность пациент не будет сообщать в полном объеме медицинскому работнику сведения, необходимые для назначения адекватных диагностических процедур и лечения.

Право человека на соблюдение конфиденциальности вытекает из признанного в Международном пакте о гражданских и политических правах права на невмешательство в личную жизнь (ст. 17). В Замечании общего порядка № 16 Комитета по правам человека предлагается система ориентиров для оценки нарушений конфиденциальности с точки зрения прав человека. В частности, говорится, что «Государства должны принимать эффективные меры к тому, чтобы информация, касающаяся личной жизни какого-либо лица, не попадала в руки лиц, которые не имеют разрешения на ее получение, обработку и использование, и к тому, чтобы такая информация никогда не использовалась в целях, не совместимых с целями Пакта». Это означает, что, по меньшей мере, информация не должна разглашаться в форме, которая представляла бы угрозу для сво-

---

<sup>396</sup> Проект Закона Республики Беларусь «О персональных данных» (принят Палатой представителей в первом чтении 13 июня 2019 г.) [Электронный ресурс] // Pravo.by. Режим доступа : <http://pravo.by/document/?guid=3941&p0=2019023001>. Дата доступа : 19.06.2019.

боды или безопасности индивида, за исключением тех случаев, когда это жизненно необходимо для защиты свободы и безопасности других лиц.

Обязанность сохранения конфиденциальности обеспечивается во многих странах на законодательном уровне. По данным ВОЗ, все страны европейского региона имеют правовые акты о защите конфиденциальности личных данных, а в 80 % — законы о конфиденциальности электронных медицинских данных<sup>397</sup>.

Если говорить о конкретных примерах, в Законе Швеции «О запросе медицинских данных пациента» содержатся требования по идентификации пациента и врача, управлению доступом к личной медицинской информации, регистрацией доступа к ней и т. п. В Норвегии действует комплекс законов: 1) *о медицинской документации*: разрешает доступ медицинских работников к информации о состоянии здоровья пациента для оказания медико-санитарной помощи независимо от места получения помощи; 2) *о медицинском регистре*: регулирует использование медицинской информации для научных исследований и статистики; 3) *о медицинском персонале*: закрепляет, что медицинские работники должны препятствовать другим лицам получать доступ или знание о содержании информации о здоровье людей и медицинском состоянии, или другой личной информации, которую они получают как медицинские работники (ст. 21); 4) *о правах пациентов*: устанавливает конфиденциальность как право пациента.

В Республике Беларусь Конституцией гарантировано право на защиту от незаконного вмешательства в личную жизнь, неприкосновенность и достоинство личности, а также предусмотрено, что пользование информацией может быть ограничено законодательством в целях защиты чести, достоинства, личной и семейной жизни граждан и полного осуществления ими своих прав<sup>398</sup>.

Право на неприкосновенность личной жизни можно рассматривать как совокупность тайн: личных и профессиональных. Личная тайна становится профессиональной тайной в случае передачи ее лицу в силу исполнения им своих профессиональных обязанностей. Медицинская тайна является разновидностью профессиональных тайн, что подтверждается, в том числе, и клятвой, которую приносят врачи. Предмет врачебной тайны в белорусском законодательстве сформулирован в статье 46 Закона о здравоохранении<sup>399</sup>.

<sup>397</sup> От инноваций к внедрению. Указ. соч.

<sup>398</sup> Конституция Республики Беларусь: с изм. и доп., прин. на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. Минск: Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2016. 62 с.

<sup>399</sup> Под врачебной тайной понимается информация о факте обращения пациента за медицинской помощью и о состоянии его здоровья, сведения о наличии заболевания, диагнозе, возможных методах оказания медицинской помощи, рисках, связанных с медицинским вмешательством, а также о возможных альтернативах предлагаемому медицинскому вмешательству, иные сведения, в том числе личного характера, полученные при оказании пациенту медицинской помощи, а в случае смерти — и информация о результатах патологоанатомического исследования.

Создаваемая система ЭЗ будет охватывать широкий спектр данных, составляющих врачебную тайну: от информации об обращении пациента за медицинской помощью до результатов патологоанатомического исследования. В новых условиях взаимодействия пациента и медицинского работника возможно прогнозировать изменение отношений, связанных с сохранением врачебной тайны и конфиденциальности личных медицинских данных в целом. В этой связи целесообразным представляется создание и внедрение Руководства по конфиденциальности в области здоровья.

В большинстве стран, в том числе в Беларуси, из обязанности медицинских работников соблюдать конфиденциальность (ст. 51 Закона о здравоохранении) имеются исключения в целях достижения ряда общественно значимых целей: профилактика и борьба с эпидемиями, защита от причинения вреда третьим лицам, в частности детям, экспертиза требований на получение пособий по социальному страхованию и сбор статистических данных, касающихся здоровья населения.

С развитием ЭЗ с большой долей вероятности может встать вопрос о прямом доступе многочисленных органов и организаций, имеющих право на запрос сведений о здоровье пациента, к ЭМК. Возможное дальнейшее распространение таких данных может повлечь неблагоприятные последствия для граждан (стигматизацию, снижение перспектив карьерного роста, увольнение — если, например, кроме информации о том, что лицо находилось на больничном, нанимателю (иным работникам) станут доступны сведения о беременности, вылеченных венерических заболеваниях и т.п.).

Во многих странах запрещено или ограничено получение индивидуальных данных о здоровье из ЭМК конкретного пациента или системы ЭЗ в целом для определенных категорий работников, учреждений или организаций. Так, в Норвегии запрещено разглашать некоторые данные из ЭМК работодателю, страховой компании или прокурору, даже с согласия субъекта данных<sup>400</sup>.

В отечественном законодательстве определен широкий круг субъектов и регламентирован порядок предоставления информации о здоровье лиц по запросам. В таком случае такие ограничения права на конфиденциальность не являются нарушающими права человека, в том числе в рамках ЭЗ.

Умышленное разглашение медицинским, фармацевтическим или иным работником без профессиональной или служебной необходимости сведений о заболевании или результатах медицинского освидетельствования пациента (разглашение врачебной тайны) образует состав уголовного преступления, предусмотренного статьей 178 Уголовного кодекса<sup>401</sup>. Таким образом, в уголовном законодательстве имеются нормы,

<sup>400</sup> *Overview of the national laws on electronic health records in the EU Member States [Electronic resource]: National Report for Norway. Mode of access : [https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/ehealth/docs/laws\\_norway\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/ehealth/docs/laws_norway_en.pdf). Date of access : 01.05.2019.*

<sup>401</sup> *Уголовный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс]: 9 июля 1999 г. №275-3: принят Палатой предст. 2 июня 1999 г.: одобр. Советом Респ. 24 июня 1999 г. // ЭТАЛОН. Закон Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.*

направленные на обеспечение сохранения врачебной тайны. Вопрос о необходимости их корректировки в связи с введением системы ЭЗ выходит за пределы настоящего исследования и требует отдельного изучения.

Важным вопросом в сфере конфиденциальности информации в рамках врачебной тайны являются сведения об изменении и коррекции половой принадлежности. При этом следует обратить внимание на пробелы в механизме внесения изменений в документы. Так, личные идентификационные номера, сгенерированные до 2013 года (т. е. их имеют большинство взрослых людей), имеют гендерный индикатор: первая цифра нечетная — у мужчин, четная — у женщин, что может раскрыть информацию о коррекции половой принадлежности. В базе данных «Паспорт», которую ведет Министерство внутренних дел, как основание выдачи паспорта после изменения гендерного маркера указывается «Изменение половой принадлежности», что может вести к дискриминации, распространению информации о факте трансгендерности. Если в рамках системы ЭЗ ЭМК будет привязана к идентификационному номеру человека, это может повлечь соответствующие негативные последствия.

В этой связи возможно отметить, что во многих зарубежных государствах система ЭМК не привязана к идентификационному номеру. Номер пользователя ЭМК генерируется случайным образом либо в определенной последовательности, кодирующей информацию.

Особое внимание полагаем возможным уделить лицам, находящимся в исправительных учреждениях. Одним из наиболее важных руководящих принципов лишения свободы является сохранение за заключенными всех прав человека, поскольку эти права на законных основаниях не ограничены или ограничены в той степени, в какой это очевидно необходимо в силу факта заключения под стражу. Это относится и к праву заключенных на здоровье, установленном в основополагающих документах о фундаментальных правах человека. Замечание общего порядка № 14 признает составной частью обязательства государства уважать право на здоровье, его обязанность воздерживаться от принятия мер, закрывающих или ограничивающих равный доступ всем, в том числе заключенным или содержащимся под стражей лицам, к профилактическим, лечебным и паллиативным услугам здравоохранения. Отметим также обязательства государств обеспечить право доступа к объектам, товарам и услугам в области здравоохранения на недискриминационной основе, в особенности для уязвимых и социально отчужденных групп (п. 44).

Нахождение лица в исправительном учреждении ставит вопрос о том, как будет осуществляться доступ к его ЭМК с учетом необходимости обеспечения конфиденциальности данных, особенно о статусе ВИЧ. В Методических указаниях по борьбе с ВИЧ-инфекцией и СПИДом в исправительных учреждениях (ВОЗ, 1993)<sup>402</sup> подчеркивается, что «информация о состоянии здоровья и медицинском лечении заключенных является

<sup>402</sup> WHO guidelines on HIV infection and AIDS in prisons [Electronic resource] // WHO. Mode of access : [https://www.who.int/hiv/idu/WHO-Guidel-Prisons\\_en.pdf](https://www.who.int/hiv/idu/WHO-Guidel-Prisons_en.pdf). Date of access : 15.05.2019.

конфиденциальной» и может разглашаться медперсоналом только с согласия заключенного или в случаях, когда «это оправдывается соображениями безопасности и благополучия заключенных и персонала, с применением тех же принципов разглашения информации, которые обычно применяются в обществе».

Большинство заключенных могут получать первичную помощь в тюрьмах. Некоторым, однако, необходимо получение специализированной медицинской помощи в амбулаторных условиях, что требует организации соответствующей транспортировки, обеспечения конвоя, наличия соответствующих финансовых ресурсов. В ряде стран инновационные разработки, направленные на решение этих проблем, охватывают использование телемедицины<sup>403</sup>. Так, в России использование телемедицины в системе исполнения наказаний начато в 2002 г., а уже к 2018 г. телеконсультирование было проведено для более 1,5 тыс. заключенных, что способствовало оперативной диагностике заболеваний, повысило доступность медицинской помощи<sup>404</sup>. Тот факт, что телемедицина может улучшить качество помощи, оказываемой пациентам, в частности, заключенным, является одним из способов реальной защиты прав человека.

Однако при этом создание и внедрение системы ЭЗ должно учитывать необходимость учета и обеспечения конфиденциальности личных медицинских данных, врачебной тайны, что требует организационных и иных мер.

### **7.2.3. Право на участие в принятии решений относительно своего здоровья**

Принятие решений представляет собой выбор курса или мнения из некоторого количества имеющихся альтернативных возможностей. В рамках ЭЗ на новый уровень выходят возможности по принятию решений относительно здоровья.

Статья 41 Закона о здравоохранении устанавливает, что пациент имеет право на участие в выборе методов оказания медицинской помощи.

Составляющей частью данного права является право на осознанное (информированное) согласие. Способность давать согласие является одним из аспектов дееспособности, что предполагает способность понимать, запоминать, осмысливать и взвешивать имеющуюся информацию при принятии решения<sup>405</sup>.

Осознанное согласие затрагивает широкий спектр прав человека: право на здоровье, право на самоопределение, право на свободу от дискриминации, право на защиту от принудительного участия в опытах, право на безопасность и уважение человеческого достоинства, право на признание правосубъектности, право на свободу убеждений и на сво-

<sup>403</sup> Борчан, А.Н. Телемедицина в местах исполнения наказаний [Электронный ресурс] / А.Н. Борчан // Тредекс. Режим доступа : <http://www.tredex-company.com/ru/telemeditsina-v-mestakh-ispolneniya-nakazaniij--kratkij-obzor-problemy>. Дата доступа : 18.07.2019.

<sup>404</sup> Там же. Борчан А.Н. Телемедицина в местах исполнения наказаний. Указ. соч.

<sup>405</sup> Право каждого человека на наивысший достижимый .... Указ. соч.

бодное их выражение и право на репродуктивное самоопределение<sup>406</sup>. Ограничения права на осознанное согласие в некоторых случаях признаются допустимыми.

Подтверждение реализации лицом права на участие в принятии решений относительно своего здоровья сегодня оформляется путем подписания соответствующего документа (информированное согласие). Возникает вопрос о том, как реализовать этот процесс в рамках ЭЗ, особенно при оказании телемедицинских услуг. Сегодня установлено, что в ходе телемедицинского консультирования (ТМК) пациентом должно быть дано информированное согласие, что означает полное информирование пациента или его законного представителя о цели, характере и объеме передачи медицинских данных, возможных рисках, возникающих при передаче, ожидаемых результатах. Такое согласие имеет силу, только если получена вся необходимая юридическая информация и объяснения в предварительном разговоре с лечащим врачом и подписана форма о согласии. Для того чтобы иметь силу, «согласие» пациента должно включать особый случай передачи его данных, а также определять, какие именно данные могут быть переданы (в каком объеме).

Принятие решений относительно своего здоровья означает также принятие решений о том, когда пациент желает, чтобы ему не оказывали определенную помощь. В качестве примеров таких сведений, которые должны включаться в ЭМК и безусловно учитываться медицинскими работниками, Bowcott приводит желание пациента, чтобы в отношении него не осуществляли реанимационные мероприятия<sup>407</sup>. К этой же категории сведений могут быть отнесены данные относительно запрета донорства органов и тканей, переливания крови и т.п.

Позиция ООН в настоящее время такова: если пациент временно недееспособен (в силу преходящего физического или психического состояния, например, потери сознания), то медицинский работник может оказывать только чрезвычайную помощь, необходимую для спасения его жизни (при условии, что предварительно или сразу до такой процедуры пациент не дал четко понять, что он отказывается от вмешательства)<sup>408</sup>.

Отметим, что в праве США имеется понятие *living will* (*ули* «завещание при жизни»)<sup>409</sup>, т.е. документ, в котором пациент определяет, имеет ли право медицинский работник осуществлять определенные действия в ситуации, когда лицо, например, находится без сознания (например, проведение оперативных вмешательств, прекращение поддержания жизнедеятельности после нахождения в коме дольше определенного

<sup>406</sup> *Право каждого человека на наивысший достижимый .... Указ. соч.*

<sup>407</sup> Bowcott, O. NHS patients given right to delete electronic record [Electronic resource] / O. Bowcott // *The Guardian*. Mode of access : <https://www.theguardian.com/society/2009/may/26/nhs-patient-medical-database-spine>. Date of access : 18.06.2019.

<sup>408</sup> *Право каждого человека на наивысший достижимый... Указ. соч.*

<sup>409</sup> Title 42, Vol. 3. Ch. IV — Health Care Financing Administration, Department of Health and Human Services [Electronic resource] / USA Code of Federal Regulations. Mode of access : <https://www.usacpr.net/health-care-providers/federal-regulations/>. Date of access : 18.05.2019.

времени)<sup>410</sup>. Особенностью этого завещания является то, что оно вступает в действие не после смерти пациента, а при наличии подтвержденных с медицинской точки зрения доказательств (medical proof) того, что лицо находится в таком состоянии, когда он не может принять решение относительно своего здоровья. Оперативный доступ к сведениям о наличии такого завещания обеспечивается через специальный сайт и мобильное приложение<sup>411</sup>.

В статье 45 Закона о здравоохранении говорится о возможности отказа пациента (либо уполномоченного на основании ст. 18 Закона лица) от оказания медицинской помощи, в том числе медицинского вмешательства. При этом лечащий врач обязан в доступной форме разъяснить возможные последствия отказа. Соответствующий отказ оформляется записью в медицинских документах и подписывается пациентом либо лицами, указанными в части второй ст. 18 Закона, и лечащим врачом. Как видно, данные положения ориентированы на ситуацию непосредственно перед осуществлением медицинского вмешательства, на которое запрашивается согласие, в том учреждении здравоохранения, в которое обратился / поступил пациент.

С учетом создания системы ЭЗ необходимо предусмотреть возможность внесения в ЭМК сведений об отказе от оказания медицинской помощи (в т. ч. на случаи будущих медицинских вмешательств, например, от реанимирования).

Частью права пациента на участие в принятии решений относительно своего здоровья является возможность самостоятельного введения в ЭМК дополнительных сведений о своем здоровье (оценки динамики (улучшение или ухудшение) своего состояния, оценка воздействия лекарственных средств, данные о давлении, о количестве произведенных физических упражнений, определенных болевых ощущениях и др.). Ряд государств предоставляют пациентам возможность добавления в отдельные разделы ЭМК данных из различных приложений (пульсометр, шагомер и пр.)<sup>412</sup>. Вопрос о достоверности данных, которые генерируются такими приложениями, остается открытым. Однако развитие технологий в целом позволяет говорить об их все большей надежности и точности. В этой связи, например, на сайте Национальной системы здравоохранения Англии размещен перечень приложений (около 80), которые рекомендуются пациентам в целях контроля и улучшения своего здоровья (например по вопросам дет-

---

<sup>410</sup> *Om living will следует отличать Распоряжение относительно сердечно-легочной реанимации (Cardio-pulmonary resuscitation (CDR) Directive), которым пациент запрещает медицинским работникам использовать искусственное дыхание, дыхательные аппараты, электрошок или иные процедуры для возобновления работы сердца и легких. Так как данный документ должен всегда находиться при пациенте, обычно он не размещается в ЭМК.*

<sup>411</sup> U.S. Advance Care Plan Registry. Powered by U.S. Living Will Registry [Electronic resource]. Mode of access : <https://www.usacpr.net/>. Date of access : 15.08.2019.

<sup>412</sup> *Электронное здравоохранение как фактор повышения качества и доступности медицинского обслуживания населения [Электронный ресурс] // Дом прессы. 2014. Режим доступа : <http://www.dompressy.by/2014/11/20/elektronnoe-zdravoohranenie-kak-faktor-povysheniya-kachestva-i-dostupnosti-medicinskogo-obsluzhivaniya-naseleniya/>. Дата доступа : 15.08.2019.*

ского здоровья, диабета, астмы, борьбы с раком, паническими атаками, стрессом и даже для контроля за временем, в течение которого необходимо чистить зубы)<sup>413</sup>. Всего же количество приложений, связанных с вопросами здоровья, в основных е-магазинах (*Apple App Store, Google Play*), исчисляется десятками тысяч. При этом опыт США показывает, что популярность программ и сервисов, разрабатываемых государственными учреждениями здравоохранения, например, больницами (две трети из ста наиболее крупных больниц создали свои приложения) минимальна (менее 2 % пациентов), так как коммерческие продукты являются более удобными, функциональными, быстрее обновляемыми и т.п.<sup>414</sup>. В этой связи более перспективной представляется не разработка своих программ, а предоставление возможностей интеграции данных из таких приложений в систему ЭЗ. По некоторым оценкам, сегодня уже более 60 % пользователей имеют на своих смартфонах программы, связанные с вопросами здоровья. Представляется, что данные тренды необходимо принимать во внимание при формировании отечественной системы ЭЗ<sup>415</sup>.

Первичное право на принятие решений относительно своего здоровья принадлежит пациенту. Вместе с тем, иногда такие решения могут приниматься и иными субъектами, прямо поименованными в законе. К ним, в частности, согласно ч. 2 ст. 18 Закона о здравоохранении относятся родители, усыновители, опекуны, попечители (для несовершеннолетних), опекуны (для лиц, признанных в установленном порядке недееспособными); супруг (супруга) или один из близких родственников (родители, совершеннолетние дети, родные братья (сестры), внуки, дед (бабка)) (для пациентов, не способных по состоянию здоровья к принятию осознанного решения).

Данный подход не в полной мере согласуется с рекомендациями Специального докладчика ООН по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья, который во главу угла ставит наличие не просто «какого-либо лица, указанного в законе», а именно лица, которого пациент обоснованно считает доверенным. Именно такое доверенное лицо, ответственное за вопросы медицинской помощи, и может быть уполномочено давать согласие на лечение пациентов, в случаях когда они этого сделать не могут. При этом ближайшие родственники пациента, не назначенные доверенными лицами, не могут давать согласие на лечение от имени пациента; к ним следует обращаться за информацией, которая может прояснить предпочтения пациента, но учитывать ее не обязательно<sup>416</sup>.

Проведенное в США исследование показало, что в большинстве случаев супруг или близкие родственники не могли угадать, какой вариант

<sup>413</sup> *Health apps [Electronic resource] // National Health System. UK. Mode of access : <https://www.nhs.uk/apps-library/>. Mode of access : 15.10.2019.*

<sup>414</sup> *Lupton, D. Указ. соч. с. 89—90.*

<sup>415</sup> *25 Mobile App Usage Statistics To Know In 2019 [Electronic resource] // Mindsea. Mode of access : <https://mindsea.com/app-stats/>. Date of access : 18.10.2019.*

<sup>416</sup> *Право каждого человека на наивысший достижимый.... Указ. соч.*

лечения или иных подобных действий предпочитает пациент. При этом выбор супруга в качестве лица, имеющего право на принятие решения о здоровье, считался одним из наименее оптимальных в силу его непосредственного интереса в результате лечения пациента. Подчеркивалось, что факт принадлежности лица к близким родственникам или статус супруга не означает, что такое лицо знает о том, что предпочитает пациент. Пациенту в этой связи рекомендовано не просто выбрать беспристрастное и доверенное «уполномоченное лицо», но и четко информировать его о своих желаниях, способах лечения и иных действиях, которые считаются приемлемыми или недопустимыми<sup>417</sup>.

#### **7.2.4. Право на участие в принятии решений относительно здоровья отдельных категорий лиц**

Пациенты пожилого возраста в силу психологических и физических особенностей не всегда способны осознать свое положение и оценить угрожающие здоровью риски. При старении происходят физиологические изменения, приводящие к ограничению темпа течения психических процессов, трудностям в усвоении нового, снижению уровня суждений и критики, обеднению эмоциональной сферы. У многих пациентов старших возрастных групп наблюдается ослабление памяти, что вместе с грузом накопленных хронических заболеваний не способствует усвоению незнакомой медицинской информации. При этом именно такие лица составляют значительную часть пациентов стационаров, и получение от них согласия на медицинское вмешательство является важным условием оказания качественной медицинской помощи. Система ЭМК должна позволять фиксировать волю таких лиц на принятие решений о тех, кто имеет право принимать решение о согласии на медицинское вмешательство в отношении таких пациентов.

Информированное согласие на медицинское вмешательство в отношении несовершеннолетних, как правило, дается их родителями или законными представителями. Такой подход закреплен в ст. 6 Конвенции о правах человека и биомедицине, национальным законодательством и судебной практикой. По общему правилу, родители не могут отказаться от лечения ребенка, жизнь которого находится в опасности. Особым статусом в медицинской сфере обладают эмансипированные несовершеннолетние, в отношении которых родители или лица, их заменяющие, не несут обязанности по заботе и надзору, например несовершеннолетние, состоящие в браке; такие несовершеннолетние за некоторыми исключениями приравниваются ко взрослым пациентам.

Согласно ст. 6 Конвенции о правах человека и биомедицине, мнение несовершеннолетнего следует принимать во внимание как фактор, значение которого определяется его возрастом и степенью зрелости.

В ряде штатов США несовершеннолетние имеют право самостоятельно, без согласия родителей обращаться за медицинской помощью в

<sup>417</sup> *Your Right to Make Healthcare Decisions [Electronic resource] // Colorado Hospital Association. - Mode of access : [https://cha.com/wp-content/uploads/2017/03/medicaldecisions\\_2011-02.pdf](https://cha.com/wp-content/uploads/2017/03/medicaldecisions_2011-02.pdf). Date of access : 19.08.2019.*

случае беременности, заболевания наркоманией и в некоторых других случаях. Но и в штатах, где такие законы не приняты, не было случаев привлечения врачей к ответственности за сам факт лечения несовершеннолетних в связи с указанными и иными болезнями без согласия родителей.

Согласно отечественному Закону о здравоохранении, несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет имеют право самостоятельно давать согласие на простое медицинское вмешательство. Несовершеннолетнему ребенку должна быть предоставлена возможность выразить свое мнение по поводу медицинского вмешательства, предлагаемого лечения, как непосредственно, так и через законных представителей либо через государственные органы опеки и попечительства. Лучше всего, если по достижении ребенком 14-летнего возраста, согласие на медицинское вмешательство оформляется за подписью законного представителя и самого несовершеннолетнего. Участие несовершеннолетнего в решении вопроса о необходимости и возможности медицинского вмешательства должно быть не основным, но обязательным, если состояние и развитие ребенка позволяют ему осмыслить медицинскую информацию, как того требуют международные соглашения.

Современное медицинское право исходит из того, что несогласие родителей ребенка на проведение процедур, направленных во благо ребенка (т.е. диагностику, лечение, но не на донорство, эксперимент) и не связанных с большим риском, не служит препятствием для лечения, если ребенок согласен. Сложной в этическом и правовом аспекте представляется ситуация, когда ребенок отказывается от применения мер медицинского характера, а родители или медицинское учреждение настаивают на этом, особенно если речь идет о спасении жизни ребенка.

## **Заключение**

1. Отсутствие международных обязательств по созданию систем ЭЗ предоставляет государствам широкие возможности по формированию этих систем с максимальным учетом своих национальных особенностей. Вместе с тем признание со стороны международного сообщества права на здоровье как одного из прав человека обуславливает необходимость осуществления мер по разработке и внедрению систем ЭЗ с учетом международных стандартов в области прав человека, в т. ч. права на здоровье, а именно таких четырех критериев, как: наличие, доступность, приемлемость, качество.

2. Возможно констатировать недостаточное внимание со стороны региональных объединений, участницей которых является Республика Беларусь, к вопросам электронного здравоохранения. В перспективе следует рассмотреть возможность создания общих рамок регулирования систем ЭЗ, в том числе в части обеспечения возможностей обмена данными (например при эмиграции) с учетом требуемых гарантий безопасности данных, обеспечения прав человека при этом.

3. Считаем целесообразным использовать подход Швеции и Эстонии в части необходимости получения согласия пациента для включения ЭМК в централизованную информационную систему здравоохранения, но не требовать такого согласия для создания ЭМК при обращении в медицинское учреждение, в том числе при оказании неотложной медицинской помощи. С точки зрения пациент-ориентированного подхода с технической точки зрения рекомендуется обеспечить возможность доступа к ЭМК посредством мобильных приложений.

4. С учетом принципа системности и комплексности правового регулирования общественных отношений рекомендуется реализовывать комплексный подход к созданию законодательства, регулирующего систему ЭЗ. При создании правового поля ЭЗ необходимо ориентироваться на подход, основанный на правах человека, при этом следует осуществить регламентацию следующих аспектов:

- законодательное закрепление нормативного определения термина «электронное здравоохранение» как комплексного понятия, отражающего процессы применения ИКТ при оказании медицинской помощи, не только в рамках единого информационного пространства здравоохранения, но и в других сферах жизнедеятельности;
- разграничение режимов национальной системы ЭЗ (ИЭМК) и электронной карты, создаваемой в конкретном учреждении (ЭМК), с учетом того, что получение медицинского обслуживания возможно не только в государственных учреждениях здравоохранения, но и в частных;
- процедуры применения web-сервисов, дистанционного взаимодействия врача и пациента, права на телекоммуникационное обслуживание населения в целях осуществления базовых механизмов информационного взаимодействия субъектов в области оказания услуг при использовании современных ИКТ, иные вопросы, в том числе связанные с реализацией иных рекомендаций.

5. При введении системы ЭЗ рекомендуется предусмотреть систему мониторинга ее использования, анализа возникающих при этом проблемных аспектов и реагирования на них в целях минимизации отрицательных последствий. Также рекомендуется принять достаточные и необходимые меры, направленные на **повышение цифровой грамотности медицинских работников**, путем обучения работе с информационными системами и повышения квалификации, в числе прочего в целях обеспечения полного отражения необходимых сведений в ЭМК, их системности и достоверности.

6. **Право на получение информации** о своем здоровье составляет важную часть права на личную жизнь. В условиях ЭЗ данное право может быть реализовано на новом уровне, обеспечивая предоставление пациентам понятной, доступной и объемной информации.

7. Система ЭЗ влечет изменение способа предоставления пациенту информации с технической точки зрения, однако при этом должно быть в полной мере обеспечено сохранение соблюдения **требований меди-**

**цинской этики** и деонтологии. Поскольку отдельные виды медицинской информации являются чувствительными и могут нанести пациенту вред (стресс и др. неблагоприятные последствия), рекомендуется ориентировать медицинских работников на предоставление таких сведений в ходе личного приема (предоставляя разъяснения, помощь и т. п.), и только при невозможности/после этого — размещать их в ЭМК.

8. Кроме того, рекомендуется рассмотреть возможности фиксации в ЭМУ желания пациента реализовать свое **право не знать** информацию о своем здоровье (по всем или отдельным его аспектам); такие сведения, например могут быть размещены в разделе ЭМК, который не доступен для просмотра пациентом.

9. В рамках регламентации **доступа пациента** к информации о своем здоровье рекомендуется предусмотреть меры по обеспечению безопасности таких данных, а также контроля доступа к ним, а именно предоставить пациенту возможность отслеживать, кто обращался к его ЭМК, закрывать определенные сведения для «непрофильных» специалистов, а также создать четкие и действенные механизмы для оперативного сообщения о возможных инцидентах безопасности и реагирования на них. Это также позволит осуществлять контроль, анализ деятельности медицинских работников со стороны пациентов, в том числе при возникновении конфликтных ситуаций.

10. В этих целях архитектура ЭЗ должна обеспечить удобство доступа к информации в ЭМК, иным сведениям в системе ЭЗ. Особое внимание следует уделить полноте и достоверности размещаемых в ЭМК данных. Рекомендуется обеспечить обратную связь между медицинскими работниками и пациентами в целях оперативного реагирования на инциденты, а также совершенствования системы ЭЗ.

11. В целях обеспечения принципа вовлеченности пациента в заботу о своем здоровье рекомендуется предусмотреть наличие ясной и простой **процедуры изменения (уточнения) сведений в ЭМК** по просьбе пациента. Внесение исправлений в ЭМК должно быть возможным в случае очевидных ошибок, опечаток и пр. Все корректировки сведений должны быть прослеживаемые, с тем чтобы исключить возможные злоупотребления. Предпочтительно решать соответствующие вопросы в рамках самого учреждения здравоохранения (например через форму на сайте или в системе ЭМК), без необходимости обращаться в судебные и иные органы.

12. По результатам проведенного исследования предлагается конкретизировать обязанности медицинского персонала по обеспечению **конфиденциальности** в условиях ЭЗ. В качестве возможного подхода предлагается закрепить возможность для медицинских работников знакомиться только с той конфиденциальной информацией, к которой получен доступ в силу исполнения прямых служебных обязанностей и использовать конфиденциальную информацию только в целях, для которых она предоставлена субъектом.

13. Представляется целесообразным внедрить организационные и иные гарантии недопущения предоставления сведений, которые могут оказаться значимыми для лица либо повлечь для него негативные последствия. В частности, для медицинских работников должны быть предусмотрены меры, в том числе технические, препятствующие разглашению конфиденциальных данных, в частности: сообщать устно или письменно кому бы то ни было (в том числе сотрудникам) конфиденциальную информацию, если это не вызвано служебной необходимостью; копировать конфиденциальные сведения из ЭМК.

14. В целях соблюдения конфиденциальности и прав человека, в особенности иностранцев, трансгендеров и некоторых иных категорий пациентов, считаем целесообразным при присвоении персональных номеров ЭМК не делать данный номер идентичным идентификационному номеру человека (данному в паспорте).

15. Достижению на практике более эффективных результатов в сфере конфиденциальности может способствовать создание и внедрение Руководства по конфиденциальности в области ЭЗ для медицинских работников.

16. С учетом того, что доступ к информации в системе ЭЗ может быть на различных законодательных основаниях предоставлен разным категориям лиц, рекомендуется рассмотреть возможность идентификации (аутентификации) каждого пользователя; ограничения доступа к данным по различным уровням доступа с учетом должностных или функциональных обязанностей (так называемый санкционированный многоуровневый доступ).

17. Для обеспечения должного оказания медицинской помощи пациентам, находящимся в исправительных учреждениях, необходима разработка механизмов получения информации, содержащейся в ЭМК, лицами, оказывающими им медицинскую помощь. Особое внимание при этом необходимо уделить обеспечению врачебной тайны, что обусловлено спецификой таких учреждений. Перспективным представляется и использование телемедицинских услуг. При их внедрении следует уделить особое внимание конфиденциальности сведений о здоровье заключенных.

18. Важной составляющей права на здоровье является **право на участие в принятии решения относительно здоровья**. Пациент реализует данное право путем дачи согласия на медицинское вмешательство. В период внедрения системы ЭЗ для обеспечения фиксации и учета мнения пациента (информированного согласия) рекомендуется использовать бумажную форму согласия, а далее ее отсканированный вариант загружать в систему ЭЗ (ЭМК пациента). В перспективе рекомендуется рассмотреть возможность размещения сведений о согласии или отказе от определенных вмешательств самим пациентом в системе ЭЗ, в том числе в рамках личного кабинета пациента.

19. Внедрение ЭМК должно учитывать право пациента на **отказ** от оказания медицинской помощи (медицинского вмешательства). Реко-

мендуется предусмотреть способ размещения этих сведений в системе ЭЗ с тем, чтобы медицинские работники имели возможность оперативного доступа к ним.

**20.** Рассмотреть возможность внесения в ЭМК пациентом определенных дополнительных сведений относительно своего здоровья, в том числе о полученных услугах в частных медицинских учреждениях, в том числе зарубежных. Представляется, что это позволит повысить эффективность взаимодействия врача и пациента в новых условиях, будет способствовать большему вовлечению последнего в принятие решений относительно своего здоровья.

**21.** В рамках ЭМК рекомендуется предоставить пациенту возможность указать сведения о лицах, которых он наделяет полномочиями принимать решения относительно его здоровья. Это возможно потребует корректировки закрепленного сегодня подхода, когда право на принятие решений относительно здоровья пациента, имеет неопределенный круг лиц, без определения приоритетности их позиции (в случае расхождения мнений) и независимо от их реальных отношений с пациентом. При этом у пациента отсутствуют легальные возможности по исключению тех или иных лиц из процесса принятия решений относительно своего здоровья.

**22.** Для обеспечения прав пожилых пациентов необходимо предусмотреть возможность внесения в ЭМК сведений о лицах, которые в установленном законом порядке имеют право принимать решение о согласии на медицинское вмешательство в отношении таких пациентов. Также в системе ЭЗ должен быть предусмотрен отдельный механизм получения согласия на медицинское вмешательство в отношении несовершеннолетнего.

*Научно-популярное издание*

## **Междисциплинарные исследования в области прав человека**

Главный редактор: *В. Л. Дубовский*

Редакторы: *М. В. Стражевич, Е. В. Коннова, Н. Ф. Ковкель*

Компьютерная подготовка: *М. Я. Цофин*

Подписано в печать 22.12.2020 г.

Формат 70x100<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Бумага офсетная. Офсетная печать

Усл. печ. л. 23,7. Уч.-изд. л. 16,4.

Тираж 100 экз. Заказ № 3593.

Издательство ЗАО «ЮНИПАК»

Свидетельство о государственной регистрации издателя, изготовителя  
и распространителя печатных изданий № 1/380 от 28.04.2015 г.

Ул. Сторожовская, 8, а/я 69, г. Минск, 220002, Беларусь

E-mail: unipack.d@gmail.com

ООО «Поликрафт»

Свидетельство о государственной регистрации издателя,  
изготовителя и распространителя

печатных изданий № 2/14 от 21.11.2013 г.

Ул. Кнорина, 50, корп. 4, офис, 401а, г. Минск, 220103, Беларусь

www.polycraft.by

Данная коллективная монография является второй из цикла монографий, посвященных исследованиям в области прав человека. Она содержит результаты НИР, проведенных междисциплинарными междуниверситетскими авторскими коллективами под эгидой Центра по правам человека при факультете международных отношений Белорусского государственного университета при поддержке Института прав человека и гуманитарного права им. Р. Валленберга. Проблематика исследований охватывает различные аспекты права на образование, права на участие в управлении делами общества и государства, гарантий прав несовершеннолетних в уголовном процессе, права на труд, права на частную жизнь, права на здоровье.

Монография будет полезна читателям, интересующимся вопросами прав человека с научной и практической точек зрения, а также специалистам, исследующим феномен междисциплинарности в науке. Кроме того, представленные в ней результаты могут быть использованы в правоприменительной практике.

ISBN 978-985-7256-06-8



**UNIPACK®**