



# EQUILIBRIUM

## ZESZYTY NAUKOWE WSE

---

rocznik 2019

numer 2(5)

ISSN 2545-1995

---



# EQUILIBRIUM

## ZESZYTY NAUKOWE WSE

---

rocznik 2019

numer 2(5)



## RADA NAUKOWA

Prof. dr hab. Leonid Dawydenko  
Doc. Dr Wołodymyr Demczenko  
Prof. dr hab. Władimir Fatiejew  
Dr hab. Roman Fedan  
Prof. dr hab. Karol Karski  
Prof. dr hab. Wasyl Krawciw  
Prof. Oleg Kuźmin  
Prof. dr hab. Zbigniew Makieta  
Prof. dr hab. inż. Zbigniew Malara  
Prof. dr hab. Olga Melnik  
Prof. dr inż. Hyllysh Omarom  
Prof. dr hab. Bazyli Poskrobko  
Dr hab. Krzysztof Rejman  
Prof. dr hab. Irina Storonianańska  
Dr hab. Wojciech Piontek  
Doc. dr Erika Zuperkiene  
Doc. dr Oleksandr Maslak  
dr Bogumiła Powichrowska

## LISTA RECENZENTÓW W 2019 ROKU

Dr Munir Al. Kaber  
Prof. dr hab. Mikołaj Bielacki  
Doc. dr Aleksandr Bietousow  
Dr hab. Mikołaj Jalinik  
Dr Joanna Jończyk  
Dr hab. Ewa Gruszewska  
Prof. dr hab. Jurij Kriworotko  
Dr hab. Aleksander Maksimczuk  
Dr Piotr Mazuruk  
Dr Ewa Piekarska  
Dr Monika Truszkowska-Kursak

## KOMITET REDAKCYJNY

Redaktor naczelny:  
**dr Andrzej Dzun**

Sekretarz redakcji:  
**dr Dorota A. Hataburda**

REDAKTOR NAUKOWY ZESZYTU  
**dr Andrzej Dzun**

ADRES REDAKCJI  
Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku  
ul. Zwycięstwa 14/3  
15-703 Białystok

e-mail: [redakcja@wse.edu.pl](mailto:redakcja@wse.edu.pl)  
[www.wse.edu.pl](http://www.wse.edu.pl)

## KOREKTA

Urszula Glińska  
Aneta Szekalska

## PROJEKT | SKŁAD

Agencja Wydawnicza Ekopress  
601 311 838

## WYDAWCA

Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej  
ul. Zwycięstwa 14/1, 15-732 Białystok  
tel. 85 652 00 24

## COPYRIGHT © BY

Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku

Białystok 2019

## EQUILIBRIUM 2019 | nr 2(5)

- 4** **Irina Belowa**  
Правовое регулирование режима рабочего времени, времени отдыха и охраны труда работника, выполняющего дистанционную работу в республике Беларусь
- 14** **Leonid Dawydenko**  
Институциональные подходы развития органического сельского хозяйства на основе сертификации
- 24** **Tatiana Filipczik**  
Актуальные проблемы и направления развития правотворчества в Республике Беларусь
- 35** **Agnieszka Grzybowska**  
Kapitał ludzki a wartość banku
- 46** **Jurij Kriworotko, Dymitrij Sokol**  
Фискальные концепции в региональном и местном управлении в постсоветских странах
- 62** **Natallia Misarewicz**  
Магдебургское право на Белорусских землях: причины распространения и особенности
- 75** **Dina Skiutte**  
Конституционно-правовое обеспечение и реализация политических прав женщин в Республике Беларусь: теория и практика
-

Ирина Белова

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЕЖИМА РАБОЧЕГО ВРЕМЕНИ, ВРЕМЕНИ ОТДЫХА И ОХРАНЫ ТРУДА РАБОТНИКА, ВЫПОЛНЯЮЩЕГО ДИСТАНЦИОННУЮ РАБОТУ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

### LEGAL REGULATION OF WORKING TIME MODE, REST TIME AND LABOR SAFETY FOR EMPLOYEES PERFORMING TELEWORK IN THE REPUBLIC OF BELARUS

#### АННОТАЦИЯ

Цель исследования – разграничить понятия «дистанционная работа», «надомный труд» и «фриланс», а также рассмотреть новые нормы трудового законодательства Республики Беларусь о режиме рабочего времени, времени отдыха и охране труда работника, выполняющего дистанционную работу. Методологическую основу исследования составляют системный, формально-юридический, сравнительно-правовой методы. В результате исследования сделано заключение о том, что условия трудовой деятельности при дистанционной работе стороны будут определять самостоятельно в трудовом договоре, руководствуясь общими положениями Трудового кодекса Республики Беларусь. Социальные последствия: разработка проблем правового статуса работника, выполняющего дистанционную работу, в национальном законодательстве служит укреплению принципа социальной справедливости в регулировании трудовых правоотношений. Экономические последствия: совершенствование правового регулирования дистанционной работы оптимизирует экономические отношения между нанимателем и работником.

#### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

дистанционная работа, режим рабочего времени, время отдыха, охрана труда

#### ABSTRACT

The purpose of the study is to distinguish the concepts of “telework”, “work from home” and “freelancing” and to consider new norms of labor legislation of the Republic of Belarus on working time mode, rest time and labor safety of an employee performing telework. The methodological basis of the research is based on system, formal legal, and comparative legal methods. As a result of the study, it was concluded that the parties will determine the conditions of employment for telework independently in the employment contract, guided by the general provisions of the Labor code of the Republic of Belarus. Social consequences: the development of problems of the legal status of an employee performing telework in the national legislation serves to strengthen the principle of social equity in the regulation of labor relations. Economic consequences: improving the legal regulation of telework optimizes the economic relationship between the employer and the employee.

*Translated by Irina A. Belova*

#### KEYWORDS

telework, working time mode, rest time, labor safety

## ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время во многих странах мира прослеживается тенденция все большей информатизации очень многих отраслей экономики. Большое количество работ и услуг могут осуществляться дистанционно, соответственно, и трудовые функции все в большей степени могут выполняться работниками не на конкретном рабочем месте, а на удалении, с использованием информационных технологий. Дистанционный труд может носить транснациональный характер, а потому следует знать – каким образом регулируются правовые отношения по осуществлению дистанционной работы в том или ином государстве.

К выше обозначенным отношениям, изначально применялась Конвенция Международной организации труда 1996 г. № 177, а также Рекомендации Международной организации труда 1996 г. № 184 «О надомном труде», принятые на Генеральной конференции Международной организации труда в Женеве. Рекомендации закрепили термин «надомный труд», который означает «работу, которую лицо, именуемое надомником, выполняет:

- по месту его жительства или в других помещениях по его выбору, но не в производственных помещениях работодателя;
- за вознаграждение;
- с целью производства товаров или услуг, согласно указаниям работодателя, независимо от того, кто предоставляет оборудование, материалы или другие используемые ресурсы, если только это лицо не располагает такой степенью автономии и экономической независимости, которая необходима для того, чтобы считать его независимым работником в соответствии с национальным законодательством или судебными решениями»<sup>1</sup>.

Рамочное соглашение европейских социальных партнеров по телеработе от 16 июля 2002 года закрепило иной вид удаленной работы – «телеработу», под которой понимается *«форма организации и/или выполнения работы, с использованием информационных технологий, в контексте трудового договора/отношения, где работа, которая также может быть выполнена в помещениях работодателя, осуществляется вне этих помещений на регулярной основе»*<sup>2</sup>.

В основе соглашения заложены следующие моменты:

- защита информации;
- добровольный характер телеработы;
- оборудование (работодатель несет ответственность за предоставление, монтаж и техническое обслуживание оборудования, необходимого для телеработы на постоянной основе, за исключением случаев, когда работник использует свое личное оборудование);
- организация рабочего времени (телеработник самостоятельно управляет своим рабочим временем);

<sup>1</sup> O nadomnom trude: Rekomendacii meždunarodnoj organizacii truda (1996), № 184.

<sup>2</sup> Framework agreement by European social partners on telework, 2002.

- неприкосновенность частной жизни (работодатель обязан уважать неприкосновенность частной жизни, использование какой-либо системы мониторинга в отношении телеработника должно быть пропорционально его цели и введено в действие в соответствии с требованиями соответствующего законодательства).

В п. 9 Рамочного соглашения о телеработе закреплено, что «в рамках действующего законодательства, коллективных договоров и правил компании, телеработник управляет организацией своего рабочего времени. Рабочая нагрузка и стандарты работы телеработника эквивалентны таковым у сопоставимых работников на территории работодателя. Работодатель обеспечивает принятие мер по предотвращению изоляции телеработника от остальных работников компании, например: предоставление ему/ей возможности встретиться с коллегами на регулярной основе и доступ к информации о компании».

Телеработа – вид удаленной занятости, требующий использования коммуникационных систем как средств труда, а надомная работа – это вид удаленной занятости, при котором использование коммуникационных систем как средства труда не обязательно.

Термин «телеработа» по своей сути не отличается от термина «дистанционная работа». Телеработа тоже предполагает обязательность *использования информационных технологий* как средств труда.

Законодательство Республики Беларусь предусматривает возможность заключения с исполнителями определенных удаленных видов деятельности трудового или гражданско-правового договора.

Разновидностью выполнения удаленной работы является ее выполнение лицом, выполняющим работы по договору подряда или иному гражданско-правовому договору в соответствии с законодательством. Такие лица зачастую именуются термином «фрилансер», и их деятельность не регулируется трудовым законодательством.

В Республике Беларусь трудовым законодательством регулируется работа надомников и лиц, осуществляющих дистанционную работу.

## 1 НОРМЫ НАЦИОНАЛЬНОГО ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩИЕ ДИСТАНЦИОННУЮ РАБОТУ

Особенности регулирования труда работников-надомников установлены главой 25 Трудового кодекса Республики Беларусь (далее – ТК Республики Беларусь)<sup>3</sup>.

Нормы трудового законодательства, регулирующие труд работника, выполняющего дистанционную работу, были включены в главу 25 ТК Республики Беларусь в 2019 году.

Согласно ст. 307 ТК Республики Беларусь дистанционной будет считаться работа, которую работник выполняет вне места нахождения нанимателя с использованием для выполнения этой работы и осуществления взаимодействия с нанимателем информационно-коммуникационных технологий.

На работников, выполняющих дистанционную работу, распространяется действие законодательства о труде и иных актов законодательства с учетом особенностей, установленных главой 251 ТК Республики Беларусь, где закрепляются особенности содержания трудового договора, условий его прекращения, режима рабочего времени и времени отдыха, охраны труда дистанционных работников.

Согласно ч. 1 ст. 304 ТК Республики Беларусь (вступила в силу с 2014 года) работниками-надомниками считаются лица, заключившие трудовой договор с нанимателем о выполнении работы на дому личным трудом с использованием собственных материалов, оборудования, инструментов, механизмов, приспособлений или выделяемых нанимателем либо приобретаемых за счет средств нанимателя. При этом между работником и нанимателем заключается трудовой договор, работнику-надомнику устанавливается режим труда и отдыха. Наниматель контролирует производственный процесс и режим труда и отдыха работника при помощи средств связи.

В отличие от работников-надомников, которые выполняют работу по месту своего жительства или в других помещениях по их выбору вне помещений нанимателя, работник, осуществляющий дистанционную работу, сможет выполнять поручаемую ему работу с использованием информационно-коммуникационных технологий в любом месте, где будет удобно самому работнику. Условия обмена документами и информацией в процессе трудовой деятельности, способы передачи результатов труда, особенности режима труда и отдыха, порядка предоставления отпуска, иные условия при дистанционной работе стороны будут определять самостоятельно в трудовом договоре, то есть стороны будут взаимодействовать на дистанции.

<sup>3</sup> Trudovoj kodeks Rossijskoj Federacii: 30 dekab. 2001 g. № 197-FZ: prinât Gos. Dumoj 21 dekab. 2001 g.: odobr. Sovetom Federacii 26 dekab. 2001 g.



При этом предусматривается, что заключение трудового договора с работником, выполняющим дистанционную работу, должно осуществляться только при личном присутствии работника.

Особенностью рабочего времени и времени отдыха работников, выполняющих дистанционную работу, является то, что на них распространяются лишь нормы ТК Республики Беларусь о продолжительности рабочего времени и времени отдыха, включая отпуск.

Согласно ст. 307 ТК Республики Беларусь режим рабочего времени и времени отдыха работника, выполняющего дистанционную работу, устанавливается по согласованию с нанимателем трудовым договором либо определяется работником самостоятельно, что указывается в трудовом договоре.

Организация учета рабочего времени и времени отдыха, необходимость предоставления перерывов в течение рабочего дня определяются трудовым договором.

Безусловно, практически невозможно проконтролировать режим рабочего времени работников, выполняющих дистанционную работу.

При необходимости, можно установить режим труда и отдыха работника в трудовом договоре и прописать право нанимателя контролировать режим труда, например, посредством электронных средств связи. В таком случае в трудовом договоре следует закрепить обязанность работника постоянно поддерживать связь с нанимателем в установленном порядке.

Особенностью дистанционной работы является возможность работников, выполняющих дистанционную работу, самостоятельно распределять рабочее время и время отдыха, если иное не предусмотрено трудовым договором. Работник, выполняющий дистанционную работу, самостоятельно определяющий режим рабочего времени и времени отдыха, по своему усмотрению определяет рабочие и выходные дни, начало и окончание рабочего дня, продолжительность перерывов в работе. В связи с этим у нанимателя отпадает необходимость ведения учета рабочего времени и заполнения табеля рабочего времени на дистанционного работника, не возникает необходимости повышенной оплаты труда за работу в ночное и сверхурочное время, выходные и праздничные дни.

Если же в трудовом договоре установлен режим работы, переработка должна быть оплачена в утвержденных ТК Республики Беларусь размерах.

## 2 НОРМЫ РОССИЙСКОГО ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩИЕ ДИСТАНЦИОННУЮ РАБОТУ: СРАВНИТЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

В Российской Федерации с принятием Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» Трудовой кодекс Российской Федерации (далее – ТК России)<sup>4</sup> был дополнен главой, посвященной особенностям регулирования труда дистанционных работников.

В Российской Федерации нормы о дистанционном труде действуют уже несколько лет, а потому наш законодатель, при разработке изменений и дополнений ТК Республики Беларусь, учитывал опыт России, но все же имеются определенные различия в правовом регулировании труда дистанционных работников.

В Российской Федерации ст. 312.4 ТК России «Особенности режима рабочего времени и времени отдыха дистанционного работника» имеет следующее содержание:

*«Если иное не предусмотрено трудовым договором о дистанционной работе, режим рабочего времени и времени отдыха дистанционного работника устанавливается им по своему усмотрению.»*

*Порядок предоставления дистанционному работнику ежегодного оплачиваемого отпуска и иных видов отпусков определяется трудовым договором о дистанционной работе в соответствии с настоящим Кодексом и иными актами, содержащими нормы трудового права.»*

Очевидно, что ТК Республики Беларусь, в отличие от ТК России устанавливает право нанимателя принимать участие в определении режима рабочего времени и времени отдыха работника, выполняющего дистанционную работу, а также устанавливает необходимость соблюдать нормы продолжительности рабочего времени и времени отдыха, предусмотренные ТК Республики Беларусь.

Что касается охраны труда, то в статье 307 ТК Республики Беларусь закреплена лишь обязанность нанимателя ознакомить работника, выполняющего дистанционную работу, с требованиями по охране труда при работе с оборудованием и средствами, предоставленными или рекомендованными нанимателем.

Удаленность работника от нанимателя не освобождает последнего от обязанности всесторонне и полно обеспечивать реализацию мер охраны труда. И, как указано в ч. 2 ст. 307 «иные обязанности нанимателя по обеспечению безопасных условий и охраны труда могут предусматриваться трудовым договором».

Очевидно, что при таких формулировках ТК Республики Беларусь, предоставляющих нанимателю и работнику свободу в определении условий труда и его охраны, условия обеспечения трудовой деятельности дистанционного работника должны быть четко регламентированы в рамках трудового договора.

<sup>4</sup> Trudovoj kodeks Rossijskoj Federacii: 30 dekab. 2001 g. № 197-FZ: prinât Gos. Dumoj 21 dekab. 2001 g.: odobr. Sovetom Federacii 26 dekab. 2001 g.

Закон Республики Беларусь от 23 июня 2008 г. «Об охране труда» (далее – Закон об охране труда)<sup>5</sup> не содержит положений об охране труда работника, выполняющего дистанционную работу, однако, ст. 16 «Охрана труда работников-надомников», предусматривает:

*«Обязанности и права нанимателей и работников-надомников в области охраны труда определяются настоящей статьей и трудовым договором, если иное не предусмотрено законодательными актами.*

*Работы, поручаемые работникам-надомникам, не могут быть противопоказаны им по состоянию здоровья и должны выполняться в условиях, соответствующих требованиям по охране труда.*

*Наниматель обязан:*

- *обеспечивать безопасность при эксплуатации оборудования, инструментов, механизмов и приспособлений, предоставленных в бесплатное пользование работникам-надомникам;*
- *осуществлять стажировку, инструктаж и проверку знаний работников-надомников по вопросам охраны труда при эксплуатации оборудования, инструментов, механизмов и приспособлений, предоставленных им в бесплатное пользование;*
- *информировать работников-надомников о существующем риске повреждения здоровья и полагающихся средствах индивидуальной защиты;*
- *осуществлять обязательное страхование работников-надомников от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в соответствии с законодательством;*
- *исполнять другие обязанности, предусмотренные трудовым договором.*

*Наниматель имеет право:*

- *требовать от работников-надомников соблюдения требований по охране труда;*
- *обращаться в соответствии с законодательными актами в организации здравоохранения, иные организации, осуществляющие в порядке, установленном законодательством, медицинскую деятельность, за сведениями о тяжести полученных работниками-надомниками производственных травм, наличии у работников-надомников заболеваний, которые могли привести к получению таких травм, а также о нахождении их в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения;*
- *обращаться в государственные органы, в том числе в суд, для защиты своих прав в порядке, установленном законодательством.*

*Работник-надомник обязан:*

- *соблюдать требования по охране труда;*
- *использовать и правильно применять средства индивидуальной защиты;*

<sup>5</sup> Об охране труда: Закон Resp. Belarus' ot 23 iúnâ 2008 g., № 356-Z.

- *проходить медицинские осмотры, стажировку, инструктаж и проверку знаний по вопросам охраны труда в порядке, установленном законодательством;*
- *заботиться о личной безопасности и личном здоровье;*
- *исполнять другие обязанности, предусмотренные трудовым договором.*

*Работник-надомник имеет право на:*

- *личное участие или участие через своего представителя, уполномоченного в соответствии с законодательством, в расследовании произошедшего с ним несчастного случая на производстве и (или) его профессионального заболевания;*
- *обеспечение необходимыми средствами индивидуальной защиты;*
- *отказ от выполнения порученной работы в связи с необеспечением нанимателем безопасности при эксплуатации оборудования, инструментов, механизмов и приспособлений, предоставленных ему в бесплатное пользование, при непредоставлении ему средств индивидуальной защиты, если это предусмотрено трудовым договором, а также в случае возникновения непосредственной опасности для жизни и здоровья его и окружающих до устранения этой опасности. При отказе от выполнения порученной работы по указанным основаниям работник-надомник обязан незамедлительно письменно сообщить нанимателю либо уполномоченному должностному лицу нанимателя о мотивах такого отказа».*

Положения данной статьи можно распространить и на работника, выполняющего дистанционную работу, включив определенные положения в трудовой договор.

В Российской Федерации, например, в части второй ст. 312.3 «Особенности организации и охраны труда дистанционных работников» ТК России указано, что из всех обязанностей работодателя в сфере охраны труда, предусмотренных ст. 212 ТК, в отношении дистанционных работников действуют только следующие:

- а) расследование и учет несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в установленном ТК, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами порядке;
- б) выполнение предписаний должностных лиц федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства, других федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор) в установленной сфере деятельности, и рассмотрение представлений органов общественного контроля в установленные ТК, иными федеральными законами сроки;
- в) обязательное социальное страхование работников от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

А также ст. 312.3 предусматривает обязанность работодателя осуществлять ознакомление дистанционных работников с требованиями охраны труда при

работе с оборудованием и средствами, рекомендованными или предоставленными работодателем.

Наниматель обязан принять необходимые меры, чтобы сохранить жизнь, здоровье и трудоспособность работников. В настоящее время работники, выполняющие дистанционную работу, наиболее часто выполняют работу по заданию нанимателя с помощью электронной техники. Нанимателю необходимо разработать и утвердить инструкцию по охране труда при работе с техникой, используемой в работе, если она может представлять угрозу жизни и здоровью работника.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Конституционный Суд Республики Беларусь в своем Решении от 9 июля 2019 г. указал: «Конституционный Суд считает, что дополнение Трудового кодекса положениями, регламентирующими труд работников, которые выполняют дистанционную работу, вызвано объективной потребностью рынка труда и направлено на реализацию политики занятости населения в условиях развития информационного общества, в котором информационно-коммуникационным технологиям отводится роль необходимого инструмента социально-экономического прогресса, а также на развитие гибких и нестандартных форм занятости населения в соответствии с правовыми нормами, в том числе той его части, которой не в полной мере доступен труд в месте расположения нанимателя. В указанных нормах Закона получили развитие положения Конституции о гарантировании гражданам Республики Беларусь права на труд как наиболее достойный способ самоутверждения человека, обязанности государства создавать условия для полной занятости населения (ч. 1 и ч. 2 ст. 41), а также об обязанности государства принимать все доступные ему меры для создания внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь, предусмотренных Конституцией (ч. 1 ст. 59)»<sup>6</sup>.

Таким образом, в 2019 году в ТК Республики Беларусь включена специальная глава, регламентирующая дистанционный труд. Закреплено понятие дистанционной работы, под которой понимается выполнение работником вне места нахождения нанимателя определенного вида работы с использованием для ее выполнения и осуществления взаимодействия с нанимателем информационно-коммуникационных технологий.

На работников, осуществляющих дистанционную работу, распространяются общие нормы ТК Республики Беларусь, в том числе в части продолжительности рабочего времени и времени отдыха, предоставления отпусков и т.д. Лицам, работающим на дистанции и заключившим трудовой договор, будут предоставляться

<sup>6</sup> O sootvetstvii Konstitucii Respubliki Belarus' zakona Respubliki Belarus' «Ob izmenenii zakonov»: Rešenje Konstitucionnogo Suda Respubliki Belarus' ot 09 iúlâ 2019 g. № R-1185/2019.

все социально-трудовые гарантии, предусмотренные трудовым законодательством. В заключаемом лично работником и нанимателем трудовом договоре обязательно должно быть указано, что работа является дистанционной. Условия обмена документами и информацией в процессе трудовой деятельности, способы передачи результатов труда, особенности режима труда и отдыха, порядка предоставления отпуска, охраны труда и иные условия при дистанционной работе стороны будут определять самостоятельно в трудовом договоре.

## Литература

О надомном труде: Рекомендации Международной организации труда 1996 г. № 184.

Framework agreement by European social partners on telework, 2002.

Трудовой кодекс Республики Беларусь: 26 июля 1999 г., № 296-З: принят Палатой представителей 8 июня 1999 г.: одобр. Советом Респ. 30 июня 1999 г.

Трудовой кодекс Российской Федерации: 30 декаб. 2001 г., № 197-ФЗ: принят Гос. Думой 21 декаб. 2001 г.: одобр. Советом Федерации 26 декаб. 2001 г.

Об охране труда: Закон Респ. Беларусь от 23 июня 2008 г., № 356-З.

О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении законов»: Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 09 июля 2019 г., № Р-1185/2019.

## Literatura

O nadomnom trude: Rekomendacii meždunarodnoj organizacii truda (1996), № 184.

Framework agreement by European social partners on telework, 2002.

Trudovoj kodeks Respubliki Belarus': 26 iúlja 1999 g., №296-Z: pryinât Palatoj predstavitelej 8 iúnâ 1999 g.: odobr. Sovetom resp. 30 iúnâ 1999 g.

Trudovoj kodeks Rossijskoj Federacii: 30 dekab. 2001 g., № 197-FZ: prinât Gos. Dumoj 21 dekab. 2001 g.: odobr. Sovetom Federacii 26 dekab. 2001 g.

Ob ochrane truda: Zakon Resp. Belarus' ot 23 iúnâ 2008 g., № 356-Z.

O sootvetstvii Konstitucii Respubliki Belarus' zakona Respubliki Belarus' «Ob izmenenii zakonov»: Rešenie Konstitucionnogo Suda Respubliki Belarus' ot 09 iúlâ 2019 g., № R-1185/2019.

Леонид **Давыденко**

## ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ РАЗВИТИЯ ОРГАНИЧЕСКОГО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА НА ОСНОВЕ СЕРТИФИКАЦИИ

### INSTITUTIONAL APPROACHES TO THE DEVELOPMENT OF ORGANIC FARMING BY MEANS OF CERTIFICATION

#### АННОТАЦИЯ

Объект исследования статьи: малые и средние хозяйства как многочисленные субъекты хозяйствования в области органического земледелия. Проанализированы институциональные подходы производства органической продукции сельского хозяйства на основе её сертификации в мировой практике. Определено, что одной из перспективных форм сертификации органической продукции фермерских хозяйств является система гарантийного участия. Предложены институциональные изменения по совершенствованию условий поддержки органического сельского хозяйства на основе внедрения дополнительных форм сертификации.

Предмет исследования: внедрение дополнительных форм сертификации органической продукции сельского хозяйства.

Методы исследования: изучение, обработка и систематизация теоретического и практического материала, сравнительный анализ и синтез мировой практики.

#### ABSTRACT

The research object of the article is small and medium-sized farms as numerous economic entities in the field of organic land use. Institutional approaches to the production of organic agricultural products based on their certification in world practice are analyzed. It is determined that one of the promising forms of certification of organic products of farms is the system of guarantee participation. Institutional changes to improve the conditions for supporting organic agriculture based on the introduction of additional forms of certification are proposed.

The subject: of the study is the introduction of additional forms of certification of organic agricultural products.

Research methods: study, processing and systematization of theoretical and practical material, comparative analysis and synthesis of world practice.

*Translated by Leonid Davydenko*

#### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

институциональные подходы, малые и средние хозяйства, механизмы сертификации, система гарантийного участия

#### KEYWORDS

institutional approaches, small and medium-sized farms, certification mechanisms, guarantee participation system

## ВВЕДЕНИЕ

Органическое сельскохозяйственное производство представляется одним из приоритетных направлений движения Республики Беларусь, Польши и других стран к «зеленой экономике». Основой экономической политики в данной области может стать органическое сельское хозяйство, спрос на продукцию которого растет во всем мире. Использование продукции органического земледелия в Беларуси ассоциируется с рядом выгод, связанных с повышением конкурентоспособности и устойчивости развития аграрной отрасли, социально-экономическим развитием сельских территорий, производством общественных благ.

Основные потребители эко-продуктов – люди со средним и высоким достатком, проживающие в развитых странах (90% мировых продаж приходится на Северную Америку и Европу). При этом, рынок потребления органических продуктов растет быстрее, чем растут площади, задействованные под их производство. Неудивительно, что в качестве поставщиков сегодня акцент смещается на развивающиеся страны: наибольшее количество эко-производителей приходится на Индию, Эфиопию и Мексику и др. В дополнение к экспортным продажам эти страны постепенно развивают внутренние рынки.

В Республике Беларусь рынок органических продуктов питания находится на стадии зарождения, однако при создании необходимых институциональных условий он способен начать стремительно развиваться как по внутреннему потреблению, так и по экспортному направлению. Сегодня в стране работают 17 сертифицированных производителей органической продукции, их число активно растет. В основном они занимаются сбором ягод, производством овощей и фруктов. Главным каналом продаж экологически чистой фермерской продукции являются специализированные интернет-магазины (более 10 ресурсов). Ассортимент крупных торговых сетей представлен скромно, однако постепенно расширяется. Готовится законопроект об органических продуктах питания, способный дать толчок развитию отрасли. Планируется, что органическое агропроизводство получит широкое применение в стране и к 2030 г. доля органических земель в общей площади сельскохозяйственных угодий составит 3-4 %. В связи с этим, интерес представляет изучение потенциального спроса на эко-продукты.

Особенно актуальным вопросом внутренней политики Беларуси и Польши является занятость в сельской местности. Органическое производство не только предоставляет возможности создания дополнительных рабочих мест (в том числе косвенно связанных с сельским хозяйством, как например, экотуризм), но и позволяет задействовать производителей разного размера. Интерес представляет рассмотрение применяемых в мире систем обеспечения качества (гарантийных систем), на основе которых организуется производство в органическом сельском хозяйстве.



## 1 НОВЫЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ ПРОИЗВОДСТВА ОРГАНИЧЕСКОЙ ПРОДУКЦИИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

В Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Беларуси на период до 2030 года предусмотрен рост доли органических земель в общей площади сельскохозяйственных земель до 3-4 %<sup>1</sup>. Для достижения данной цели необходим комплекс мер по повышению доступности органического землепользования для субъектов хозяйствования. Во-первых, он включает в себя создание соответствующего национального сертификационного органа и его признание в ЕС и ЕАЭС. Во-вторых, для снижения транзакционных издержек целесообразно внедрять дополнительные схемы сертификации, ориентированные на наращивание объемов производства для удовлетворения спроса на внутреннем рынке.

Особенность экономических отношений на рынке органической продукции предполагает функционирование систем обеспечения гарантии ее качества. В мировой практике распространение получили три институциональные подходы производства органической продукции, выделяемые по специфике договорных отношений (таблица 1): индивидуальная и групповая сертификация третьей стороной, а также система гарантийного участия (СГУ).

Механизмы сертификации третьей стороной были сформированы в контексте необходимости обеспечения проверяемой безопасности продукции для крупных переработчиков и открытых рынков с анонимным обменом и введены в действие по меньшей мере в 181 стране мира. Вместе с тем сегодня важную роль на рынке органической продукции играет кооперация. Расширяются возможности для участия мелких и средних хозяйств в выпуске органической продукции благодаря распространению таких гарантийных систем, как групповая сертификация (ГС) и система гарантийного участия.

Так, во многих государствах помимо индивидуальной сертификации третьей стороной предусмотрена групповая сертификация хозяйств, территориально близко расположенных и имеющих сходство в технологических процессах производства. Групповая сертификация – это подход, который облегчает доступ мелких собственников к сертификации органической продукции, основанной на системе внутреннего контроля (Internal control system – ICS). Такая система позволяет внешнему сертификационному органу делегировать периодическую проверку отдельных членов группы определенному органу или подразделению в рамках сертифицированного оператора. Сторонние сертификационные органы должны лишь проверять правильность функционирования системы, а также проводить несколько повторных проверок отдельных мелких хозяйств. Сертификация группы регулируется специальным набором требований аккредитации ИФОАМ для органов по сертификации, контролирующим органическое производство и процессы переработки.

<sup>1</sup> Nacionalna strategija ustojčivogo socialno-ekonomičeskogo razvitja Respubliki Belarus na period do 2030 goda, Ėkon. búl. NIĖI M-va ėkonomiki Resp. Belarus, 2015, № 4, s. 100

**Таблица 1. Структурные элементы институциональных форм производства органической продукции в мировой практике, на 2018 г.**

Table 1. Structural elements of institutional forms of organic production in the world practice, for 2018

Характеристики	Сертификация третьей стороной (национальная/ международная)		Система гарантийного участия
	Индивидуальная	Групповая	
Типичное применение	Внутренний и экспортный рынки		Продажи на местных, районных, областных и национальных рынках
Ограничения	Международная: только для тех стран или программ, на которые имеет аккредитацию сертификационное агентство Национальная: не для экспорта		Не для промышленной переработки, экспорта и больших оптовых рынков
Число участников	Один	Не менее 15 участников (по стандартам сертифицирующей компании CERES)	Обычно несколько сотен или тысяч участников
Гарантийная основа	Регулярные инспекции		Репутация производителя и группы, социальное участие
Субъект контроля	Сертифицирующая организация		Внутренний контроль СГУ, социальный контроль (в том числе потребителями)
Специфика механизмов сертификации	Сертификат принадлежит хозяйству	Сертификат принадлежит группе фермеров, перерабатывающей, торговой или экспортной компании. Сертифицируются единичные продукты. Участники должны находиться в географической близости, иметь схожее производство	Гибкие, учитывают местный социальный контекст, основаны на активном участии заинтересованных сторон, социальных связях, доверии и обмене знаниями. Сертифицируется хозяйство целиком. Обычно фермеры владеют собственными сертификатами СГУ
Издержки контроля	Высокие	Средние	Низкие, зависят от интересов участников
Кто несет издержки	Производитель	Распределяются между производителями	Все заинтересованные стороны
Где применяется	Охватывает 2,9 млн. производителей в 181 стране мира (на 2017 год)	Признается национальными стандартами (Япония), NOP (США). В ЕС – только для импортной продукции из развивающихся стран	Инициативы СГУ функционируют в 66 странах мира; 241 СГУ объединяют более 311 тыс. фермеров с сертификацией более 76 тыс. хозяйств (на 2017 год)

Источник: Website of the Federation of organic agriculture movements (IFOAM), Mode of access: <https://www.ifoam.bio>, Date of access: 25.09.2019.

Группы могут быть организованы как самостоятельно, так и под началом внешних организаций, таких как перерабатывающие или торговые компании. Они должны иметь формальную структуру и систему внутреннего обмена информацией. Многие программы ГС субсидируются экспортными компаниями, поэтому фактическая стоимость сертификации для фермеров невелика. Как правило, в таком случае сертификат получается на определенный экспортируемый продукт. Таким образом, не всегда право собственности на сертификат принадлежит фермерам, обычно они ведут торговлю через группу, имеющую сертификат, и продают только те продукты, которые были сертифицированы.

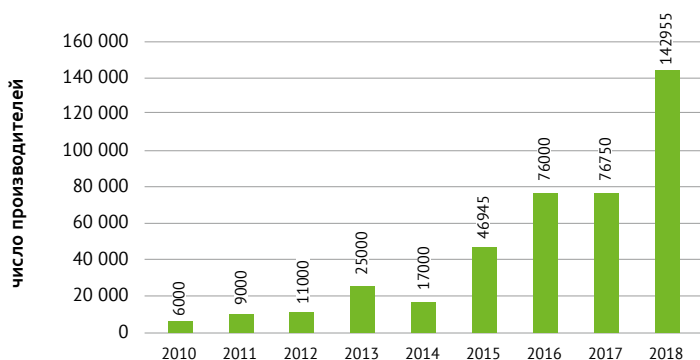
## 2 СИСТЕМА ГАРАНТИЙНОГО УЧАСТИЯ (СГУ)

Важную роль в расширении производственного потенциала в органическом секторе играют так называемые системы гарантийного участия – альтернатива сертификации третьей стороной, подходящая для мелких хозяйств и переработчиков в рамках локального рынка. Такие гарантийные модели функционируют в 66 странах мира, и охватывают десятки, сотни и тысячи фермеров каждая.

Как правило, гарантийная система, основанная на сертификации третьей стороной, малодоступна для мелких хозяйств, т.к. она сопряжена с барьерами в виде прямых затрат и оформления документов. Системы гарантийного участия представляют собой альтернативную, менее затратную, локальную систему обеспечения качества с упором на социальный контроль и накопление знаний. СГУ как дополнительный метод сертификации крайне важны для дальнейшего роста органического движения. Они позволяют задействовать мелких фермеров с низким доходом, которые могут получить наибольшую выгоду от присоединения к системе органического производства.

В мире отмечается стремительное распространение СГУ за последние несколько лет (рисунок 1), особенно в развивающихся странах (Индии, государствах Латинской и Центральной Америки, Юго-восточной Азии и Африки). В этих странах большинство сертифицированных хозяйств ориентируют производство на отдаленные экспортные рынки для покрытия расходов на сертификацию, поэтому их продукция малодоступна для местных потребителей.

Система гарантийного участия (СГУ) активно практикуется не только в беднейших, но и в развитых странах с высокой долей импорта органической продукции (таблица 2). Вовлекая больше фермеров в систему органического производства через прямые и местные продажи, СГУ не только предлагают гораздо более широкий доступ к органической продукции для местных потребителей, но и делают ее более доступной для потребителей с низким доходом. Таким образом, СГУ стали неотъемлемой частью будущего роста органического движения, выгоды от которого смогут получить не только крупные производители и обеспеченные потребители.



**Рис. 1. Рост числа производителей, задействованных в СГУ в мире**

Figure 1. Growth in the number of manufacturers involved in the SGU in the world

Источник: The world of organic agriculture: statistics and emerging trends 2018, FiBL, IFOAM, Frick, Mode of access: <http://orgprints.org/34669/1/WILLER-LERNOUD-2018-final-PDF-low.pdf/>, Date of access: 16.10.2019.

**Таблица 2. Лидирующие страны по числу производителей, вовлечённых в СГУ на 1 тыс. га сельскохозяйственных земель, на 2017 год**

Table 2. The leading countries in the number of producers involved in the SGU for 1 thousand hectares of agricultural land for 2017

Страна	Число вовлеченных в СГУ производителей, на 1 тыс. га с. х. земель	Страна	Число вовлеченных в СГУ производителей, на 1 тыс. га с. х. земель
1 Вануату	6,331551	16 Бельгия	0,141398
2 Фиджи	5,174118	17 Перу	0,136953
3 Кирибати	3,529412	18 Лаос	0,12157
4 Индия	1,853673	19 Зимбабве	0,089506
5 Корея, респ.	1,175917	20 Бенин	0,0816
6 Бурунди	0,997049	21 Киргизия	0,077981
7 Уганда	0,643288	22 Таиланд	0,072863
8 Босния и Герцеговина	0,484382	23 Непал	0,072798
9 Эквадор	0,467368	24 Сенегал	0,056382
10 Шри-Ланка	0,275912	25 Танзания	0,051576
11 Соломоновы острова	0,25	26 Коста-Рика	0,046604
12 Боливия	0,246358	27 Парагвай	0,045693
13 Бутан	0,192678	28 Камбоджа	0,040697
14 Руанда	0,17387	29 Куба	0,040471
15 Филиппины	0,15836	30 Уругвай	0,034603

Источник: The world of organic agriculture: statistics and emerging trends 2018, FiBL, IFOAM, Frick, Mode of access: <http://orgprints.org/34669/1/WILLER-LERNOUD-2018-final-PDF-low.pdf/>, Date of access: 16.10.2019.

Деятельность участников СГУ основана на внутреннем контроле; ее члены получают письменный сертификат о подтверждении соответствия качества продукции установленным нормам. Существуют процедуры, гарантирующие понимание фермерами органических стандартов, которые они обязуются соблюдать. Фермеры также участвуют в экспертных обзорах (своего собственного хозяйства и других хозяйств). Некоторые инициативы СГУ включают обязательное регулярное посещение учебных занятий.

В таких инициативах также используется социальный контроль, который эффективен только тогда, когда местные заинтересованные стороны имеют право собственности и непосредственное участие в механизмах сертификации (в отличие от ответственности перед удаленным органом власти). Использование социального контроля путем вовлеченности и расширения возможностей местных заинтересованных сторон предоставляет им «право собственности» на процесс сертификации, что крайне важно для СГУ.

Инициативы СГУ включают в себя управляемые инспекции на месте. Кроме того, неотъемлемой частью успешной работы СГУ является вовлечение потребителей. Их роль может заключаться в содействии первоначальной разработке инициативы (в том числе стандартов), регулярном участии в местных, региональных и национальных собраниях, контроле работы фермерских хозяйств. В некоторых странах потребители играют активную роль в управлении кооперативами СГУ.

Как правило, в рамках СГУ фермеры руководствуются в своей деятельности использованием признанного на международном уровне стандарта органического сельского хозяйства, такого как стандарт ИФОАМ (Международной федерации экологического сельскохозяйственного движения). Все инициативы СГУ располагают документацией, позволяющей проверить деятельность отдельного хозяйства людям, специально для этого не обученным (фермерам, потребителям и другим членам СГУ). Помимо этого, организуются тренинги для желающих отправиться на выездную проверку хозяйства.

В деятельность инициатив СГУ может также входить тестирование продукта. Такое решение определяется интересами заинтересованных сторон (в т.ч. потребителей) и их готовностью нести дополнительные расходы.

Социальный контроль, заложенный в основе СГУ, работает только тогда, когда:

- местная группа причастна к владению собственностью и ответственна за систему;
- существуют предварительно согласованная договоренность в случае оппортунистических действий членов СГУ;
- договоренность насчет таких действий воспринимается адекватно (не слишком резкие, не слишком мягкие последствия);
- существуют определенные последствия для группы целиком, если не будут предприняты действия в случае обнаружения несоблюдения правил отдельным фермером.

Принципы СГУ заключаются в том, что несоблюдение правил говорит о потребности фермера в дополнительных знаниях об органических принципах и

методах. Процесс проверки нацелен не на наказание, а на улучшение. Часто санкции при менее серьезных и непреднамеренных ошибках в первый раз менее суровы и фактически являются стимулом для большей поддержки фермера. В результате, социальное внимание (в дополнение к образованию) сводит к минимуму вероятность того, что ошибка снова будет допущена. Во многих инициативах СГУ нарушения, обнаруженные на одной ферме в локальной группе, также имеют последствия для всей группы.

Специфика маркировки продукции, выпущенной по системе СГУ, зависит от страны. В некоторых странах действует законодательство, ограничивающее использование термина «органический» только теми операциями, которые прошли сертификацию третьей стороной (США, ЕС, Япония). В других странах органическая сертификация также распространяется на СГУ (Бразилия, Боливия, Новая Зеландия). Во многих странах нет однозначной законодательной трактовки для внутренних органических продуктов. В Индии и США данные о фермерах СГУ размещены в сети Интернет, в Индии также информация доступна через систему текстовых сообщений SMS, связанной с ярлыками на продуктах СГУ в местах продажи. В некоторых странах продукция, выпущенная по схемам СГУ, поставляется за рамки локальных рынков: продается крупными супермаркетами (США) и на экспорт (Бразилия). При такой практике необходим тщательный контроль цепочки поставок.

Таким образом, функционирование рынка органической продукции, сертифицированной в рамках модели гарантийного участия, достаточно эффективно для экономической системы, организованной на основе интенсивных социальных связей и отношений. Данная система отношений позволяет задействовать дополнительные возможности органического сельского хозяйства, в том числе связанные с реализацией его продукции в соответствии с европейскими стандартами<sup>2</sup>.

Так, например, развитие экотуризма на базе многофункционального сельского хозяйства является мировым трендом. Агрэкотуризм используется в качестве стратегии для содействия устойчивому сельскому хозяйству и местному развитию, сохранению экологического равновесия регионов<sup>3</sup>.

Стоит особо отметить потенциал развития органического сельского хозяйства в сфере функционирующих экотуристических усадеб и санаторно-оздоровительных учреждений Беларуси и Польши. Для выявления особенностей организации питания в субъектах экотуризма в Беларуси было опрошено 58 владельцев экотуристических усадеб из всех областей страны. Сбор первичного статистического материала проводился в марте 2019 года. Опрос показал, что 91,4% экотуристических усадеб предлагают постояльцам продукцию с собственного подсобного хозяйства. Некоторые агроусадьбы (например, «Хутор Ёдишки» в Витебской обла-

<sup>2</sup> Prokopůk A. (2016), *Strukturni transformacij ekonomiki regioniv v umovah èvrointegracii: dosvid Pol'si ta perspektivi jogo vikoristanã v Ukraini*, Lviv: DU «Institut regionalnih doslidžen' imeni M.I. Dolišnego NAN Ukraini», s. 83-86.

<sup>3</sup> Broniewicz E., Powichrowska B.M. (red.) (2016), *Od ekonomiki ochrony środowiska do nauki o kreowaniu wiedzy. Szkoła naukowa Profesora Bazylego Poskrobki*, Białystok: Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, s. 175-220.

сти) предлагают на продажу продукцию, выращенную на базе семейного фермерского хозяйства. Местная продукция используется в меню 67,3% экотуристических усадеб, в том числе для приготовления «фирменных» блюд. В основном, это делается для формирования имиджа, нежели для экономии средств. Около 32% респондентов осведомлены о расположении поблизости от собственных усадеб хозяйств, выпускающих сертифицированную органическую продукцию. Треть из отметивших – это готовы сотрудничать с такими хозяйствами (в том числе уже сотрудничает 1 усадьба). Очевидно, что для мелких субъектов, чья основная деятельность связана с предоставлением туристических услуг, приусадебное выращивание органической продукции может быть реализовано только при низких издержках на ее сертификацию на базе дополнительной модели системы гарантийного участия.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Следует отметить, что реализация целей устойчивого развития сельского хозяйства, улучшения здоровья нации и благополучия людей осуществима лишь на основе политики, совместно формируемой органами власти, гражданским обществом и частным сектором. Особое внимание необходимо уделить продовольственной безопасности на национальном, местном и индивидуальном уровнях, содействию социальному развитию, в соответствии с принципами уважительного отношения к традиционным, а также культурным ценностям и окружающей среде<sup>4</sup>.

Такая политика должна предусматривать: во-первых, институциональные подходы поддержки органического сельского хозяйства на основе сертификации гарантийного участия органами государственной власти и местного самоуправления; во-вторых, полный охват устойчивого сельского хозяйства и устойчивых цепочек добавленной стоимости для внутреннего и международных рынков.

Организация механизмов сертификации дополнительных гарантийных систем позволит расширить охват фермерских хозяйств органическим сельским хозяйством проявить его гибкость и высокий потенциал дальнейшего развития в мировой экономике. Это будет отвечать стратегической задаче обеспечения качественной продукцией групп населения с разным уровнем материального достатка, а также сохранения социальной, экономической и экологической стабильности сельских территорий.

<sup>4</sup> Belskij V. I. (2018), *Ėkonomičeskij mehanizmgosudarstvennogo regulirovaniâ selskohozâjstvennogo proizvodstva: teoriâ, metodologiâ, praktika* Minsk: Institut sistemnyh issledovanij v APK NAN Belarusi, s. 193-195.

## Литература

Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года, Экон. бюл. НИЭИ М-ва экономики Респ. Беларусь, 2015, № 4, с. 100.

The world of organic agriculture: statistics and emerging trends 2018, FiBL, IFOAM, FiBL, Mode of access: <http://orgprints.org/34669/1/WILLER-LERNOUD-2018-final-PDF-low.pdf/>, Date of access: 16.10.2019.

Website of the Federation of organic agriculture movements (IFOAM), Mode of access: <https://www.ifoam.bio>, Date of access: 25.09.2019.

**Давыденко Л.Н.** (2017), *Международные подходы к развитию экотуризма в Республике Беларусь, [в:] Агрэкоэкологізм в Беларусі: тэндэнцы і перспектывы развіцця*. Матэрыялы VIII Міждунар. навуч.-практ. конф., Мінск, 11 дек. 2017 г., Іздательскі цэнтр БГУ, с. 54-61.

**Гусаков В.Г.** (2018), *Прыорытэтычныя напраўленні павышэння эфектыўнасці, конкурэнтаспосібнасці і ўстойлівасці развіцця аграрнай атрады Рэспублікі Беларусь*, Вес. Нац. акад. навук Беларусі. Сер. аграр. Навук, т. 56, № 4 с. 401-409

**Прокопюк А.** (2016), *Структурныя трансфармацыі эканомікі рэгіёнаў у умовах эўроінтэграцыі: досвід Польшчы та перспектывы яго выкарыстання ў Украіні*, Львів, ДУ «Інстытут рэгіянальных даследаванняў імяні М.І. Дольшнскага НАН Украіны, с. 83-86.

**Broniewicz E., Powichrowska B.M.** (red.) (2016), *Od ekonomiki ochrony środowiska do nauki o kreowaniu wiedzy. Szkoła naukowa Profesora Bazylego Poskrobki*, Białystok: Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, s. 175-220.

**Бельский В.И.** (2018), *Экономический механизм государственного регулирования сельскохозяйственного производства: теория, методология, практика*, Минск, Институт системных исследований в АПК НАН Беларуси, с. 193-195.

## Literatura

Nacionalna strategija ustoјčivoga socialno-ekonomičeskoga razvitija Respubliki Belarus na period do 2030 goda, Ėkon. bŭl. NIĖI M-va ėkonomiki Resp. Belarus, 2015, № 4, s. 100.

The world of organic agriculture: statistics and emerging trends 2018, FiBL, IFOAM, Frick, Mode of access: <http://orgprints.org/34669/1/WILLER-LERNOUD-2018-final-PDF-low.pdf/>, Date of access: 16.10.2019.

Website of the Federation of organic agriculture movements (IFOAM), Mode of access: <https://www.ifoam.bio>, Date of access: 25.09.2019.

**Davydenko L.N.** (2017), *Meždunarodnye podhody k razvitiu ėkoturizma v Respublike Belarus, [v:] Agro-ėkoturizm Belarusi: trendy i perspektivy razvitiâ*. Materialy VIII Meždunar. nauč.-prakt. konf., Minsk, 11 dek. 2017g., Izdatelskij centr BGU, s. 54-61.

**Gusakov V.G.** (2018), *Priortetnye napravleniâ povyšeniâ ėffektivnosti, konkurentosposobnosti i ustoјčivosti razvitiâ agrarnoj otrasy Respubliki Belarus, Ves.Nac. akad. navuk Belarusi. Ser. agrar. Navuk, T. 56, № 4, s. 401-409.*

**Prokopŭk A.** (2016), *Strukturni transformacii ekonomiki regioniv v umovah ėvointegracii: dosvid Polŝi ta perspektivi jogo vikoristaniâ v Ukraini*, Lviv: DU Institut regionalnih doslidžen imeni M.I. Dolišnogo NAN Ukraini, s. 83-86.

**Broniewicz E., Powichrowska B.M.** (red.) (2016), *Od ekonomiki ochrony środowiska do nauki o kreowaniu wiedzy. Szkoła naukowa Profesora Bazylego Poskrobki*, Białystok: Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, s. 175-220.

**Belskij V.I.** (2018), *Ėkonomičeskij mehanizm gosudarstvennogo regulirovaniâ selskohožâjstvennogo proizvodstva: teoriâ, metodologiâ, praktika* Minsk: Institut sistemnyh issledovanij v APK NAN Belarusi, s. 193-195.



Татьяна Филипчик

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ПРАВОТВОРЧЕСТВА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

### ACTUAL PROBLEMS AND DIRECTIONS OF THE DEVELOPMENT OF REGISTRATION IN THE REPUBLIC OF BELARUS

#### АННОТАЦИЯ

Цель исследования – рассмотреть актуальные проблемы правотворчества, которые требуют решения в целях повышения качества и эффективности современного законодательства, проанализировать некоторые тенденции и основные направления совершенствования правотворческой деятельности в Республике Беларусь и в ряде зарубежных стран. Основные методы исследования: сравнительно-правовой, системного анализа, формально-юридический и др. Делается вывод о том, что в Республике Беларусь с учетом прогрессивного зарубежного опыта в целях совершенствования правотворческого процесса внедряются новые технологии и получают развитие перспективные проекты, позволяющие повысить качество и эффективность национального законодательства. Экономические последствия: совершенствование правотворческой деятельности будет способствовать разработке новых подходов к решению таких насущных проблем, как количество и качество нормативных правовых актов, экономичное использование ресурсов при их подготовке, разработке и реализации. Социальные последствия: реализация ряда предложений по совершенствованию правотворческой деятельности позволит учитывать особенности социально-экономического, политического, культурного развития страны в национальном законодательстве; индивидуальные и общественные интересы, реальные потребности и ожидания людей, традиции и социальные ценности белорусского народа при формировании правотворческой политики государства.

#### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

правотворчество, законодательство,  
нормативный правовой акт, закон,  
правовой мониторинг

#### ABSTRACT

The purpose of the study is to consider current problems of lawmaking that need to be addressed in order to improve the quality and effectiveness of modern legislation, to analyze some trends and main directions for improving lawmaking in the Republic of Belarus and in a number of foreign countries. The main research methods: comparative legal, system analysis, formal legal, etc. It is concluded that in the Republic of Belarus, taking into account progressive foreign experience, in order to improve the law-making process, new technologies are being introduced and promising projects are being developed to improve quality and efficiency national legislation.

Economic consequences: improving lawmaking will contribute to the development of new approaches to solving pressing problems such as the quantity and quality of regulatory legal acts, the economical use of resources in their preparation, development and implementation.

Social consequences: the implementation of a number of proposals for improving lawmaking will take into account the peculiarities of socio-economic, political, cultural development of the country in national legislation; individual and public interests, real needs and expectations of people, traditions and social values of the Belarusian people in the formation of the law-making policy of the state.

*Translated by Tatiana V. Filipčik*

#### KEYWORDS

lawmaking, legislation, normative legal act,  
law, legal monitoring

## ВВЕДЕНИЕ

Правотворчество является важнейшей сферой государственной деятельности. В настоящее время по мере интенсивного развития и усложнения общественных отношений процесс разработки и принятия норм права представляет собой довольно сложную и ответственную деятельность, которая требует немало усилий, затрат человеческих и материальных ресурсов, вовлечения все большего круга специалистов, ученых, практиков, экспертов и иных субъектов.

Следует отметить, что, несмотря на особенности и специфику исторического, правового, политического, социально-экономического развития современных государств, некоторые проблемы в сфере правотворчества существенно не отличаются и приобретают универсальный характер, затрагивают все этапы правотворческого процесса – от разработки проектов нормативных правовых актов и до вступления их в силу и реализации на практике.

С развитием и усложнением самой системы права, появлением новых отраслей законодательства изменяются приоритеты и направления правотворческой политики. Наблюдается тенденция взаимодействия мирового сообщества в решении проблем качества и эффективности правотворческой деятельности, выработке адекватной современным реалиям тактики и стратегии принятия наиболее значимых решений.

Основная часть. Качество законодательства зависит от многих факторов, которые преимущественно находятся в сфере правотворчества. В Республике Беларусь правовая политика в целом и правотворческая, в частности, направлена на повышение эффективности правового регулирования общественных отношений, адаптацию национальной системы права к современным реалиям, повышению авторитета закона. Тем не менее, имеется ряд проблем, решение которых является приоритетным направлением государственно-правового развития нашего государства.

### 1 АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В СФЕРЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВА

Система законодательства, которая существует в каждом государстве, является результатом правотворческой деятельности. Именно на этапе правотворчества формируются потенциальные свойства правовых норм, исходные показатели эффективности правовых предписаний, а «последующие этапы правового регулирования уже напрямую связаны с качественным их содержанием» (Войко L.N. 2009, s. 140).

В настоящее время можно обозначить ряд общих проблем, требующих теоретического и практического решения.

Во-первых, увеличение массива нормативных правовых актов. Активная правотворческая деятельность последних лет потребовала существенного обновления законодательства. С 2006 г. в Национальном реестре правовых актов Респу-

блики Беларусь регистрируется не менее десяти тысяч правовых актов<sup>1</sup>. Значительный объем принятых и принимаемых норм затрудняет процесс их реализации, приводит к разрастанию противоречий и появлению правовой неопределенности, что оказывает влияние на развитие национальной правовой системы в целом.

Чрезмерное увлечение законодательствованием, по мнению французского ученого А. Гагарона, когда это приводит к появлению огромного числа законов в стране, ведет к «истощению юридической системы. Неумелое обращение с законодательством может быть не только бесполезным, но и даже опасным для общества» (Gaгарон А., 2004, s. 41).

Законы обрастают таким множеством дополнений и нормативных разъяснений, что установление их подлинного смысла и надлежащее применение оказывается почти невозможным. По мнению американского правоведа Л. Фуллера «закон, который меняется ежедневно, хуже отсутствия закона» (Fuller L.L. 2007, s. 52). Большое количество законодательных актов, не обеспеченных соответствующими возможностями политико-правовой системы, приводит к инфляции законов, они теряют свою социальную полезность и не пользуются уважением со стороны тех, кому они были адресованы (Gorban V.S. 2009, s. 46-47). Понятие «инфляции законов» употребляет и А. Гагарон, полагая, что в таком состоянии законы образуют огромный «склад» норм, трудно поддающихся усвоению и порождающих непредвиденные эффекты (Gaгарон А., 2004, s. 42).

Во-вторых, несмотря на существенные достижения в совершенствовании приемов и правил юридической техники, повышении содержательного и юридико-технического качества нормативных правовых актов, имеется ряд проблем, требующих пристального внимания как со стороны ученых, так и нормотворческих структур.

Это касается наличия большого количества отсылочных норм, различия в терминологии законодательных актов, чрезмерной перегруженности норм, затрудняющей их понимание. В Национальном центре правовой информации (НЦПИ) подсчитали, что в законодательстве содержится 24 различных определения термина «близкие родственники», 47 – термина «перевозчик»<sup>2</sup>.

В-третьих, немаловажной проблемой является недостаточное прогнозирование последствий принятия нормативных правовых актов при подготовке их проектов, что влечет внесение дополнений, изменений либо отмену этих актов сразу после их принятия.

Средством преодоления многих правотворческих ошибок является системное научное прогнозирование как развития законодательства, так и эффективности применения прогнозируемых норм (Filipčik T.V. 2012, s. 39-40).

Прогнозирование тенденций развития законодательства и характера социальных последствий практики реализации правовых нововведений является

<sup>1</sup> Nacionalnyj pravovoj Internet-portal Respubliki Belarus: Novosti PRAVO.BY, 31 marta, 2017 g., Nac. centr pravovoj inform., pobrane z: <http://pravo.by/novosti/novosti-pravo-by/2017/march/23548>.

<sup>2</sup> O normativnyh pravovyh aktah Respubliki Belarus: Zakon Resp. Belarus, 17 iülâ 2018 g., № 130-Z.

неотъемлемой частью государственно-правового реформирования. Потребность в правовом прогнозировании обусловлена активной нормотворческой деятельностью государственных органов, результаты которой в значительной степени зависят от прогнозов, основанных на анализе общественных отношений, нуждающихся в правовом регулировании.

В Республике Беларусь деятельность по созданию действенных механизмов, способствующих качественному и своевременному прогнозированию, начала активно осуществляться сравнительно недавно.

В-четвертых, одной из актуальных проблем представляется необходимость учета общественного мнения, потребностей и интересов народа в законодательстве. Уважение и авторитет законов и иных нормативных правовых актов в государстве непосредственно формируется только в случае адекватного отражения этих социальных факторов.

Следует обратить внимание еще на одну проблему. В некоторых случаях недостатки закона списывают на неэффективность правоприменительной деятельности, полагая, что законодатель установил необходимый минимум правил и требований и далее судья или иной правоприменитель должен довести исполнение законодательных положений до логического завершения путем претворения их в реальность. При таком подходе (как отмечает А. Гарapon) закон представляется продуктом-полуфабрикатом, а задача судьи – завершить его приготовление. Следует понимать, что качество принимаемых актов законодательства формируется на всех стадиях – от проектирования до применения закона.

Таким образом, процесс разработки и принятия нормативных правовых актов, а особенно кодифицированных, должен сопровождаться консолидацией усилий как правотворческих, так и правоприменительных органов.

## **2 НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

В Республике Беларусь основные направления развития правотворчества получили отражение в ряде концептуальных документов, программ, актов законодательства. В Законе Республики «О нормативных правовых актах», вступившем в силу в 2019 году, содержатся положения, закрепляющие конкретные меры по совершенствованию национального законодательства. В соответствии с указанным законом получают развитие правовой мониторинг и оценка регулирующего воздействия, регламентируются процедуры прогнозирования и планирования, приемы и способы юридической техники, вопросы разработки концепций проектов нормативных правовых актов и др.

Совершенствование законодательства выдвигает необходимость обобщения практики, учета критики со стороны лиц, на которых закон распространяет свое действие. Более внимательное и систематическое наблюдение за действием законов, связанное с предоставлением обратной информации от правопримени-

теля к законодателю, не только способствует повышению качества и эффективности законов, но одновременно решает ряд сложных проблем. В настоящее время в Республике Беларусь прогнозирование и последующее планирование правотворчества осуществляется на основе анализа правоприменительной практики.

Обилие изменений, вносимых в законы, быстрая замена принятых норм затрудняют информирование тех, кому законы адресованы.

Требование пристального наблюдения за действиями законов, централизованной регистрации и использования результатов этого наблюдения «привело бы в случае его осуществления не к более частым изменениям законов, а, напротив, к более стабильным законам. Кто, не задумываясь, принимает решения и действует, вынужден чаще менять свои решения и действия, чем тот, кто все обдумывает заранее и основательно. И в плане нормативной информации, и в плане юридической техники это только бы упростило, а не усложнило само правотворчество» (Šuvalov I.I. 2005, s. 87).

Необходимость повышения эффективности законодательства, совершенствования правотворческой и правоприменительной деятельности обусловило введение механизма правового мониторинга в Республике Беларусь, который способствует «выработке прогнозов о последствиях принятия законов, повышению открытости принятия нормотворческих решений, информированности граждан и общественности о состоянии правовой системы, повышению уровня правосознания и правовой культуры общества в целом» (Gujda E.P. 2012, s. 83-85).

В Республике Беларусь особое внимание уделяется вопросам совершенствования технико-юридических свойств норм права, имеются определенные достижения в этой области. В Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» поставлена задача «упростить правила нормотворческой техники, применяемые при подготовке проектов нормативных правовых актов. Одним из нововведений законопроекта является определение единых обязательных требований к подготовке проектов нормативных правовых актов всех нормотворческих органов».

Закон также указывает на основные требования нормотворческой техники, в том числе к терминологии, а также языковые, стилистические требования, предъявляемые к тексту нормативного правового акта; общие вопросы подготовки проектов новых нормативных правовых актов, внесения изменений в нормативные правовые акты, толкования, приостановления, возобновления, продления действия, отмены и признания нормативных правовых актов (их структурных элементов) утратившими силу.

Как справедливо отмечает В.С. Горбань «адекватность инструментария, применяемого при формулировании норм, является предпосылкой того, что воля законодателя будет правильно и ясно истолкована» (Gorban V.S. 2009, s. 108). В идеале правовые понятия должны быть сформулированы так, чтобы не оставлять пространства для произвольного толкования.

Отсутствие четкого, научно обоснованного представления о том, каким должно быть законодательство и возможные последствия его реализации, не приведет

к достижению поставленных перед правотворчеством задач. Стабильность и высокое качество законодательства могут быть обеспечены только в том случае, когда принцип «научности правотворчества» найдет свое достойное место и последовательную реализацию.

К средствам обеспечения научной обоснованности нормативных правовых актов относят не только экспертизу законопроектов, но и «различные качественные и количественные методы, применяемые в области социальных наук (интервью, наблюдения, анализ текста, практические тесты, демонстрационные программы, моделирование, эксперимент, прогноз, системный анализ, создание сценариев и др.), которые используются в сочетании друг с другом для получения надежных и более точных результатов» (Belikova K.M. 2008, s. 39). Сегодня повышается роль и участие научного сообщества на всех стадиях правотворческого процесса.

Во многих зарубежных странах все большую актуальность приобретает практика оценки законодательства. По мнению ряда зарубежных исследователей (в частности профессора Л. Мадера), под оценкой подразумевается анализ и определение влияния законодательства.

В последние десятилетия оценка стала весьма важным элементом в законодательной практике многих стран (Швейцарии, ФРГ, Франции, США и др.). В этих странах широко используются как процедурные, так и организационные меры. Например, в США к процедурным мерам можно отнести обязательство составлять периодические отчеты или оценочные клаузулы (обязательство осуществлять перспективную и (или) ретроспективную оценку

Позитивно оценивая шаги по внедрению ОРВ в республике, И.П. Сидорчук отмечает, что «ОРВ следует рассматривать как эффективный инструмент в руках самих регуляторов правовых отношений – государственных органов (должностных лиц). Эта технология позволит им не только прогнозировать последствия принимаемых правовых решений, но и обеспечить выработку наиболее оптимальных и объективных из них за счет усиления социально-экономической обоснованности, прогностической и рискованности составляющих» (Sidorčuk I.P. 2017, s. 24).

Оценка регулирующего воздействия для нашей республики процесс новый и сложный, требующий проведения дальнейших исследований на основе анализа зарубежного опыта, разработки методологической основы для его проведения и др.

Одной из самых важных и «ответственных», в качестве «отправного пункта» правотворческого процесса является стадия разработки проекта правового акта. В настоящее время со стороны нормотворческих органов уделяется особое внимание именно подготовке проектов нормативных правовых актов. При этом более активно в этот процесс вовлекаются представители научного сообщества, юристы-практики.

В основе любого закона лежит определенная концепция, которая показывает действительное наличие проблемы, степень ее актуальности, необходимость решить ее именно законодательным путем, отсутствие альтернатив решения про-

блемы. Ж. Жоуберт однажды справедливо заметил, что «лучше рассмотреть проблему, не решая ее, чем решить, не рассмотрев ее прежде» (Gorban V.S. 2009, s. 83).

Нами поддерживается позиция ученых в отношении того, что начальным и самым сложным этапом современного законотворчества является разработка концепции законопроекта. Разработка концепции закона представляет собой неотъемлемый содержательный элемент методики законодательства, «систему способов и средств определения необходимости и целесообразности решения законодателя» (Gorban V.S. 2009, s. 99).

В обобщенном виде под концепцией законопроекта можно понимать результат практического применения методики законодательства по воплощению в законе замысла законодателя, включающего цель – решение определенной проблемы, а также способ (способы) достижения этой цели – соответствующие законодательные решения.

В Республике Беларусь с 2005 г. в ежегодных планах подготовки законопроектов предусматривается (в том числе) разработка концепций наиболее сложных и значимых проектов законов. В соответствии с Законом «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» в начале подготовки значительного по объему, сложного по содержанию и (или) наиболее значимого по степени важности регулируемых общественных отношений проекта нормативного правового акта разрабатывается его концепция.

Ежегодными планами подготовки законопроектов может предусматриваться разработка концепций наиболее значимых и сложных законопроектов, вносимых на согласование Президентом Республики Беларусь.

Таким образом, нами сделан вывод о том, что приоритетным направлением правотворческой политики в области совершенствования современного законодательства является подготовка качественной концепции проекта правового акта, особенно закона, что позволит не только избежать правотворческих ошибок, но станет прочным фундаментом будущего правового акта, предпосылкой его эффективности.

В Послании Конституционного Суда Республики Беларусь «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2016 году» отмечается, что «в современных условиях в целях дальнейшего повышения эффективности законодательства необходимо выработать новые подходы к кодификации, определив критерии правового регулирования на уровне законов и уровне подзаконных актов». На наш взгляд, это является одним из важнейших направлений правотворческой политики в настоящее время.

Сегодня одной из проблем, по мнению ряда ученых, является отсутствие правового регулирования самого процесса кодификации. Не существует какого-либо документа, который бы регламентировал сам процесс проведения кодификации и условия ее осуществления. Все это существует лишь в теории, в научных трудах. Таким образом, в связи с отсутствием строго регламентированного процесса кодификации, разработка и принятие кодексов происходит по той же схеме, что

и разработка и принятие обычных законов, без акцента на специфичность данных нормативных правовых актов.

Следующая проблема заключается в отсутствии единой методики кодификации. В нашей стране при составлении кодексов используется сразу несколько различных по своей сути методик. При этом разработанные в зарубежных странах методики не в полной мере могут быть успешно адаптированы для национальной правовой системы.

В современной научной литературе появились такие понятия, как «декодификация» и «рекодификация», которые для отечественной правовой науки являются достаточно новыми.

Под декодификацией понимают изменения в массиве нормативно-правового регулирования в определенной сфере общественных отношений, связанные с признанием утратившим силу кодекса (или совокупности кодексов) в этой сфере или постепенным его «размыванием», с возвратом к полисистемности в правовом регулировании в указанной сфере.

Несмотря на то, что в России, Украине и других постсоветских странах декодификация вызывает опасения и довольно критическое отношение, в странах Южной Америки и других регионов мира (например, во Франции) она достаточно изучена и апробирована.

В последнее время наблюдается тенденция развития рекодификации законодательства. Рекодификация – полная замена кодекса (группы кодексов) на новый кодифицированный акт (новую группу кодексов), либо существенное изменение структуры и объема правовой регламентации, входящей в исходный кодекс (группу кодексов) с учетом практики его (их) применения, либо изменение (включая дополнение) фундаментальных и иных наиболее существенных положений кодекса (группы кодексов) (Solovev A.A. 2011, s. 72).

Полагаем, что уже имеется тенденция превращения рекодификации в один из основных методов совершенствования законодательства. И далее эта тенденция будет развиваться.

Анализ правовой действительности дает основание полагать, что кодификация, декодификация и рекодификация в целом играют ключевую роль в процессе упорядочения и обновления действующего законодательства.

В Республике Беларусь запущен механизм унификации гражданского процессуального и хозяйственного процессуального законодательства и разработки единого Гражданского процессуального кодекса. Сосредоточение в одном нормативном правовом акте всех процессуальных норм в данной сфере позволит свести к минимуму риск появления пробелов, расхождений и коллизий в регулировании процедуры рассмотрения гражданских и экономических дел.



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог, можно обозначить ряд направлений совершенствования правотворческой деятельности на современном этапе:

- прогнозирование правовых, общественно-политических, финансово-экономических, социальных, криминологических, экологических, демографических и иных последствий принятия закона; планирование деятельности по достижению целей правовых норм;
- учет специфических закономерностей права и соблюдение правил юридической техники при формулировании и конструировании правовых норм;
- осуществление правового мониторинга, систематическое наблюдение за действием законов, связанное с предоставлением обратной информации от правоприменительных органов;
- включение оценки регулирующего воздействия при подготовке проектов нормативных правовых актов с целью повышения их качества и эффективности;
- учет конкретно-исторических условий, социально-экономического и культурного развития общества, национальных правовых традиций и интересов народа при разработке и принятии нормативных правовых актов, заимствовании зарубежного опыта в процессе совершенствования национального законодательства;
- обеспечение научной обоснованности, формирование четкого научно обоснованного представления о том, каким должно быть законодательство и возможные последствия его реализации;
- подготовка качественных концепций проектов нормативных правовых актов;
- консолидация усилий правотворческих и правоприменительных органов при разработке проектов нормативных правовых актов, осуществлении всех видов кодификации;
- разработка научно обоснованных подходов и методик при осуществлении кодификационной деятельности (особенно при формулировании норм права, при разработке вопроса о степени обобщенности нормы), что находит отражение в востребованности закона, его эффективности;

На наш взгляд, разработка наиболее эффективных способов и механизмов совершенствования современного законодательства, повышение качества правотворческой деятельности должно осуществляться при консолидации усилий ученых и юристов-практиков. Это позволит еще на начальном этапе выявить многие проблемы и определить пути их решения.

## Литература

**Бойко Л.Н.** (2009), Эффективность права под углом национального правового менталитета, Журнал российского права, № 5(149), с. 134-141.

О количестве правовых актов, зарегистрированных в Национальном реестре правовых актов, Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. Взято из: <http://pravo.by/pravo-vaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/natsionalnyy-reestr/sistema-ucheta/statistika/>.

**Гарапон А.** (2004), Хранитель обещаний: суд и демократия, Москва, Nota Bene, с. 328.

**Фуллер Л.Л.** (2007) Мораль права, Москва, ИРИСЭН, с. 306.

**Горбань В.С.** (2009), Понятие, теория и проблемы формирования общей концепции эффективности законодательства, Москва, ИД «Юриспруденция», с. 160.

Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь: Новости PRAVO.BY, 31 марта, 2017 г., Нац. центр правовой информ. Взято из: <http://pravo.by/novosti/novosti-pravo-by/2017/march/23548/>.

**Филипчик Т.В.** (2012), Совершенствование законодательства как условие эффективности норм права, [в:] Роль гражданского общества, социального и правового государства в защите и реализации прав человека: материалы II межвузовской науч.-практ. конф., Гродно, 24 мая 2012 г., ред. кол.: С.И. Викторова [и др.], Гродно, УП Экоперспектива, с. 103-105.

**Шувалов И.И.** (2005), Проблема эффективности правотворчества в свете современной политико-правовой теории управления обществом, «Журнал российского права», № 4, с. 87-97.

**Гуйда Е.П.** (2012), О правовом мониторинге в Республике Беларусь, Актуальные вопросы совершенствования правовой системы на современном этапе: материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 90-летию проф. С.Г. Дробязко, Минск, 11-12 октября 2012 г., редкол.: С. А. Балашенко (гл. ред.) [и др.], Минск, БГУ, с. 83-85.

О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 17 июля 2018 г., № 130-З.

**Беликова К.М.** (2008), Современные представления об эффективности правового регулирования и ее оценке, «Теория и методология сравнительного правоведения», № 3, с. 35-41.

**Сидорчук И.П.** (2017), Оптимизация правового регулирования на основе оценки регулирующего воздействия, «Право.by», № 1 (45), с. 21-25.

О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2016 году: Послание Конституционного Суда Республики Беларусь; принято на заседании Конституционного Суда Республики Беларусь 18 января 2017 г. Взято из: <http://www.kc.gov.by/main.aspx?guid=3371>.

**Соловьев А.А.** (2011), Российский и зарубежный опыт систематизации законодательства о спорте, Комиссия по спортивному праву Ассоциации юристов России, Москва, с. 383.

## Literatura

**Bojko L.N.** (2009), Èffektivnost prava pod uglom nacionalnogo pravovogo mentaliteta, «Žurnal rossijskogo prava», № 5 (149), s. 134-141.

O kolichestve pravovych aktov, zaregistrovannyh v Nacionalnom reestre pravovych aktov, Nacionalnyj pravovoj Internet-portal Respubliki Belarus, pobrane z: <http://www.un.org/ru/charter-united-nations/index.html>.

**Garapon A.** (2004), Hranitel obešaniy: sud i demokratiâ, Nota Bene, Moskva, s. 328.

**Fuller L.L.** (2007), Moral prava, IRISÈN, Moskva, s. 306.

**Gorban V.S.** (2009), Ponâtie, teoriâ i problemy formirovaniâ obšej koncepcii èffektivnosti zakonodatelstva, ID «Ûrisprudenciâ», Moskva, 2009. s. 160.

Nacionalnyj pravovoj Internet-portal Respubliki Belarus: Novosti PRAVO.BY, 31 marta, 2017 g., Nac. centr pravovoj inform., pobrane z: <http://pravo.by/novosti/novosti-pravo-by/2017/march/23548>.

**Filipčik T.V.** (2012), Soveršenstvovanie zakonodatelstva kak uslovie èffektivnosti norm prava [v:] Rol gražda graždanskogo obšestva, socialnogo i pravovogo gosudarstva v zašite i realizacii prav čeloveka: materialy II mežvuzovskoj nauč.-prakt. konf. (Grodno, 24 maâ 2012 g.) (red. kol.: S.I. Viktorova [i dr.]), UP Èkoperspektiva, Grodno, s. 103-105.

**Šuvalov I.I.** (2005), Problema èffektivnosti pravotvorčestva v svete sovremennoj politiko-pravovoj teorii upravleniâ obšestvom, «Žurnal rossijskogo prava», № 4, s. 87-97.

**Gujda E.P.** (2012), O pravovom monitoringe v Respublike [v:] Aktualnye voprosy soveršenstvovaniâ pravovoj sistemy na sovremennom ètape: materialy Meždunar. nauč.-prakt. konf., posvâš. 90-letiu prof. S.G. Drobâzko (Minsk, 11-12 oktâbrâ 2012 g.) (redkol.: S.A. Balašenko (gl. red.) [i dr.]), BGU, Minsk, s. 83-85.

O normativnyh pravovyh aktah Respubliki Belarus: Zakon Resp. Belarus, 17 iûlâ 2018 g., № 130-Z, pobrane z: <https://www.etalonline.by/document/?regnum=h11800130>.

**Belikova K.M.** (2008), Sovremennye predstavleniâ ob èffektivnosti pravovogo regulirovaniâ i ee ocenke, «Teoriâ i metodologiâ sravnitel'nogo pravovedeniâ», № 3, s. 35-41.

**Sidorčuk I.P.** (2017), Optimizaciâ pravovogo regulirovaniâ na osnove ocenki reguliruûšego vozdejstviâ, «Pravo.by», № 1 (45), s. 21-25.

O sostoânii konstitucionnoj zakonnostiv Respublike Belarus v 2016 godu: Poslanie Konstitucionnogo Suda Respubliki Belarus; prinâto na zasedanii Konstitucionnogo Suda Respubliki Belarus 18 ânvarâ 2017 g., pobrane z: <http://www.kc.gov.by/main.aspx?guid=3371>.

**Solovev A.A.** (2011), Rossijskij i zarubežnyj opytsistemizacii zakonodatelstva o sporte, Komissiâ po sportivnomu pravu Associacii ũristov Rossii, Moskva, s. 383.

Agnieszka **Grzybowska**

## KAPITAŁ LUDZKI A WARTOŚĆ BANKU

### HUMAN CAPITAL AND THE BANK'S VALUE

#### STRESZCZENIE

Celem artykułu jest zwrócenie szczególnej uwagi na kapitał ludzki jako na zasób będący podstawowym czynnikiem wzrostu wartości funkcjonujących w gospodarce przedsiębiorstw. Do stworzenia pracy wykorzystano metodę analizy i konstrukcji logicznej. Kapitał ludzki zwiększa efektywność funkcjonowania przedsiębiorstw. Dzięki swoim właściwościom wpływa na możliwości zwiększania efektywności funkcjonowania przedsiębiorstw – banków w gospodarce, dzięki czemu ma bezsprzeczny wpływ na wzrost gospodarczy. Pobudzanie kreatywności i innowacyjności kapitału ludzkiego, doskonalenie zarządzania wiedzą i kompetencjami to zagadnienia, którym przedsiębiorstwa powinny poświęcać wiele uwagi, jeżeli szukają sposobów na utrzymanie i/lub zwiększenie swojej wartości.

#### SŁOWA KLUCZOWE

kapitał, kapitał ludzki, bank, wartość, przedsiębiorstwo

#### ABSTRACT

The purpose of the article is to pay special attention to human capital as a resource that is the basic factor in the growth of values of enterprises operating in the economy. The method of analysis and logical construction was used to write the article. Human capital increases the efficiency of enterprises. Thanks to its properties, it affects the possibilities of increasing the efficiency of enterprises – banks in the economy, and thus has an unquestionable impact on economic growth. Stimulating the creativity and innovation of human capital, improving knowledge and competence management are issues that companies should pay a lot of attention to when looking for ways to maintain / increase their value.

#### KEYWORDS

capital, human capital, bank, value, enterprise

## WSTĘP

Podmioty funkcjonują w nieustannie zmieniającym się otoczeniu. Wyzwania, jakie są przed nimi stawiane sprawiają, że nie sposób mówić o wzroście ich wartości bez zwrócenia uwagi na zasoby będące w ich dyspozycji. Celem artykułu jest zwrócenie szczególnej uwagi na kapitał ludzki jako na zasób, który wymieniany jest jako podstawowy czynnik wzrostu wartości funkcjonujących w gospodarce przedsiębiorstw. Podjęte w artykule rozważania koncentrują się wokół roli kapitału ludzkiego w tworzeniu wartości specyficznego rodzaju przedsiębiorstwa, jakim jest bank.

## 1 WARTOŚĆ PRZEDSIĘBIORSTWA – BANKU

Termin „wartość”, ze względu na zastosowania w wielu dyscyplinach naukowych, jest niejednoznaczny. Wielki Słownik Języka Polskiego określa pojęcie „wartość” bardzo ogólnie jako „to ile coś jest warte pod względem materialnym” (2006, s. 110). Wartość interpretowana jest jako kategoria określająca pożądane stany rzeczy, wywierająca wpływ na wybór środków i sposobów działania prowadzących do osiągnięcia zamierzonych celów (Korzeb 2010, s. 102). Wartość przedsiębiorstwa oceniana jest przez zdolności zasobów tego podmiotu do tworzenia wolnych strumieni pieniężnych. Zdolność ta jest określana poprzez wartość zasobów materialnych i niematerialnych (Caputa 2015, s. 37).

Bank to przedsiębiorstwo. Kategorie wartości, które w dużej liczbie przypisywane są przedsiębiorstwom mają zastosowanie również do banku, pamiętając przy tym o specyfice funkcjonowania banku jako instytucji finansowej.

Literatura przedmiotu definiuje szereg rozmaitych rodzajów wartości banku, które w dużej części zostały zawarte w poniższej tabeli.

**Tabela 1. Koncepcje wartości banku**

Table 1. Bank value concepts

Koncepcja wartości	Opis
Wartość ekonomiczna banku	Opiera się na zdolności do dostarczania bankowi strumienia wolnych przepływów pieniężnych. Przepływy mogą przybierać formę zysków lub określonych płatności umownych, mogą również wynikać z częściowej lub całkowitej likwidacji aktywów w przyszłości. Wartość ekonomiczna jest koncepcją zorientowaną na przyszłość, ustalana jest w drodze oceny potencjalnych przyszłych przepływów pieniężnych, z uwzględnieniem ryzyka i stopy dyskontowej.
Wartość biznesu w działaniu banku	To wartość banku, rozpatrywana jako funkcjonująca na rynku organizacja, będąca zbiorem nie tylko wartości materialnych, ale również niematerialnych. W większości wycen banku, wartość ta przyjmuje domyślne założenie o dalszym funkcjonowaniu tego podmiotu.

Koncepcja wartości	Opis
Wartość banku dla właściciela	Pojęcie „właścicieli” odnosi się nie tylko do aktualnego właściciela aktywów banku, ale również do każdego przyszłego posiadacza lub innej osoby mogącej czerpać korzyści z tytułu prawa własności. Miernikiem wartości właściciela jest wartość pozbycia się lub wartość pozbawienia aktywów.
Wartość banku dla biznesu	To miara aktywów oparta na wyliczeniu, o ile lepsza jest kondycja banku w wyniku posiadania tych aktywów. Wartość ta jest często wyznaczana poprzez pomiar odwrotny: ile wynosiłyby przepływy pieniężne netto w przypadku pozbawienia banku danych składników aktywów. Koncepcja ta jest tożsama z wartością właściciela.
Wartość nieodłączna banku	To postrzegana przez inwestora długoterminowa „realna” wartość banku. Wycena taka jest dokonywana na podstawie oceny dostępnych inwestorowi informacji. Bank staje się wartością rynkową wówczas, gdy inni inwestorzy dochodzą do takiej samej konkluzji. Wiąże się to bezpośrednio z teorią i praktyką dochodowych metod wyceny spółki.
Wartość rynkowa banku	To wartość składników aktywów banku będącego przedmiotem obrotu na rynku. W rzeczywistości strony transakcji dostosowują odpowiadające im indywidualne oceny wartości ekonomicznej składnika aktywów do poziomu zapewniającego osiągnięcie konsensusu. Wartość rynkowa w dowolnym momencie może być wynikiem preferencji, wahań koniunktury itp.
Wartość kapitalizacji rynkowej banku	Łączna wartość wyemitowanych akcji, która w założeniu ma odzwierciedlać wartość całego banku. Arytmetycznie jest to poprawne, jednak w rzeczywistości ma niewielkie znaczenie i w zdecydowanej większości przypadków nie jest wartością banku czy ceną, po której ktoś mógłby zakupić całą spółkę.
Wartość inwestycyjna banku	To wartość banku dla konkretnego inwestora, oparta na indywidualnych oczekiwaniach dotyczących inwestycji; w odróżnieniu od koncepcji wartości rynkowej, która nie jest związana z konkretnymi osobami. Może być zdefiniowana jako wartość zdyskontowanych na dzień dzisiejszy strumieni pożytków ekonomicznych według konkretnej, odpowiedniej dla danego inwestora, stopy dyskontowej. W przypadku gdy stopa dyskontowa inwestora równa jest oczekiwanej stopie zwrotu na rozpatrywanym rynku, wówczas jest odpowiednikiem sprawiedliwej wartości rynkowej.
Wartość goodwill banku	To zdolność do takiego zastosowania aktywów, które tworzy dodatkowe zyski. Wartość goodwill nie ma nic wspólnego z reputacją banku czy pozycją w społeczeństwie i poważaniem klientów. Goodwill jest nadwyżką wartości biznesu nad wartością jego aktywów. Jest aktywnym niematerialnym, który może być kupiony, sprzedany czy wyceniany.
Sprawiedliwa wartość rynkowa banku	To wyrażona w pieniądzu lub ekwiwalencie cena, której kupujący mógłby w sposób uzasadniony oczekiwać, a sprzedający byłby gotów ją zaakceptować, o ile bank zostałby wystawiony na sprzedaż na otwartym rynku; przy założeniu, że zarówno kupujący, jak i sprzedający są w posiadaniu wszelkich związanych z transakcją informacji oraz żaden z nich nie działa pod jakimkolwiek przymusem.

Koncepcja wartości	Opis
Wartość księgową banku	Wartość księgową aktywów lub pasywów banku to wartość ujęta w zestawieniu bilansowym zgodnie z ogólnie przyjętymi zasadami rachunkowości. Jest spójną koncepcją wykorzystywaną na potrzeby rachunkowości, lecz ma niewielkie powiązanie z bieżącą wartością ekonomiczną banku. Wartość ta powinna być traktowana jedynie jako punkt wyjścia do szacowania wartości skorygowanych aktywów netto, która jest podstawową metodą wyceny banku.
Wartość odtworzeniową banku	To kwota niezbędna do zastąpienia istniejących aktywów banku. Koncepcja wartości odtworzeniowej opiera się na ocenach wartości aktywów dokonywanych przez ekspertów posiadających wymagane w tym zakresie uprawienia.
Wartość likwidacyjną banku	Odnosi się do szczególnej sytuacji, kiedy bank musi zlikwidować część lub całość swoich aktywów i roszczeń. Jest to nadzwyczajna sytuacja, w której presja czasu, a nawet przymus znacząco wypaczają oceny wartości dokonywane przez kupujących i sprzedających. W warunkach zagrożenia upadłością lub z powodu silnej presji wierzycieli, kierownictwo banku staje przed koniecznością zaakceptowania wartości likwidacyjnych, które są wyznaczane znacznie poniżej potencjalnych wartości rynkowych.

Źródło: (Śledzik 2011, s. 16-17).

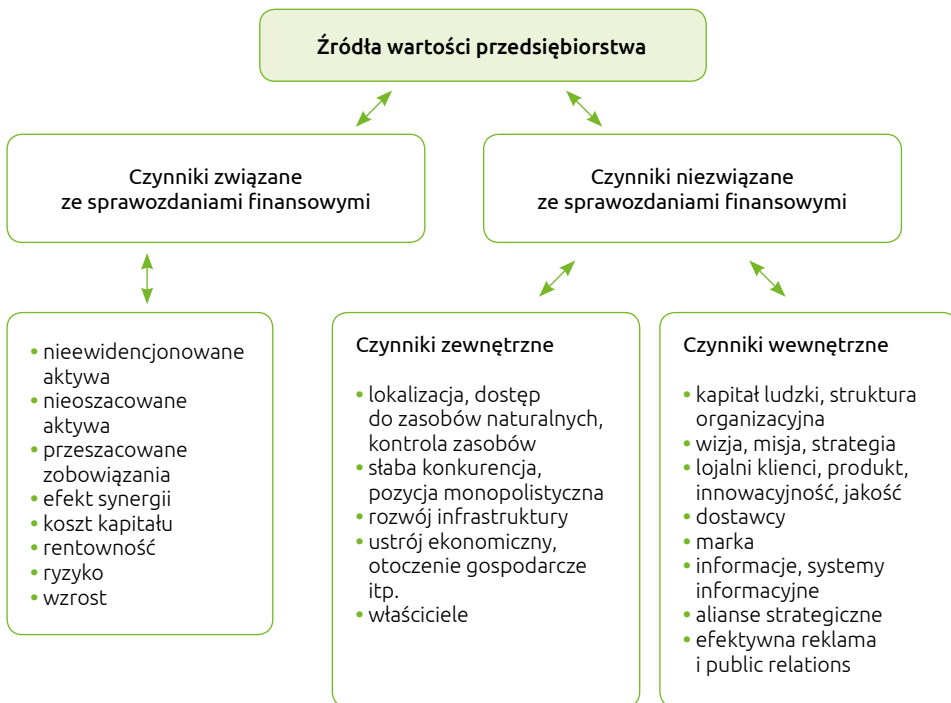
Przyjąć można, że wartość banku to wartość jego potencjału obejmującego zasoby o charakterze materialnym i niematerialnym, będące w dyspozycji banku, a wykorzystywane dla osiągnięcia wyznaczonych przez bank celów.

W ujęciu ogólnym, wartość banku rozumiana jest jako zbiór aktywów bilansowych i pozabilansowych, zdolnych do kreowania bieżących i przyszłych korzyści, których wartość wyznacza maksymalną cenę banku. W ujęciu szczegółowym, wartość banku obejmuje wycenę aktualnych i przyszłych korzyści, z uwzględnieniem kryterium dochodowości i użyteczności dla różnorodnych grup interesariuszy banku, skąd wyodrębnia się wartość dla klienta, wartość klienta, wartość dla akcjonariuszy (Capiga M., Gradoń W., Szustak G. 2016, s. 25).

Czynniki, które przyczyniają się do powstania wartości funkcjonują pod różnymi nazwami, jako: siły napędowe wartości, generatory wartości, nośniki wartości. Doczekały się wielu klasyfikacji, opartych na różnorodnych podziałach.

Czynniki kształtujące wartość przedsiębiorstwa można podzielić na (Marcinkowska 2006, s. 202):

- związane ze sprawozdaniami finansowymi;
- niezwiązane ze sprawozdaniami finansowymi: zewnętrzne i wewnętrzne.



### Rysunek 1. Czynniki kształtujące wartości

Figure 1. Factors shaping values

Źródło: (Marcinkowska 2006, s. 202).

Wartość banku można rozpatrywać z punktu widzenia trzech jego źródeł (Marcinkowska 2006, s. 36):

1. Finansowe:
  - wzrost sprzedaży,
  - okres wzrostu,
  - marża zysku operacyjnego,
  - inwestycje w kapitał pracujący i majątek trwały,
  - gotówkowa stopa podatkowa,
  - średni ważony koszt kapitału – ryzyko
2. Marketingowe:
  - nowe rynki,
  - nowe kanały dystrybucji,
  - umiędzynarodowienie wzrostu,
  - relacje z klientami, ich lojalność oraz pozyskiwanie nowych klientów,
  - korzystne alianse i przejęcia



3. Niematerialne:
  - kapitał intelektualny,
  - innowacyjność,
  - silna marka,
  - kultura organizacji,
  - efektywna logistyka,
  - reputacja społeczna.

Nie sposób w tym momencie w pełni rozwinąć kwestię czynników kształtujących wartość banku. Ich różnorodność pokazuje złożoność tego zagadnienia. Wśród wymienionych elementów nie sposób również nie zauważyć kapitału ludzkiego, jako wewnętrznego czynnika, niezwiązanego ze sprawozdaniami finansowymi, odgrywającego istotną rolę w kreowaniu wartości jednostki.

## 2 ZARZĄDZANIE WARTOŚCIĄ BANKU

Zarządzanie bankiem to – z jednej strony – identyfikacja czynników kreujących jego wartość, z drugiej – maksymalne wykorzystanie możliwości w nich tkwiących. Efektywne zarządzanie czynnikami mającymi wpływ na wartość banku ma istotne znaczenie z punktu widzenia nie tylko interesariuszy, ale również z punktu widzenia bezpieczeństwa finansowego.

Zarządzanie wartością jako metoda zarządzania bankiem doczekało się wielu definicji. Począwszy od standardowego rozumowania zarządzania wartością jako „koncepcji kierowania przedsiębiorstwem, zakładającej skupienie działań na maksymalizowaniu jego wartości z punktu widzenia interesów właścicieli i kapitału przez zaangażowanych” (Dudycz 2001, s. 44), po nieco zmodyfikowaną wersję określającą zarządzanie wartością jako koncepcję, która „ma na celu maksymalizację wartości firmy w wyniku zarządzania strategicznego oraz operacyjnego – zarówno wartości rynkowej, jak i wartości firmy opartej na czynnikach fundamentalnych” (Dziawgo 2001, s. 36).

Zarządzanie wartością może być rozumiane jako (Śledzik 2011, s. 27):

- 1) nowoczesna strategia prowadzenia działalności gospodarczej z uwzględnieniem procesów zarządzania, obejmujących również metody pomiaru i analizy wartości;
- 2) podejście w ramach zarządzania, w którym narzędzia analizy ekonomiczno-finansowej procesów gospodarczych i osiągniętych z nich efektów podporządkowane są jednemu celowi poprzez skierowanie uwagi na podstawowe determinanty wartości przedsiębiorstwa;
- 3) filozofia zarządzania stworzona w celu usprawniania procesów decyzyjnych poprzez koncentrację działań jednostek na podstawowych czynnikach o charakterze ekonomiczno-finansowym kształtującym tę wartość;
- 4) praktyczny sposób analizy wymierności celów strategicznych przedsiębiorstwa, dający możliwość oceny efektywności działania kierownictwa i sprawności

gospodarowania posiadanymi zasobami, w tym zasobami kapitałowymi, majątkowymi i ludzkimi.

Zarządzanie wartością wymaga ciągłej kontroli czynników tworzących wartość danego przedsiębiorstwa, wyznaczania jego wartości, weryfikacji decyzji pod kątem ich oddziaływania na przyszłą wartość podmiotu gospodarczego (Dudycz, Ostrożnikow 2002, s. 896).

Specyfikę zarządzania wartością oddaje szereg jej cech charakterystycznych, wśród których można wymienić następujące (Szczepankowski, 2007, s. 22):

- to filozofia działania całego przedsiębiorstwa;
- jest wprowadzana i podlega procesowi rozwoju w całym przedsiębiorstwie, w każdej jego komórce organizacyjnej;
- jest powiązana z systemem motywowania i wynagradzania;
- podkreśla konsekwencje finansowe procesów decyzyjnych przedsiębiorstwa;
- wykorzystuje metody pozwalające na rynkową ocenę podejmowanych decyzji;
- jest nastawiona na wszelkie działania zmierzające do podniesienia wartości przedsiębiorstwa;
- koncentruje się na długoterminowych przepływach pieniężnych;
- jest zainteresowana jedynie tymi przedsięwzięciami, które zapewniają wysoką stopę zwrotu.

Wartość banku trzeba analizować w kontekście wartości sprzedażowej banku, co ma odzwierciedlenie w zdolności do zwiększania zysku i możliwości dalszego rozwoju, na które wpływa skłonność klientów i inwestorów do lokowania swoich kapitałów, a to z kolei przyczynia się do zwiększenia wartości banku.

Zarządzanie wartością przedsiębiorstwa, także takiego jakim jest bank to dominująca współcześnie metoda zarządzania tego typu podmiotami. Wykorzystuje wszystkie dotychczasowe metody zarządzania, traktując je jako narzędzia zwiększające wartość całości. Ukierunkowana jest na tworzenie wartości dla szerokiej i zróżnicowanej grupie interesariuszy, z której kluczowe znaczenie mają akcjonariusze i klienci (Capiga, Gradoń, Szustak 2016, s. 53 i 27).

### **3 KAPITAŁ LUDZKI JAKO GŁÓWNY KREATOR WARTOŚCI BANKU**

Kapitał ludzki można rozpatrywać tak w wąskim, jak i szerokim ujęciu. W ujęciu wąskim, utożsamiany jest najczęściej z wiedzą, wykształceniem oraz indywidualnymi kompetencjami człowieka. W szerokim znaczeniu z kolei, kapitał ludzki rozumiany jest jako obejmujący wszystkie cechy psychofizyczne danej jednostki, do których zalicza się: zasób posiadanej wiedzy, wrodzone zdolności, doświadczenie zawodowe, indywidualne umiejętności, stan zdrowia, aktywność społeczną i ekonomiczną, poziom kulturalny (Przygodzki 2011, s. 44).

Kapitał ludzi przedstawiany jest często jako kombinacja czynników, wśród których największe znaczenie przypisuje się (Mazurkiewicz 2010, s. 46):

- cechom człowieka, takim jak: inteligencja, energia, rzetelność, zaangażowanie, postawa;
- zdolności jednostki do uczenia się: kreatywność, chłonność umysłu, zdrowy rozsądek, umiejętność przetrwania;
- chęci pracy w zespole oraz orientację na realizowane cele, co ma być konsekwencją dzielenia się informacjami i wiedzą.

### Tabela 2. Elementy składowe kapitału ludzkiego

Table 2. Components of human capital

Kompetentność	Zręczność intelektualna	Motywacja
<ul style="list-style-type: none"> <li>• umiejętności praktyczne (biegłość, fachowość)</li> <li>• wiedza teoretyczna</li> <li>• talenty</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• innowacyjność ludzi</li> <li>• zdolność do naśladowania</li> <li>• przedsiębiorczość</li> <li>• zdolność do zmian</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• chęć działania</li> <li>• predyspozycje osobowościowe do określonych zachowań</li> <li>• zaangażowanie w procesy organizacyjne</li> <li>• skłonność do zachowań etycznych</li> <li>• władza organizacyjna</li> <li>• przywództwo menedżerskie</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Przygodzki 2011, s. 45.

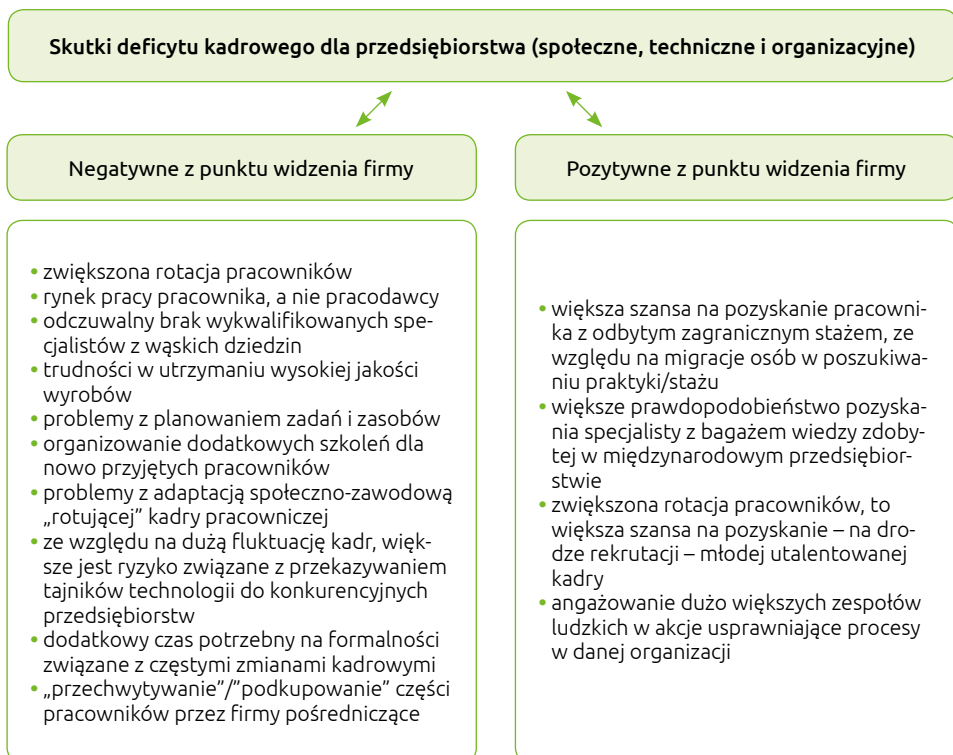
Literatura przedmiotu ujmuje kapitał ludzki w kontekście wartości przedsiębiorstwa. W tym ujęciu, kapitał ludzki tworzą takie elementy, jak: kompetentność, zręczność intelektualna i motywacja. Kompetentność obejmuje umiejętności praktyczne, wiedzę teoretyczną i talenty. Zręczność intelektualna określana jest przez innowacyjność ludzi, zdolność do naśladowania, przedsiębiorczość, zdolność do zmian; natomiast w zakresie pojęcia motywacji mieszczą się między innymi takie elementy, jak: chęć działania, predyspozycje osobowościowe do określonych zachowań, zaangażowanie w procesy organizacyjne (Bratnicki, Strużyna 2001, s. 69-70).

Wskazując cechy pozwalające odróżnić kapitał ludzki od kapitału rzeczowego podkreśla się, że (Przygodzki 2011, s. 45-47):

- kapitał ludzki nie staje się własnością producenta dóbr i usług;
- kapitał ludzki ma niematerialny charakter, co determinuje odmienność w technice jego wykorzystania i pomnażania;
- z uwagi na niematerialny charakter, kapitał ludzki trudno mierzyć, szczególnie w wymiarze jednostki terytorialnej;
- kapitał ludzki ma zdolność akumulacji; wiedza niewykorzystana na ogół nie przedstawia większej wartości, natomiast pomnażana jest podczas wykorzystywania jej;
- jest to zasób mobilny;

- kapitał ludzki jest wewnątrznie niejednorodny, jego zasoby nie zmieniają się w sposób proporcjonalny do zmian liczby ludności; można go jednak powiększać poprzez inwestycje w człowieka;
- inwestycje w kapitał ludzki wymagają długiego horyzontu czasu;
- kapitał ludzki ulega postępującej standaryzacji i unifikacji na skutek presji efektów globalizacji i integracji.

Innowacyjność przedsiębiorstwa potencjalnie generuje największe możliwości tworzenia przewagi konkurencyjnej, rozumianej jako możliwość dyskontowania korzystniejszej niż konkurencja relacji między nakładami a efektami ponoszonymi na ich uzyskanie. U podstaw przewagi konkurencyjnej znajdują się zdolności przedsiębiorstwa do kształtowania – niższym kosztem, szybciej i sprawniej od konkurencji – nowych produktów i alternatywnych kanałów dystrybucji (Wilmańska-Sosnowska 2009, s. 118). Kapitał ludzki jest najważniejszym czynnikiem wpływającym na poziom innowacyjności przedsiębiorstwa, na jego wartość.



**Rysunek 2. Deficyt kadrowy w przedsiębiorstwie – konsekwencje społeczne, techniczne i organizacyjne**

Figure 2. The staff deficit in the enterprise – social, technical and organizational consequences

Zgromadzenie odpowiedniego kapitału ludzkiego i jego optymalne wykorzystanie jest podstawą budowania wartości przedsiębiorstwa – także banku w długim okresie. Należy pamiętać, że jest on zasobem rozwojowym, który kreuje wraz z kapitałem materialnym wartość banku (Rosińska-Bukowska 2014, s. 174). Konsekwencje jego niedoboru przedstawia rysunek 2.

Kapitał ludzki jest zasobem pozostającym i kształtującym się pod wpływem samego przedsiębiorstwa, jak i jego otoczenia. To zasób wielce elastyczny. Zapewnienie odpowiedniego poziomu kapitału ludzkiego jest jednym z ważniejszych zadań przed jakimi stoją przedsiębiorstwa w obliczu konkurencyjnego rynku.

Pobudzanie kreatywności i innowacyjności pracowników, doskonalenie zarządzania wiedzą i kompetencjami to zagadnienia, na których coraz częściej koncentrują się przedsiębiorstwa (Levashova 2010, s. 110). Znaczenie kapitału ludzkiego w rozwoju przedsiębiorstwa i kreowaniu jego wartości jest bardzo duże i przedsiębiorstwa mają tego coraz większą świadomość.

## PODSUMOWANIE

Kapitał ludzki współcześnie staje się dodatkowym czynnikiem zwiększającym efektywność funkcjonowania przedsiębiorstw i w ten sposób wpływającym na wzrost gospodarczy. To element posiadający zdolność przenikania przez wszystkie płaszczyzny życia społeczno-gospodarczego. Znaczenie kapitału ludzkiego w tworzeniu wartości przedsiębiorstwa jakim jest bank jest bezsprzeczne i w miarę upływu lat wydaje się być bardziej dostrzegane. Wśród czynników wpływających na rolę kapitału ludzkiego można wymienić między innymi wysokie zapotrzebowanie na innowacje, rozwój sfery usług i zmienną sytuację rynkową. Pobudzanie kreatywności i innowacyjności kapitału ludzkiego, doskonalenie zarządzania wiedzą i kompetencjami to zagadnienia, którym przedsiębiorstwa powinny poświęcać wiele uwagi, jeżeli szukają sposobów na utrzymanie i/lub zwiększenie swojej wartości.

## Literatura

**Bratnicki M., Strużyna J.,** (2001), (red.), *Przedsiębiorczość i kapitał intelektualny*, Prace Naukowe AE w Katowicach, Katowice.

**Capiga M., Gradoń W., Szustak G.,** (2016), *Kreowanie wartości banku*, CeDeWu, Warszawa.

**Caputa W.,** (2015), *Kapitał klienta w budowaniu wartości przedsiębiorstwa*, CeDeWu, Warszawa.

**Dudycz T.,** (2001), *Finansowe narzędzia zarządzania wartością przedsiębiorstwa*, Studia i Monografie nr 143, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław.

**Dudycz T., Ostrożnikow A.,** (2002), *Kreowanie wartości przez polskie przedsiębiorstwa branży chemicznej*, [w:] Urbańczyk E. (red.), *Zarządzanie treścią przedsiębiorstwa. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Kreos, Szczecin.

**Dziawgo D.,** (2001), *Inwestorzy indywidualni a zarządzanie wartością firmy*, [w:] *Zarządzanie wartością przedsiębiorstwa a struktura akcjonariatu*, CeDeWu, Warszawa.

**Korzeb Z.**, (2010), *Teoria kreowania wartości dla akcjonariuszy w procesach fuzji i przejęć w polskim sektorze bankowym*, Difin, Warszawa.

**Levashova L.**, (2010), *Problemy zarządzania kapitałem ludzkim – wyzwania współczesności*, Wydawnictwo L&J Techtrading Sp. z o.o., Warszawa.

**Mały P.**, (2010), *Usprawnienie polityki kadrowej przedsiębiorstwa produkcyjnego w kontekście zapewnienia wysokiej jakości wyrobów w czasie kryzysu finansowego oraz deficytu kadrowego*, [w:] Iwankiewicz-Rak B., *Problemy zarządzania współczesną firmą – teoria i przykłady*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.

**Marcinkowska M.**, (2006), *Niematerialne źródła wartości przedsiębiorstwa*, [w:] Dobiegała-Korona B., Herman A. (red.), *Współczesne źródła wartości przedsiębiorstwa*, Difin.

**Mazurkiewicz A.**, (2010), *Kapitał ludzki w procesie kształtowania sprawności organizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.

**Przygodzki Z.**, (2011), *Region wiedzy – wiedza i kapitał ludzki a rozwój regionu*, [w:] Nowakowska A., Przygodzki Z., Sokołowicz M.E., *Region w gospodarce opartej na wiedzy. Kapitał ludzki–Innowacje–Korporacje transnarodowe*, Difin, Warszawa.

**Rosińska-Bukowska M.**, (2014), *Rola kapitału intelektualnego w kreowaniu wartości współczesnych przedsiębiorstw*, [w:] Jabłoński M. (red.), *Współczesne trendy i wyzwania w zarządzaniu wartością przedsiębiorstw*, Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza.

**Szczepankowski P.**, (2007), *Wycena i zarządzanie wartością przedsiębiorstwa*, PWN, Warszawa.

**Śledzik K.**, (2011), *Kapitał intelektualny a wartość rynkowa banków giełdowych*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.

*Wielki Słownik Języka Polskiego*, PWN, Warszawa 2006.

**Wilmańska-Sosnowska S.**, (2009), *Innowacyjność jako podstawa konkurencyjności polskich przedsiębiorstw*, [w:] Juchniewicz M. (red.), *Czynniki i źródła przewagi konkurencyjnej*, Zakład Poligraficzny Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn.

Юрий Криворотько • Дмитрий Сокол

## ФИСКАЛЬНЫЕ КОНЦЕПЦИИ В РЕГИОНАЛЬНОМ И МЕСТНОМ УПРАВЛЕНИИ В ПОСТСОВЕТСКИХ СТРАНАХ

### FISCAL CONCEPTS IN REGIONAL AND LOCAL GOVERNANCE IN POST-SOVIET COUNTRIES

#### АННОТАЦИЯ

Необходимость проведения исследований в области фискальной децентрализации связана с тем, чтобы максимально приблизить местные финансы к людям, потребителям общественных продуктов и услуг. Жители на самом низком уровне территориального управления должны иметь возможность сами управлять местными финансами, активно участвовать в управлении местными бюджетами, выбирать тот бюджет, который наиболее полно будет удовлетворять потребностям местного сообщества. Поэтому проведение фискальной децентрализации содержит в себе ряд преимуществ по сравнению с централизованными методами управления на локальном уровне, которые будут раскрыты в данном исследовании. Однако очевидно, что реализация преимуществ фискальной децентрализации на местном и региональном уровнях потребует от Центра предоставления местным органам власти определенной автономии, в целях осуществления ими независимых финансовых решений. Методология исследования представленной статьи основывается на работах основоположников фискальной децентрализации, таких как: В. Уатс, Д. Рондинелли, Р. Эбель, Р. Болл, К. Давей, Г. Петери, Ж. Шевич и других авторов. В настоящей статье будут раскрыты концептуальные основы, формы, модели и типичные предпосылки реализации фискальной децентрализации применительно к постсоветским странам, одной из которых является Беларусь.

#### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

фискальная децентрализация, местные финансы, местные правительства, местные бюджеты, доходные и расходные функции

#### ABSTRACT

The need for fiscal decentralisation study is linked to bringing local finances as close as possible to people, who are consumers public goods and services. Citizens at the lowest level of territorial government should be able to manage local finances themselves, actively participate in the local budget administration, choose the budget that will best meet of the local community needs. Therefore, fiscal decentralisation has a number of advantages over centralised local management methods that will be described in this study. However, it is clear that the realization of fiscal decentralization benefits at the local and regional levels will require from the Centre to provide some autonomy for local authorities in purposes to implement independent financial decisions by them. The methodology of a study presented in this paper is based on the researches of fiscal decentralisation founders, such as W. Watts, D. Rondinelli, R. Ebel, R. Bahl, K. Davey, G. Peteri, Z. Sevic and other authors. In the paper, the basic foundations, forms, models and typical prerequisites for the of fiscal decentralisation rules implementation in the case of post-Soviet countries, one of which is Belarus will reveal.

*Translated by Yuri Krivorotko*

#### KEYWORDS

fiscal decentralisation, local finance, local government, local budgets, revenue and expenditure functions

## ВВЕДЕНИЕ В ФИСКАЛЬНЫЕ КОНЦЕПЦИИ

Сегодня постсоветские страны стоят перед проблемой улучшения функционирования их общественного сектора экономики. Это должно гарантировать достаточно эффективное предоставление общественных благ относительно роста общественных потребностей и дефицита имеющихся ресурсов. Теоретически, существуют два противоположных типа реакции по решению этой проблемы: централизация или децентрализация. У обоих типов есть преимущества и недостатки. Однако в Беларуси, предпочтение вероятно будет дано первому. Но это не означает, что нет никаких других вариантов? Мы предполагаем, что существует ответ “да”. Децентрализация, включающая «двигатель» соревнования между местными правительствами, могла бы предоставить лучшие решения для проблем эффективности общественного сектора экономики, избегающей многих вопросов, связанных с растущей властью центра.

В Беларуси эта проблема становится довольно актуальной. Здесь, начиная со времен распада Советского Союза национальное правительство, сделало много обещаний по реформированию финансов регионального и местного управления. Декларированные реформы затрагивали проблемы фискальной децентрализации, такие как: внедрение принципа субсидиарности на региональном и местном уровнях, увеличение бюджетной обеспеченности и расширение финансовой автономии региональных и местных властей, их фискальных способностей. В перспективе это могло бы подразумевать отход от политики иждивенческого межрегионального равенства и возрастания роли соревновательности среди регионов и муниципалитетов на основе концепции фискальной децентрализации. В то же самое время вышеупомянутые декларации не были поддержаны реальными действиями. В общественном мнении, региональные и местные бюджеты были восприняты как вертикальные компоненты системы государственного бюджета, и они оказались сильно подчиненными центральному бюджету. Поэтому степень децентрализации, в местном финансовом управлении оказалась очень низкой. Низкий уровень налоговой власти, отсутствие местной бюджетной автономии, хроническая нехватка собственных доходов у региональных и местных властей относительно их расходов являются последствиями гиперцентрализованной политики во всех правительственных уровнях в Беларуси.

### 1 ФИСКАЛЬНАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ: АРГУМЕНТЫ «ЗА И ПРОТИВ»

К настоящему времени в теории и практике регионального и местного управления сложились две финансовые концепции: концепция финансовой централизации и концепция финансовой децентрализации.

Концепция финансовой централизации в наиболее общем виде предусматривает жесткое подчинение местных органов управления высшему уровню управ-



ления и их вертикальную субординацию на основе приказов и распоряжений. При этой концепции национальное правительство собирает и сохраняет у себя основные налоги (Hollis G., Plokker K. 1998, p. 151). Их выделение производится органам регионального и местного управления в дотационном порядке, а местные бюджеты формируются на индикаторах, доводимых центральными органами власти. Такая концепция используется в странах, где задачи местных органов власти находятся преимущественно под контролем или влиянием национальных правительств. Тем не менее, данная концепция имеет право на существование в местном финансовом управлении, и некоторые страны продолжают предпочитать фискальную централизацию. Это связано с тем, что они отдают предпочтение политике стабилизации. Страны, которые слабо экономически диверсифицированы, и поэтому подвержены колебаниям мировой экономики, внешним долговым обязательствам, хронической инфляции, предпочитают централизованный правительственный контроль над основными финансовыми инструментами (основные налоги и инструменты заимствований) и выступают против экстенсивной децентрализации.

Другим аргументом для фискальной централизации могут выступать лучшие способности центра администрировать налоги и осуществлять использование средств, поскольку во многих странах местные органы власти имеют очень слабые административные способности и возможности. Однако эта слабость зачастую является результатом политики непосредственной централизации (Ebel R. D. 1999, p. 6). Вместе с тем справедливо отмечается, что долгосрочная децентрализация приведет к более эффективному общественному сектору экономики, но в ближайшей перспективе переходного периода принятие самостоятельных финансовых решений на местном и региональном уровнях может быть опасно для макроэкономической стабильности (Ebel R. D. 1999, p. 25). Причиной для применения централизованного финансового управления является бюджетная напряженность. При мягком режиме бюджетной напряженности использование средств местными и региональными правительствами усиливает их влияние на центральные банки с тем, чтобы участвовать в инфляционных процессах независимо от децентрализации. С другой стороны, есть аргумент в пользу того, что эффективная финансовая децентрализация может создать бюджетную напряженность гораздо больше, чем мягкая бюджетная напряженность.

Одним из аргументов централизации при производстве общественных благ высказывается снижение издержек за счет экономии масштаба. Это означает, что для некоторых общественных благ увеличение числа их потребителей приводит к снижению затрат в расчете на одного потребителя.

Не редко к числу важных аргументов централизации относят стандартизацию качества общественных благ. Это характеризуется тем, что на централизованном уровне легче устанавливать и внедрять единые стандарты качества общественных благ. Однако, даже при наличии централизованных минимальных стандартов качества услуг, региональные и местные власти могут предоставлять их самостоятельно.

Однако несмотря на отмеченные преимущества фискальной централизации большинство стран, включая переходные, предпочитают осуществлять политику фискальной децентрализации.

В последние десятилетия в основу развития финансов местного управления стран с переходной экономикой положена концепция фискальной децентрализации. Данная концепция положительно зарекомендовала себя не только в развитых странах, в странах Центральной и Восточной Европы, но и многих постсоветских странах, ставших на путь реформирования их национальных экономик. Первый опыт и результаты экспериментов по децентрализации местного финансового управления в этих странах свидетельствуют о правильности взятого ими курса в государственном управлении. Принятые на вооружение этими странами Рекомендации Совета Европы по развитию местного управления и самоуправления, в частности Европейские Уставы местного и регионального самоуправления, определили концепцию фискальной децентрализации как «ядро» современной модели развития местных финансов.

В наиболее общем толковании фискальная децентрализация представляет собой область межбюджетных отношений государства с разделенными финансовыми полномочиями и обязанностями среди уровней управления, где «центр тяжести» в этих отношениях смещается в сторону муниципальных и региональных правительств. В этом толковании фискальная децентрализация охватывает два взаимосвязанных вопроса: первый – разделение расходных ответственностей и источников доходов между уровнями управления (национальный, региональный, местный); второй – предоставление региональным местным органам власти определенных рамок свободы действий, в части определения их расходов и доходов, как в совокупности, так и в отдельности (Davey K. 2002, p. 11).

Главная цель фискальной децентрализации состоит в том, чтобы подвинуть управление поближе к людям – потребителям публичных продуктов и услуг и это требует наибольшей передачи финансов местным органам власти. Другими словами, идея фискальной децентрализации состоит в том, чтобы дать местным органам власти некоторую налоговую власть, доступ к финансовым рынкам, ответственность в расходовании средств и позволить им самостоятельно определять уровень, структуру и порядок расходования их местных бюджетов. Таким образом, люди на самом низком уровне управления в состоянии выбирать вид местного правительства, который будет ими управлять, где они активно будут участвовать в управлении. В этой связи, фискальная децентрализация требует от местных органов власти определенной автономии, в целях реализации независимых финансовых решений.

Концепция фискальной децентрализации имеет свои достаточно весомые аргументы.

Первый аргумент предполагает эффективность размещения ресурсов, при котором максимум полезности достигается при наименьших затратах. Экономическая интерпретация этого аргумента ощущается при оценке коммунальных услуг, производимых при централизованном и децентрализованном управлении

соответственно. Например, причиной перехода многих стран к реформированию их коммунального хозяйства стало то обстоятельство, что продолжение централизованного управления становилось неэффективным. Понимание того, что (для некоторых услуг) децентрализованная форма управления может вести к более низкой стоимости и, соответственно, цене обслуживания при лучшем качестве коммунальных услуг, стало решающим фактором при переходе к децентрализации. С увеличивающейся урбанизацией и экономическим развитием местные органы власти становятся все более способными организовывать поставку услуг с наименьшими затратами и наилучшим качеством, другими словами – наиболее эффективно (Decentralization Briefing Notes, 1999, p. 6).

Аргумент лучшей мобилизации доходов проявляется в более эффективной мобилизации доходов в процессе децентрализации. Децентрализованная налоговая структура фактически ведет к увеличению в полном размере собираемых налогов и неналоговых платежей. Следует учитывать, что не только общественные товары и услуги конкурируют за ресурсы, но есть конкуренция и за ресурсы также среди частных и общественных поставщиков услуг. Это означает, что люди в итоге делают выбор с тем, чтобы использовать свои доходы на приобретение тех товаров или услуг, которые полезны для них, независимо от того произведены они частными или общественными производителями. В этом контексте децентрализация доходов в сфере общественных финансов имеет два преимущества. Первое – люди желают оплачивать услуги, которые соотносятся к их приоритетам, особенно если они были вовлечены в процесс принятия решений по поставке этих услуг. Второе – принимая во внимание то, что люди не любят платить налоги, для финансирования общественных товаров и услуг, местная администрация имеет большие технические преимущества наполнения местной налоговой базы, чем центральная администрация, особенно касательно сферы налогов на собственность.

Аргумент обеспечения более гибкого реагирования на локальные потребности. В условиях децентрализации местные органы власти в большей степени согласуют свои действия с потребностями местного населения и локальными условиями. При этом им не следует получать разрешения или одобрения сверху для осуществления своих действий.

Аргумент степени подведомственности и определенного круга полномочий при предоставлении общественных услуг. В процессе децентрализации общественных услуг определяются как полномочия центра, так и местных органов власти за оказание тех или иных услуг. Оценка круга полномочий местного правительства определяется тем, какие услуги оказываются их жителям. Существует оптимальный размер, когда услуги на местном уровне могут предоставляться наиболее эффективно. Если децентрализовать процесс местного финансового управления, то на локальном уровне услуги будут оцениваться более эффективно, поскольку люди непосредственно начнут ощущать соотношение затрат и полезности (затрат и результатов). Следовательно, возникнут стимулы для поиска точки безубыточности, оптимизации состава и размера предлагаемых услуг. Стимулы

возникают тогда, когда услуги оцениваются эффективно, что является целью финансовой децентрализации (Ebel R. D. 2001, p. 14-17).

К числу частных преимуществ децентрализации следует отнести так называемое «различия во вкусах». Чем меньше территориальная единица, тем более однородны в среднем предпочтения людей, живущих на той территории. В этих условиях местные власти могут предложить населению публичные блага в большей степени соответствующие их предпочтениям.

Не менее важным преимуществом является более простой доступ к информации о потребностях в публичных продуктах. На локальном уровне такая информация более доступна местным органам власти, чем центральным, и затраты на ее получение оказываются значительно ниже. Например, гораздо проще определить потребности в школах на местном уровне, чем на национальном или даже на региональном уровнях.

Децентрализация оказывает стимулирующее влияние на межрегиональную конкуренцию. Миграция населения из региона в регион, хотя и является негативным явлением, может создать стимулы для осуществления более эффективной локальной политики.

И наконец, децентрализация создает возможности для реализации экспериментирования в локальных масштабах и проведении пилотных проектов. Экспериментирование в отдельно взятых муниципалитетах и регионах дает возможность определить каков наилучший способ предоставления конкретной публичной услуги. Наличие возможностей экспериментирования у местных и региональных властей позволяет реализовывать разные подходы и сравнивать результаты.

## 2 ФОРМЫ И МОДЕЛИ ФИСКАЛЬНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Практика реформирования в переходных странах показывает, что значительные результаты были достигнуты благодаря планомерному переносу центра тяжести в местном управлении с центральных органов управления на локальные правительства и передачу последним больших полномочий в управлении на местах. Таким образом, результативность процесса реформаций на местном уровне связана с переходом к процессу децентрализации (Ebel R. D. 1999, p. 4-5), в том числе и в сфере местных финансовых отношений.

Теоретически любые общественные блага можно предоставлять населению централизованно. Однако в этом случае многие предпочтения людей, живущих на территориях, отдаленных от центра, останутся нереализованными и незамеченными. Поэтому во всем мире центр вынужденно передает часть функций по текущему хозяйственному благоустройству жизни населения органам власти населенных мест и наделяет эти органы соответствующим статусом, компетенцией, правами и обязанностями, а также имуществом, достаточными для самостоятельного решения поставленных перед ними задач. Хозяйственная самостоятельность

органов местного управления и самоуправления – естественное следствие их специализации на благоустройстве текущей жизни населения.

Теория и практика фискальной децентрализации в региональном и местном финансовом управлении определяет три основные модели децентрализованного управления: деволюция, делегация и деконцентрация (Ebel R. D. 1999, p. 4).

Деволюция, или перемещение, – самая завершенная модель децентрализации, предусматривающая передачу местным правительствам полной ответственности за осуществление всего набора коммунальных услуг наряду с полномочиями сбора налогов для финансового обеспечения всех видов услуг. Деволюция представляет собой наиболее развитую модель децентрализации. В развитых странах она обычно представляет синоним финансовой децентрализации, когда местные правительства имеют ясные расходные назначения, существенную бюджетную автономию и юридически признанные географические границы, в пределах которых они выполняют свои общественные функции. Деволюция предусматривает передачу прав и обязанностей в определенной сфере публичной деятельности местным органам власти полностью, что обеспечивает последним возможность принимать решения по собственной инициативе и под полную свою ответственность, без вмешательства со стороны центрального правительства. Эта модель обеспечивает для местных органов широкие финансовые права, возможность самостоятельно разрабатывать и реализовывать местные программы и т.п. (*Human Development Report 1993*, p. 67).

Делегация – промежуточная модель децентрализации, означает, что местным правительствам вменена ответственность за предоставление некоторых видов общественных услуг. Однако это осуществляется под надзором центрального правительства, который может обеспечивать некоторые формы финансирования этих видов услуг (Ebel R. D. 1999, p. 5). Другими словами, делегация предусматривает передачу части прав и обязанностей в принятии решений местным органам, однако при этой форме центральные структуры сохраняют право отмены решений местных органов. К делегации относится передача выработанной центром общественной тактики управления общественными услугами и полномочий для местной власти, ответственности за тщательное разъяснение задач для учреждений и организаций, которые являются поставщиками публичных услуг.

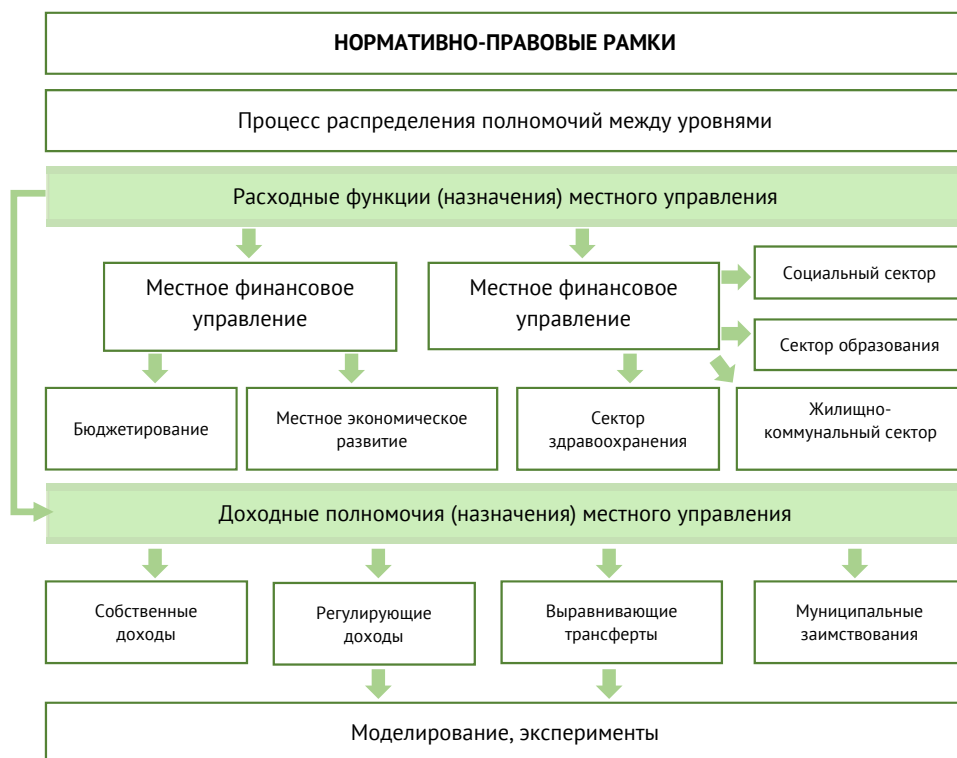
Деконцентрация предусматривает ограниченную передачу только некоторой административной свободы действий для местных органов от центральных министерств и ведомств. Деконцентрация включает передачу полномочий от центральных правительственных органов, расположенных в столице, к ее региональным и местным офисам (Ebel R. D. 1999, p. 4). Некоторые авторы определяют деконцентрацию как местные администрации, в которых все зависимые уровни правительства в пределах страны являются агентами центральной власти, назначаются центральным правительством и непосредственно подотчетны ему. Это наименее обширный тип административной децентрализации (Rondinelli D. 1981, p. 133-145). При этом следует различать деконцентрацию с полномочиями и без полномочий. Деконцентрация с полномочиями означает, что региональные отделения цент-

ральных правительственных учреждений способны принимать независимые решения. Деконцентрация без полномочий имеет место тогда, когда региональные отделения центральных правительственных учреждений принимают решения после их одобрения центром (Ebel R. D. 1999, p. 5). В соответствии с указанной теорией многие страны бывшего Союза, в том числе и Беларусь в большей степени тяготеют к модели деконцентрации.

Учитывая преимущества финансовой децентрализации, закономерно возникает вопрос о построении ее модели. Ядром концептуальных основ финансов местного самоуправления закономерно выступает процесс распределения полномочий и обязанностей, которые осуществляются путем переговоров между центром и местными органами власти. В результате этих переговоров необходимо определить и назначить расходные функции конкретных местных органов. Данные расходные функции или полномочия выступают так называемым центральным звеном в финансовой децентрализации. Затем должны следовать доходные назначения или определение доходной базы, финансовых инструментов местного управления и самоуправления и системы управления собственностью местных органов власти. Расходные функции или назначения для местных и региональных органов имеют определенные критерии и принципы построения, важными из которых являются следующие:

- расходные функции обычно назначаются тем органам, чья компетенция ближе всего извлекает пользу от использования этой функции;
- общественные товары и услуги должны обеспечиваться тем местным правительством, которое может лучше всего реализовывать экономию от масштабов производства и услуг. Другими словами, это те органы власти, которые могут предоставлять общественные услуги по возможно самой низкой цене;
- расходные функции должны быть назначены на те полномочия, которые имеют адекватную способность финансировать публичные услуги. Это может гарантировать разумную степень финансовой справедливости. Местные правительства отличаются друг от друга по их финансовым способностям из-за основных экономических и демографических факторов, воздействующих на их налоговые базы, потребности в услугах, цены на входящие общественные продукты и услуги. Это создает неравные налоговые трудности среди уполномоченных производить товары и услуги на том же самом уровне, или неравные услуги с теми же самыми налоговыми усилиями;
- расходные функции следует назначать тем правительствам, которые обеспечивают к ним доступность, управляемость со стороны жителей, и которые обеспечивают возможность максимизировать участие жителей в предоставлении публичных услуг. Этот критерий гарантируют законность и ответственность правительства в выполнении им специфической функции.

Расходные функции должны быть назначены тем правительствам, которые могут эффективно управлять этими функциями. Рассматривая это правило более подробно, правительство должно: а) иметь адекватные юридические полномочия и способности выполнять функции, а также быть ответственным за разнообразие функций в целях балансирования интересами конкурентов для выполнения специфических функций; б) охватывать географическую область, соразмерную с ее функциональными обязанностями; в) проявлять желание следовать межправительственной политике для продвижения межведомственного сотрудничества.



**Рис. 1. Модель финансовой децентрализации**

Fig. 1. The model of financial decentralization

Источник: Собственная разработка автора

Следующим звеном концепции фискальной децентрализации выступают доходные функции или назначения, которые выступают одновременно финансовыми инструментами местного управления и самоуправления: местные налоги, разделенные или регулирующие налоги, неналоговые местные платежи и сборы, платежи пользователей местных услуг, трансферты и гранд центрального правительства, муниципальные и региональные займы.

**Местные налоги.** Как показывает практика, население всегда поддерживает избранных должностных лиц более ответственно в условиях, когда местные коммунальные услуги финансируются в значительной степени из назначенных налогов, в противоположность тому, когда данные расходы финансируются прежде всего за счет централизованных правительственных трансфертов, грандов, дотаций. Налог должен быть «видимым» для местных жителей, а также достаточно весомым. Незначительные местные налоги и послабления в местном налогообложении не могут создавать условий для фискальной децентрализации.

**Разделенные (регулирующие) налоги** – налоги, которые делятся в определенной пропорции между местным и центральным правительствами. В этих условиях Центр собирает налоги и затем соглашается разделять их в некоторой пропорции с поднациональной юрисдикцией. Система разделенных налогов имеет определенные преимущества: административная выполнимость и простота деления налогов. К числу неудобств системы, регулирующих налогов следует отнести: а) поддержку режима зависимости местной финансовой автономии от Центра, который определяет и изменяет пропорции распределения разделенных налогов; б) несовместимость с эффективным обеспечением местного коммунального обслуживания, которая требует использования системы межправительственных трансфертов; в) еще большее усиление финансовых различий регионов и муниципалитетов.

**Центральные и межправительственные трансферты и гранды.** Способности поднациональных правительств по увеличению их доходов бывают ограниченными. Поэтому покрытие расходов местных бюджетов часто производится за счет центральных или межправительственных трансфертов. Формирование системы трансфертов требует определенных целей использования средств, разработки формул трансфертов и системой их управления. В пределах этой системы существуют многочисленные проблемы, которые требуют внимания финансовых аналитиков. Они включают: а) степень, в которой трансферты или гранды могут использоваться для обеспечения вертикального балансирования средств среди уровней правительств; б) использование трансфертов или грандов в целях корректировки налоговых усилий властей; в) механизм «смягчения» отрицательных воздействий на местную юрисдикцию и их резидентов, который связан с неравными финансовыми и экономическими условиями регионов и муниципалитетов.

**Муниципальные и региональные заимствования** в большинстве развивающихся стран и стран с переходной экономикой обычно представляют незначительный источник финансирования развития общественных продуктов и услуг, реализуемых на локальном уровне. Это отражает консервативную позицию большинства местных органов власти, ограниченных в источниках финансирования. В принципе, нет никакой причины, по которым местные органы власти не должны заимствовать. Однако их доступ к финансовым рынкам требует строгости и должен быть регулируемым в целях предотвращения банкротств и финансовой несостоятельности. Во многих странах заимствования ограничены согласованными и определенными целями и количествами. При этом количество долговых обяза-



тельств, которые любой город или регион может «нести», должно быть связано с потенциалом его оплаты. Погашение долга должно базироваться непосредственно на доходах от инвестиции или от общих налогов.

### 3 ПРЕДПОСЫЛКИ УСПЕШНОГО РАЗВИТИЯ ФИСКАЛЬНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Однако закономерно возникает вопрос, каковы же предпосылки для реализации концептуальных основ финансовой децентрализации в Беларуси? Для ее реализации должны быть созданы общие и специфические предпосылки. Среди наиболее общих предпосылок следует выделить:

- сильное центральное правительство предполагает использование государственного потенциала. Чтобы передавать реальные полномочия местным органам, правительство, прежде всего, должно само обладать реальной властью. Децентрализация требует координации между различными уровнями управления, а также жесткого регулирования, гарантирующего прозрачность, подотчетность и представительность. Государство должно обеспечивать надзор, регулирование и при необходимости принимать меры наказания в отношении местных органов власти с тем, чтобы добиться реальной пользы реформ для неимущего населения. Кроме того, для поддержки децентрализации государство должно мобилизовать достаточные бюджетные ресурсы (*Dokład o razvitii človeka*, 2003, s. 138-139);
- наличие компетентных и целеустремленных местных органов власти, располагающих широкими возможностями, предполагает, что ответственность за предоставление социальных услуг должна передаваться местным властям с помощью законодательных или конституционных мер, предусматривающих и передачу контроля над функциями и местными администраторами. В то же время местные администраторы не могут выполнять свои функции без адекватного финансирования. Помимо этого, соответствие децентрализации интересам населения с низкими доходами зависит от того, содействуют ли местные власти социальной справедливости и привержены ли они мобилизации ресурсов и формированию стратегии в интересах бедных и низкодоходных слоев населения (*Dokład o razvitii človeka*, 2003, s. 139);
- развитое, информированное гражданское общество. Чтобы добиться от местных органов власти чуткого отношения к нуждам населения, нужно обеспечить постоянный контакт с гражданским обществом, способным изучать и отражать мнения населения, что приобретает важнейшее значение.

Для того чтобы извлекать пользу от финансовой децентрализации, должны выполняться определенные специфические условия или предпосылки. Ключевую роль здесь играют взаимосвязи между уровнями управления. Местные власти должны ощущать, с одной стороны, влияние центра посредством подотчетности центральному правительству, с другой стороны, влияние низовых уровней посредством подотчетности местным депутатам и ответственности перед местным населением. Здесь необходимо наладить трехстороннее динамическое взаимодействие между местными органами власти, местным населением и активным центральным правительством (см. табл. 1).

В Республике Беларусь, где реформа финансов регионального и местного управления практически еще не начиналась, стало нормой карикатурно излагать децентрализацию как источник «хаоса» и беспорядка в экономике и финансах, видеть в ней причину неудач на всех уровнях управления. Однако концепция финансовой децентрализации, которая взята на вооружение практически подавляющим большинством стран, включает в себя достаточный баланс государственного влияния на процессы, происходящие на региональном и местном уровнях. Это, прежде всего, предоставление центральных трансфертов и грантов, государственный надзор и регулирование многих процессов на местах, а в отдельных случаях и исполнение местных и региональных бюджетов под контролем Министерства финансов. Налогово-бюджетная децентрализация не противоречит созданной системе вертикали власти. Последняя, следит за тем, как функционируют властные полномочия в рамках их компетенции. Поэтому, с каких бы позиций не рассматривалась концепция финансовой децентрализации, она всегда будет функционировать в рамках общегосударственных интересов.

**Таблица 1. Специфические предпосылки, необходимые для эффективной финансовой децентрализации**

Table 1. Specific prerequisites necessary for effective financial decentralization

1. Избранный Совет Местного управления, включая исполнительные органы на местах.	В большинстве странах официальные местные лица избираются путем открытого голосования населением и не назначаются. В этом случае, голосующие выражают их поддержку через выборы и могут заменить тех, кто не представляет их точку зрения.
2. Местные официальные лица выбираются прямо или косвенно из числа уже избранных членов местного Совета.	В большинстве стран местные официальные лица не назначаются высшим уровнем управления, а избираются из числа уже избранных в Совет.

---

3. Местные органы власти должны иметь определенные налоговые полномочия.	Избиратели будут поддерживать избранных должностных лиц более ответственно, если местные общественные услуги будут финансироваться в значительной степени из назначенных налогов, в противоположность тому, когда финансирование осуществляется, прежде всего, за счет централизованных дотаций и трансфертов. Если все доходы получены в форме трансфертов от центра, то это – фактически представляет центральное правительство, которое определяет размер бюджета. Налог должен быть видимым местным избирателям, достаточно большим, чтобы иметь определенную «тяжесть». Незначительная местная налоговая база не будет создавать условий для фискальной децентрализации. В развитых странах, местные органы власти имеют полномочия устанавливать налоговые ставки и нормы или имеют минимальные права по их установлению.
4. Местное управление должно иметь значительную расходную ответственность.	Правительства должны представлять на ассигнование расходные функции для местных органов власти, которые будут реализовываться в течение ближайшей перспективы, по крайней мере, до того, как расходные функции, определяют необходимые источники финансирования. Есть некоторые основные критерии, которые должны быть приняты во внимание при назначении или ассигновании расходных функций. Каждая функция правительства должна быть ассигнована самому нижнему уровню управления, который охватывает все или большинство полезных сфер обслуживания при условии, что этот уровень управления сможет эффективно управлять деятельностью.
5. Доходные назначения должны следовать за расходными функциями	Сначала должна быть определена расходная ответственность или расходные назначения (функции) местных органов власти, и затем должны быть определены доходы под эту расходную ответственность, но не наоборот. Если местный орган власти не может обеспечить финансовыми источниками запланированные расходные функции местного органа власти, то данные функции передаются для финансирования Центру.
6. Местное управление должно иметь некоторые существенные уровни ответственности при определении уровня услуг.	По определенным типам расходов может предоставляться мандат, а в других случаях местные органы власти могут сосредотачиваться на том, чтобы придерживаться расходных стандартов или норм.
7. Местный орган власти должен иметь способности собирать те доходные источники, которые предназначены для использования на местном уровне.	Расходные функции должны быть назначены на юрисдикцию, которая имеет адекватную финансовую способность собирать налоги для финансирования общественных услуг. Правительства отличаются по их финансовым способностям из-за основных экономических и демографических факторов, воздействующих на их налоговые базы, потребности в услугах, ценах на ресурсы. В итоге это создает неравные налоговые «трудности» среди юрисдикций, производящих тот же самый уровень услуг, или неравных услуг в юрисдикции с тем же самым налоговым усилием.

---

8. Должна быть сильная способность Центра осуществлять мониторинг и оценку децентрализации.

Контролируемый и постепенный процесс финансовой децентрализации требует от центрального правительства лидерства по таким вопросам как: унификация системы финансовых счетов, правила ревизий, правила заимствований, регулирование формул распределения трансфертов, дотаций и грандов, а также определения условий, при которых следует усиливать или «расслаблять» расходные функции (ассигнования) и при которых необходимо усиливать или «расслаблять» надлежащие ограничения на заимствовании. Есть также потребности в технической помощи местным органам власти в отдельных областях. Особенно небольшие по размерам муниципальные и региональные образования требуют помощи в бухгалтерском учете, организации казначейства, организации налогообложения, обработки данных и проектной оценки.

Проблема возникает и потому, что большинство переходных стран не имеют сильной способности контролировать развитие финансов местного управления и самоуправления. Необходимо два компонента: а) орган финансового анализа, который может быть расположен в Министерстве финансов, со штатом, адекватным непрерывно контролировать финансы местного органа власти, и б) обширная система данных, которая позволит осуществлять количественный контроль и оценку.

9. Центральные правительства должны сохранять финансовые правила децентрализации.

Центральные правительства проектируют финансовые программы децентрализации. В большинстве стран в эту стратегию вовлекается Центр, фактически оставляющий власть, и в некоторых случаях, осуществляются конституционные изменения, чтобы гарантировать передачу полномочий. Так как финансовая децентрализация предполагает шаг от «мелочной финансовой опеки» до межправительственных финансовых отношений, то должно быть такое центральное правительство, которое будет создавать правила игры в новой работающей системе. Очень важно чтобы эти правила были не в форме инструкций, а в форме законов или конституционных актов.

Источник: Собственная разработка авторов.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

При условии, что Беларусь продолжит развитие реформ региональных и местных финансов, было бы целесообразным перейти к поэтапным пилотным проектам и экономическим экспериментам в области фискальной децентрализации, предусматривающей закрепление за административно – территориальными уровнями расходных полномочий и передачу им налоговых источников, соответствующих размерам этих полномочий. Первоначально в пилотные проекты следует включить благополучные административно-территориальные единицы более низких уровней. В последующем к пилотным проектам следует подключить остальные административно-территориальные единицы низового уровня. И, наконец, на заключительном этапе экспериментирования следует формировать пилот-

ные проекты из административных единиц базового территориального и областного уровней.

Реализация пилотных проектов должна сопровождаться постоянным проведением финансовых сравнений с административными единицами соответствующих уровней внутри страны, странами Восточного партнерства, а также странами Центральной и Восточной Европы. Необходимость проведения такого мониторинга финансовых сравнений обусловлена предпосылками создания соревновательности в достижении наилучших результатов в предоставлении общественных благ путем фискальной децентрализации.

По результатам пилотных проектов и экспериментов можно сделать проверенные практикой выводы, скорректировать концепцию и модель финансовой децентрализации с учетом её особенностей в Беларуси и окончательно внедрить её в региональное и местное управления. Результаты эксперимента в области финансовой децентрализации в региональном и местном управлении будут иметь огромную важность для выработки инструментов межбюджетных отношений в Беларуси.

**Wkład autorów:** Jurij Kriworotko – 50%,  
Dymitrij Sokol – 50%

## Литература

*Доклад о развитии человека за 2003 год (2003)* [в:] Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия: межгосударственная договоренность об избавления человечества от нищеты, UNDP, Минск: Юнипак, с. 369.

**Холлис Г., Плоккер К.** (1998), *На пути к демократической децентрализации. Перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе*, Tacis service DG IA, European commission.

*Decentralization Briefing Notes* (1999), Edited by Jennie Litvak and Jessica Seddon, World Bank Institute, Working Papers in Collaboration with PEM Network, World Bank.

**Ebel R. D.** (1999), *Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations*, World Bank Institute, Distance Learning Modules, Budapest.

**Ebel R. D.** (2001), *Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial management*, A distance Learning Module I, The Central European University Summer program in association with World Bank Institute and Local Government and Public Reform Initiative of the Open Society Institute.

**Ebel R. D., Yilmaz S.** (2003) *On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization*, In Public Finance in Developing and Transition Countries: Essays in Honor of Richard M. Bird, edited by Jorge.

**Gabor Peteri (ed.)**, (2002), *Mastering decentralization and public administration reforms in Central and Eastern Europe*, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, Budapest.

*Human Development Report* (1993), UN. UNDP, N.Y: Oxford University Press.

**Davey K. (ed.)** (2002), *Fiscal Autonomy and Efficiency: Reforms in the Former Soviet Union*, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, Budapest.

**Oates Wallace E.** (1985), *Searching for Leviathan: An Empirical Study*, American Economic Review 75 (4).

**Oates Wallace E.** (1997), *On the Welfare Gains from Fiscal Decentralization*, Journal of Public Finance and Public Choice 2 (3).

**Pallai K.** (2003), *The Budapest Model*, Budapest: Open Society Institute, www.lgi.osi.hu.

**Rondinelli D.**, *Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries*, International Review of Administrative Sciences 47.

**Sevic Z. (ed.)** (2008), *Local Public Finance Central and Eastern Europe*, Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.

## Literatura

*Doklad o razvitiu človeka za 2003 god* (2003) [v:] Celi v oblasti razvitiâ, sformulirovannye v Deklaracii tysâčeletiâ: mežgosudarstvennaâ dogovorennost ob izbavljeniâ človečestva ot nišet, UNDP, Minsk: Ūnipak, s. 369.

**Hollis G., Plokker K.** (1998), *Na puti k demokratičeskoj decentralizacii. Perestrojka regionalnyh imestnyh organov vlasti v novoj Evrope*, Tacis service DG IA, European commission.

*Decentralization Briefing Notes* (1999), Edited by Jennie Litvak and Jessica Seddon, World Bank Institute, Working Papers in Collaboration with PEM Network, World Bank.

**Ebel R. D.** (1999), *Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations*, World Bank Institute, Distance Learning Modules, Budapest.

**Ebel R. D.** (2001), *Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial management*, A distance Learning Module I, The Central European University Summer program in association with World Bank Institute and Local Government and Public Reform Initiative of the Open Society Institute.

**Ebel R. D., Yilmaz S.** (2003) *On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization*, In Public Finance in Developing and Transition Countries: Essays in Honor of Richard M. Bird, edited by Jorge.

**Gabor Peteri (ed.)** (2002), *Mastering decentralization and public administration reforms in Central and Eastern Europe*, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, Budapest.

*Human Development Report* (1993), UN. UNDP, N.Y: Oxford University Press.

**Davey K. (ed.)** (2002), *Fiscal Autonomy and Efficiency: Reforms in the Former Soviet Union*, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, Budapest.

**Oates Wallace E.** (1985), *Searching for Leviathan: An Empirical Study*, American Economic Review 75 (4).

**Oates Wallace E.** (1997), *On the Welfare Gains from Fiscal Decentralization*, Journal of Public Finance and Public Choice 2 (3).

**Pallai K.** (2003), *The Budapest Model*, Budapest: Open Society Institute, www.lgi.osi.hu.

**Rondinelli D.**, *Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries*, International Review of Administrative Sciences 47.

**Sevic Z. (ed.)** (2008), *Local Public Finance Central and Eastern Europe*, Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.

Наталья Мисаревич

## МАГДЕБУРГСКОЕ ПРАВО НА БЕЛОРУССКИХ ЗЕМЛЯХ: ПРИЧИНЫ РАСПРОСТРАНЕНИЯ И ОСОБЕННОСТИ

### MAGDEBURG LAW ON BELARUSIAN LANDS: CAUSES AND CHARACTERISTICS OF PROLIFERATION

#### АННОТАЦИЯ

Цель исследования – рассмотреть основные причины распространения магдебургского права на белорусские земли, а также выявить особенности реализации идеи самоуправления в период, когда белорусские земли входили в состав Великого княжества Литовского. Основные методы исследования: исторический и сравнительного правоведения. Показано, что магдебургское право было направлено на урегулирование противоречий между различными слоями населения с учетом уровня экономического развития города. Делается вывод о том, что получение привилегий на самоуправление городами означало, что они достигли достаточно высокого социального и экономического уровня развития и сравнялись в этом отношении со многими польскими и немецкими городами. Экономические последствия: изучение магдебургского права на белорусских землях содействует уяснению роли городов как центров товарного производства и обмена, особенностей экономических процессов как внутри государства, так и вне его пределов. Социальные последствия: определение влияния магдебургского права на разнообразие социальной структуры городов позволяет проследить генезис правового положения жителей белорусских городов.

#### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

магдебургское право, политические причины, экономические причины, социальные причины, грамота на магдебургское право

#### ABSTRACT

The purpose of the study is to consider the main reasons for the extension of Magdeburg law to Belarusian lands, as well as to identify the peculiarities of the realization of the idea of self-government during the period when the Belarusian lands were part of the Grand Duchy of Lithuania. The main methods of research are historical and comparative law. It is shown that Magdeburg law was aimed at resolving contradictions between different segments of the population taking into account the level of economic development of the city. It is concluded that the acquisition of self-government by cities meant that they achieved a fairly high social and economic level of development and matched many Polish and German cities in this regard. Economic consequences: the study of Magdeburg law on Belarusian lands helps to understand the role of cities as centers of commodity production and exchange, the features of economic processes both within the state and outside it. Social consequences: determining the impact of Magdeburg law on the diversity of the social structure of cities allows us to trace the genesis of the legal status of residents of Belarusian cities.

*Translated by Natalia V. Misarevich*

#### KEYWORDS

Magdeburg law, political reasons, economic reasons, social reasons, certificate of Magdeburg law

## ВВЕДЕНИЕ

Современная правовая система Беларуси исторически формировалась в условиях правовой культуры континентальной Европы. Это указывает на определенную преемственность некоторых правовых институтов. Общеизвестным является тот факт, что без учета исторических традиций, без исследования опыта функционирования тех или иных институтов государственной власти в прошлом вероятность допустить ошибку в настоящем при разработке концепций и направлений совершенствования государственно-правовых институтов достаточно большая. Поэтому, как представляется, отказ от изучения опыта прошлого является не просто стратегическим упущением, но и может навредить интересам не только настоящего, но и будущего поколений.

Институт местного управления и самоуправления имеет давние исторические корни. Весомый вклад в становление и развитие данного института, в процессы юридического оформления системы органов местного управления внесло городское право.

При всем различии места, времени и конкретных условий возникновения города всегда являлось результатом общего для всей средневековой Европы экономического процесса – общественного разделения труда между ремеслом и земледелием и развития на этой основе товарного производства и обмена. Последствием данных явлений стала выработка новых подходов к политической организации жизнедеятельности города, что в свою очередь потребовало юридического оформления привилегий и вольностей жителей. Логическим завершением всех этих преобразований явилась особая система норм права в феодальном обществе. Известны такие разновидности городского права как хелмское, люблинское, шредерское. Но наибольшее распространение получило магдебургское право, которое, зародившись на немецкой земле в конце XIII ст., уже в качестве права на самоуправление городам пришло на белорусские земли к концу XIV ст. (Брест получил такое право в 1390 г., Гродно – в 1391 г.).

История белорусских городов свидетельствует о существовании в XIV–XVII вв. высокоорганизованной системы самоуправления. Привилегии на вольности и привилегии представляли собой своеобразные «конституции», которые определяли основные моменты в организации и деятельности органов самоуправления в городах, а также закрепляли положения, реализация которых должна была способствовать улучшению благосостояния горожан. Хотя в последние годы значительно возрос интерес к истории средневековых городов, некоторые стороны их жизнедеятельности до сих пор остаются мало изученными. К ним относятся и причины распространения магдебургского права (как одной из разновидностей городского права) на белорусских землях.

**Основная часть.** Для того, чтобы то или иное явление получило свое распространение на других территориях, прижилось там и стало активно использоваться, необходимы не только желание населения и воля государя, но и определенные предпосылки. Как представляется, среди основных условий распространения маг-



дебургского права на белорусские земли на рубеже XIV-XV вв. следует назвать экономические, социальные и политические. Именно они выступили стимулом для дальнейшего распространения и развития магдебургского права в XVI и последующих столетиях на территории ВКЛ.

## 1 ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ РАСПРОСТРАНЕНИЯ МАГДЕБУРГСКОГО ПРАВА

Города Беларуси выполняли несколько функций: хозяйственную, административную и военную. Первая не исчерпывалась ролью ремесла и торговли. Отдельным городам были присущи специальные виды экономической деятельности. Так, например, Витебск и Полоцк были крупными портовыми городами. Брест выполнял функции речного порта и центра сухопутных дорог из Украины, Беларуси, Литвы в Польшу. Крупные, а также некоторые средние и малые города и поселки были торговыми центрами (например: Новогрудок, Орша, Копыль, Несвиж и т.д.). Предоставляя городам самоуправление, как отмечает В.И. Пичета, и выделяя их в отдельную административно-хозяйственную единицу, собственники хотели поднять экономическое развитие государства «путем возбуждения хозяйственной производительности и деятельности городского населения» (Pičeta V.I. 1958, s. 426).

Таким образом, возрастающая роль городов, как центров товарного производства и обмена, расширение торговли как внутри государства, так и вне ее пределов требовали определенной свободы для горожан. А поскольку Европе была известна такая система норм (так называемое «городское право»), которая уже была проверена на эффективность и действенность, то белорусские города не стали придумывать что-то особенное, новое, а взяли за основу магдебургское право, как право городов на льготы в торговой деятельности, как фундамент для развития ремесленного производства.

По нашему мнению, именно экономическая составляющая являлась основной причиной, по которой собственники городов предоставляли право на самоуправление. В тексте привилея Могилеву 1577 г. закрепляется положение, что наличие у города магдебургского права позволит увеличить доход казны ВКЛ («скарбу нашому примноженья пожитковъ»)<sup>1</sup>. Дальше в тексте обосновывается данная позиция. Нет сомнений в том, что где мещане «нищают, тамъ тежь и доходы и пожитки зменьшаются». А там, где мещане «право и доброе справованье справедливости» (это значит там, где горожанам гарантированы права и справедливый порядок), в таком городе «примножено есть», и город имеет лучшую защиту и «доходы въ немъ ся розмножаютъ»<sup>2</sup>.

Экономический аспект в распространении магдебургского права проявляется и в развитии ремесленного производства, и в определении системы ярмарок.

<sup>1</sup> Žalovannaâ gramota Mogilëvskim mešanam, na magdeburgskoe pravo, s predstavleniem im raznyh preimušestv i lgot v sudebnoj rasprave, remëslah i proč. 28.01.1577 g., s. 202-206.

<sup>2</sup> Ibid., s.203.

Чтобы закрепить свои права и обеспечить монополию на рынке, ремесленники стремились к объединению и созданию своих корпораций. Ими стали цехи. Ремесленники работали в основном на заказ или были связаны с потребностями своего города. Это позволяло наполнить не только внутренний рынок товарами собственного производства, но и вывозить их за рубеж, а также привлекать иностранных купцов для участия в ярмарках. Именно последние не были забыты в привилегиях. Предусматривалось «домъ гостиный коштомъ и накладомъ своимъ на приездъ людей купецкихъ сбудовати»<sup>3</sup>. По полоцкому привилею 1510 г. мещане получили право построить «четыри дома гостиный, ... въ которыхъ жо домехъ со всихъ сторонъ мають гости приездаючи становитися»<sup>4</sup>. Привилеем также устанавливается, что доход от гостиных домов должен делиться на две части: «половица намъ, до скарбу нашого (это значит государству), а другая половина имъ на ратушу».

Сроки проведения ярмарок регулировались государством. Пинск по привилею 1581 г. получил право на «четыри ярмарки дорочные, вольные, то есть: первый на день нового лета, другой на день Громницъ, третій на день семье суботы, четвертый на день Успления Пречистые, а тыжденный торгъ на кождый тыждень въ понеделокъ обыходити и отправовати уставляемъ»<sup>5</sup>. Могилев (привилей 1577 г.) имел право на две ярмарки в год на «неделный торгъ у пятницу на кождый тыждень»<sup>6</sup>. Представляется, что все это делалось для того, чтобы привлечь внимание иностранных купцов, которые, зная «график» проведения ярмарок, могли свободно приезжать в тот или иной город, потому что именно во время ярмарок им разрешалось торговать не оптом, а в розницу. В итоге: товары местных производителей продаются, иностранные товары привозятся на местный рынок – сотрудничество взаимовыгодное.

## 2 СОЦИАЛЬНЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ РАСПРОСТРАНЕНИЯ МАГДЕБУРГСКОГО ПРАВА

Социальная структура городов была разнородной. Это объяснялась тем, что источники пополнения населения были разнообразны. Общей тенденцией в процессе возникновения городов являлся их рост за счет постоянной иммиграции сельского населения. Бежали в города, как правило, крестьяне, недостаточно обеспеченные землей. Земельные собственники были весьма обеспокоены данным явлением. Одним из вариантов выхода из этого положения было создание в городах частных юридик, куда феодалы селили своих крестьян. Однако правопорядок

<sup>3</sup> Žalovannaâ gramota gorodu Pinsku na Magdeburgskoe pravo, s predstavleniem žitelâm ego raznyh preimušestv i lgot 12.01.1581g., s. 264.

<sup>4</sup> Podtverditelnaâ gramota žitelâm Polocka na Magdeburgskoe pravo i drugie preimušestva 27.08.1510 g., s. 75-79.

<sup>5</sup> Žalovannaâ gramota gorodu Pinsku na Magdeburgskoe pravo, s predstavleniem žitelâm ego raznyh preimušestv i lgot 12.01.1581g., s. 262.

<sup>6</sup> Žalovannaâ gramota Mogilëvskim mešanam, na magdeburgskoe pravo, s predstavleniem im raznyh preimušestv i lgot v sudebnoj rasprave, remëslah i proč. 28.01.1577 g., s. 206.

в таких городах мог устанавливаться и контролироваться только правомочными органами власти и управления. Эту систему органов и могло предложить магдебургское право.

Разорившиеся и безземельные крестьяне («люзные», «гультияи») искали «лучшей жизни» в городе. Для того, чтобы быть полноправным горожанином, т.е. пользоваться всеми льготами и привилегиями и находиться под защитой городских властей, необходимо было обладать определенной недвижимостью. А «люзный» не имел необходимого имущественного минимума, чтобы стать горожанином. Тем не менее, они снимали жилье у горожан и получали название «коморники». Те, которые занимались перекупкой товаров, обозначались как «перекупники»; те, которые работали по найму – «наймиты» (Kopysskij Z.Ů. 1975, s. 59).

На самом низу социальной лестницы стояли нищие. Игнорировать такую массу населения правительство не могло, поэтому власти стремились обуздать стихийность данных процессов, включить этих людей в общую городскую систему (регистрация в органах городской власти). В 1636 г. нищие г. Вильно, «видя большой беспорядок», обратились в магистрат с просьбой дать им особый устав. В том же 1636 г. он был подтвержден королем Владиславом IV<sup>7</sup>. На основании этого устава нищие получили право иметь свой дом для собраний, свой «денежный сундук», свои органы управления. Все виленские и пришлые нищие должны были записаться в это братство и соблюдать его устав. В соответствии с уставом нищими считались только те, которые действительно таковыми были, т. е. «лишены каких-нибудь физических качеств для добывания себе средств существования». Все деньги, которые собирались нищими, должны были идти в «братскую кассу». Для осуществления контроля и надзора за данной категорией городского населения вводилась должность – бичевник. Он должен был следить за тем, чтобы в город не приходили за сбором милостыни под видом нищих совершенно здоровые мужчины и женщины и дети разных возрастов. Он же, в случае необходимости, должен был «подбирать ослабленных и заболевших нищих на улицах и доставлять их в нищенский госпиталь».

Политика и городских властей, и государства в данном случае совершенно ясна. Оставить «вне закона» такую массу населения власть не могла, поэтому был выбран самый оптимальный вариант – взять под свой контроль и упорядочить нахождение данной социальной группы в городе. Наличие «братской кассы» снимала с государства обязанность расходовать деньги из государственной казны на содержание нищих. Наличие такого «братства милосердия» говорит о своеобразной «социальной» политике страны в тот период.

С другой стороны, глава государства был заинтересован в том, чтобы новые поселения развивались, что находило соответствующее юридическое закрепление в привилегиях. Государство поощряло переселение в города и свободных людей, имея в виду расширение доходов, которые в значительной степени состояли из различных налогов, что должны были платить города. Подтверждением

<sup>7</sup> Akty Vilenskogo magistrata i magdeburgii 1879, t. 10, s. 159-160.

данного факта могут выступать положения привилеев, где особо оговариваются льготы для новопоселенцев. Например, в жалованной грамоте Клящелям говорится: «ино люди почали ся были тамь место садити... и вжо было ихъ немало осело»; «пань воевода привернулъ ихъ къ пашни дворной, и для того дей людей немало зъ места прочь ся было розышло»<sup>8</sup>. Поэтому в 1523 г. данное поселение получило грамоту на самоуправление и «по которому праву они мають ся справовати и рядити». «И мають намъ давати плату; съ каждой волоки по полукопью грошей, а по бочце солянца овса; а капщизны, хто пиво варить, полкопы грошей...». «А тымь людямъ, которые бы до того места пришли люди вольные (новопоселенцы)... дал его милость (глава государства) воли на десять лет отъ цыншу, што зъ волоки идеть...»<sup>9</sup>.

Верхушка городского общества была представлена богатым купечеством и старшинами цехов. Им принадлежала власть в городе. Купечество активно включалось в жизнь городов, пытаясь занять свою ступеньку в социальной иерархии сословия мещан. Как указывается в одном из документов, «купцы получают свои доходы от купли и продажи», поэтому всякое вмешательство в сферу хозяйственной деятельности порождало конфликт с иными жителями городов, особенно ремесленниками. Гарантией защиты прав купцов могло стать юридическое закрепление их особого правового статуса (привилеи на магдебургское право и иные акты городских властей). Виленский магистрат в 1665 г. принял решение, в соответствии с которым он отныне «должен управлять городом не по своему усмотрению, но вместе с купеческою думою и всем народом»<sup>10</sup>.

Средний слой городского населения – это ремесленные мастера, торговая часть жителей, владевшая лавками, ларьками на рынках. Значительным элементом городской жизни были ремесленные (цеховые) братства. В рамках цеха различалось положение мастеров, подмастерьев и прочих работников. Членами цеха были ученики, которых иногда называли «хлопцами», «товарищи» (ученики, которые закончили срок обучения и желали продолжить работу по полученной специальности), «младшие» (товарищи, которые «вернулись из путешествия» и проработали в цехе один год и шесть месяцев), «расходчикъ» (хранили один из трех ключей от цехового сундука). Особый статус данной категории населения определялся в уставах конкретного ремесленного братства. Например, Устав Виленского цеха шапошников и валильщиков, Устав цехового скорняжного братства<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> *Žalovannaâ gramota žitelâm korolevskej Klešelâzskoj otčiny na helmskoe pravo, s osvoboždeniem novyh poselencev ot vznosa podatej na desât let 22.03.1523 g.*, s. 154.

<sup>9</sup> *Ibid.*, s. 154.

<sup>10</sup> *Akty Vilenskogo magistrata i magdeburgii 1879*, t. 10, s. 295-299.

<sup>11</sup> *Ibid.*, s. 592.

### 3 ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ РАСПРОСТРАНЕНИЯ МАГДЕБУРГСКОГО ПРАВА

Данный аспект введения магдебургского права на белорусских землях проявлялся в том, что немецкое право было одним из способов укрепления великокняжеской власти. Даруя привилей, великий князь, безусловно, рассчитывал на политическую поддержку со стороны горожан. Глава государства видел в жителях города ту силу, с помощью которой можно было бы оказать политическое давление на чиновников магистрата. С другой стороны, только великокняжеская власть выступала гарантом реализации привилегий и льгот жителям городов с магдебургским правом. Таким образом, и горожане были заинтересованы в укреплении великокняжеской власти. Возможность избавиться от самовольства государственных чиновников и бесконтрольности судов великокняжеской администрации или собственника города, а также возможность создать свою систему управления и суда также привлекало внимание горожан к магдебургскому праву. Это было своеобразный «двусторонний» интерес.

Действие магдебургского права на белорусских землях имело свои особенности. Городское самоуправление вводилось в ВКЛ не просто правительством. Глава государства был высшей инстанцией в этом процессе и либо удовлетворял, либо нет просьбу жителей города о «даровании» права на самоуправление (здесь уместно говорить о первоначальных и подтверждающих привилеях).

Единого образца текста привилеев на самоуправление не было. Однако можно выделить основные положения, которые в той или иной степени встречаются во всех актах: создание системы органов управления и суда по магдебургскому праву; предоставление торговых льгот жителям городов; развитие ремесленного производства.

С введением в городе магдебургского права власть переходила в руки административного и судебного органа городского самоуправления – магистрата, который состоял из двух коллегий. Должностные лица магистрата (бурмистр, радцы (советники), лавники) избирались населением города и один раз в год отчитывались перед ним о «проделанной работе».

Возглавлял магистрат войт, который назначался главой государства или собственником города на определенное время: «до живота» (пожизненно); иногда «до двух животов» (отец мог передать по наследству эту должность своему сыну); редко «до воли и ласки господарское». Приступая к выполнению должностных обязанностей, войт и другие члены магистрата приносили присягу.

К сфере ведения магистрата относились только вопросы местного значения: благоустройство города, поддержание правопорядка в городе, контроль за соблюдением правил торговли (установление единых цен на хлеб, единых мер продажи зерна на рынках), принятие решений о сборе с населения средств на городские нужды. Коллегиям магистрата были присущи и судебные функции. Бурмистр с радцами рассматривал «справы поточные», т.е. текущие дела (административ-

ные и гражданские). Войт с лавниками занимались уголовными делами: «о речи ... кровавые, яко о злодействе, мужбойство, о подлогу и иные выступления злосливые»<sup>12</sup>.

Говоря о распространении магдебургского права, следует отметить, что в некоторых странах «толчком» для его наделения была немецкая колонизация. Термин «колонизация» понимается в двух значениях. Во-первых, «внутренняя колонизация» – это процесс заселения и хозяйственного освоения пустующих окраинных земель своей страны. Во-вторых, «внешняя колонизация» – основание поселения за пределами своей страны. Именно последняя связана преимущественно с землевладельческой деятельностью и обычно осуществляется наряду с насильственным подчинением местного населения. Следует отметить, что колонизация, организаторами которой были немецкие феодалы, преследовавшие захватнические цели, была формой феодальной экспансии, хотя немецкие колонисты – крестьяне, ремесленники – принесли с собой известный хозяйственный опыт. В рамках данной публикации мы будем использовать второе значение данного термина со следующей оговоркой: «немецкая колонизация» будет рассматриваться в качестве одного из способов применения норм «чужого» городского права с целью как расширения сферы его влияния, так и урегулирования новых общественных отношений в городах.

На «колониальный» момент в распространении магдебургского права указывают и некоторые исследователи. Городские привилегии вначале давались именно переселенцам из этнических немецких территорий, а потом распространялись на все население города. Ф.В. Тарановский, исследуя вопросы магдебургского права в Германии и Речи Посполитой, писал, что «в земли польских славян весьма рано начало проникать немецкое право; оно приходило туда с немецкими колонистами...» (Taranovskij F.V. 1897, s. 15). В.Б. Антонович отмечает, что «пользуясь примером Польши, в которой, вследствие колонизации многочисленных немецких выходцев и более близких сношений с Германией, многие области и почти все города управлялись немецким правом, Великие литовские князья стали выдавать.. городам грамоты, жалующие им самоуправление...» (Akty o gorodah 1869, s. 46). Одной из причин такого широкого применения немецкого права, по мнению автора, стало «разрешение немецким колонистам селиться на польских землях и жить по отечественному их праву».

Н.В. Каминская также обращает внимание на то, что процесс пожалований права на самоуправление можно рассматривать как один из «способов колонизации»: «магдебургское право распространилось вначале на Польшу вместе с немецкими колонистами. С Польши немецкое право распространилось на Литву и Русь»<sup>13</sup>. Западнославянские страны, как и большинство других стран Центральной и Западной Европы, переходили в XI и начале XII в. к развитому феодализму. Этот переход осуществлялся в условиях борьбы народов против германской феодаль-

<sup>12</sup> Akty, odnosząsiesâ k historii Zapadnoj Rossii, sobrannye i izdannye Arheografičeskoj komisziej (1848), t. 3, s. 261.

<sup>13</sup> Kaminskaâ N.V. (2019), režim dostupa: <http://pidruchniki.ws/15970122/pravo/magdeburzke>, data dostupa: 14.09.2019.

ной агрессии. Например, в Чехии этот процесс начался в XII в., когда активизировался процесс проникновения немецких крестьян-колонистов в ближайшие к Германии чешские земли. Немецкие крестьяне, стремившиеся избежать феодального гнёта у себя на родине и поселиться на новых местах, где они могли бы нести более лёгкие повинности, получали в Чехии земли через особых посредников из мелких феодалов. За крестьянами следовали также немецкие купцы и ремесленники, которые селились в расположенных на оживлённых торговых путях чешских городах.

В XII-XIII вв. в Польше происходило дальнейшее развитие ремесла. Совершенствовались технические приёмы в уже ранее существовавших отраслях ремесленного производства – гончарной, ювелирной, литейной и деревообделочной. Возникали новые отрасли городского ремесла. Росли и крепились польские города, превращавшиеся в крупные центры ремесла и торговли. Расширялась внутренняя торговля, усиливался обмен между городами и сельской округой, развивалось денежное обращение. Вместе с тем население города не переставало заниматься и сельским хозяйством. Горожане имели свои пашни, огороды, луга, разводили домашний скот. Однако развитие ремесла и торговли в Польше тормозилось тем, что города находились в зависимости от князя, платили в его пользу феодальную ренту и торговые пошлины. Есть основания предполагать, что с конца XII в. борьба, которую крупные города вели за освобождение от феодальной зависимости и получение городских прав и привилегий, обострилась.

С середины XIII в. в Польшу начался приток колонистов из Германии. Активную деятельность по привлечению колонистов-немцев развила католическая церковь, особенно монастыри, заселявшие в первую очередь пустовавшие земли, которые нуждались в расчистке от леса. Польские князья и феодалы, стремившиеся увеличить свои доходы, точно так же поощряли немецкую колонизацию. Польские феодалы покровительствовали немецкой колонизации в городах, которые зависели от их власти, ибо рост ремесленного производства сулил непосредственное увеличение их денежных доходов. Покровительствуя заселению городов немецкими колонистами, польские феодалы одновременно боролись против бегства в города польских крестьян. Наиболее активно процесс немецкой колонизации польских городов развернулся в западных землях. В ряде городов Силезии – Злота Гура, Срода и др. – стало преобладать немецкое население.

В борьбе с феодалами за городские права и привилегии горожане использовали в качестве образца городское право Германии. Это и было так называемое «магдебургское городское право», установившееся в немецких городах в результате их борьбы со своими феодальными сеньорами, но приспособленное к польским условиям.

Таким образом, наряду с отрицательными сторонами внешней колонизации (онемечивание, захват территорий, расширение сферы экономического и политического влияния на захваченных землях) можно говорить и о положительном эффекте немецкой колонизации: распространение сферы влияния прогрессивной по тем временам системы права – городского, которая была предназначена

для ликвидации пробелов в национальном законодательстве относительно правового регулирования общественных отношений с участием, в первую очередь, жителей городов – мещан.

После Кревской унии 1385 г. немецкое право быстро начинает распространяться и в литовско-русских городах<sup>14</sup>. Однако здесь уже нельзя говорить о «немецкой колонизации», как о феодальной агрессии. Думается, что речь идет о заимствовании некоторых правоположений применительно к деятельности института местного самоуправления на польских землях и применении их на белорусских. Да и к этому времени «польский вариант» магдебургского права был уже также не простым копированием немецкого городского права. Б. Гроицкий в работе «Статьи магдебургского права» писал: «здесь опущены многие статьи, которые есть в Праве (имеется в виду магдебургском), но которые либо не часто либо совсем не применяются, а также те, которые не нужны для дел граждан здешней короны (королевства)...»<sup>15</sup>. Ф.В. Тарановский делает следующий вывод: «памятниками магдебургского права русских городов Речи Посполитой являются польские изложения его в работах Гроицкого и Щербича. Книги Гроицкого и Щербича действовали в судах русских магдебургий в польском подлиннике...» (Тарановский Ф.В. 1897, с. 51).

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Магдебургское право было направлено на урегулирование противоречий между различными слоями населения. Привилеи на магдебургское право содержали нормы, направленные на установление мира и порядка в городе. В привилее Минску 1499 г. имеется такая норма: «Иж маючы взгляд посполитого доброго розмноженья и хотечи положенье места нашего Менского в мере лучшее поставити, абы люди наши там мешкаючы, через врад добрый а справедливыи были розмножены...»<sup>16</sup>.

С укреплением экономической роли городов, их общественного значения в политических процессах страны росло стремление городского сословия расширить свои права и закрепить привилегии, которые оберегали их от самовластия феодалов. Товарное производство и товарное обращение вступали в противоборство с системой феодальной несвободы и феодального произвола. Феодалы вынуждены были учитывать интересы торговли, ремесленного производства, защищая таким образом собственные интересы.

Установление и поддержание порядка в городе требовали иного подхода к урегулированию конфликтов. Актуальным стал вопрос об автономии городских

<sup>14</sup> Ęnciklopedičeskij slovar Brokgauza i Efrona 2019, režim dostupa: <http://www.runivers.ru/bookreader/book10179/#page/3/mode/1up/>, data dostupa: 14.09.2019

<sup>15</sup> Svod zakonov zemli Lelčickoj, Statuty o nasiliâh i «Stati magdeburskogo prava» Bartolomeâ Groickogo 1961, s. 773-774.

<sup>16</sup> Źalovannaâ gramota Minsku na magdeburskoe pravo 14.03.1499 g., s. 187-188.



поселений от местных властей. Ответом стало использование и дальнейшее развитие идеи самоуправления на белорусских землях в форме магдебургского права. Как представляется, попытки силой навязать городам ВКЛ магдебургское право не имели бы успеха, если бы они не были подготовлены к его принятию, если бы не было тех социальных сил, которых оно привлекало по вполне практическим соображениям. Получение привилегий на самоуправление городами означало, что они достигли достаточно высокого социального и экономического уровня развития и сравнялись в этом отношении со многими польскими и немецкими городами.

При исследовании причин распространения магдебургского права в государствах Центральной и Восточной Европы, в том числе и на белорусских землях, наряду с экономическими, политическими, социальными и другими причинами, необходимо учитывать и такой аспект, как немецкая колонизация. Именно она, оказывая влияние на возникновение и развитие городов, как центров ремесла и торговли, способствовала расширению территории влияния немецкого городского права.

## Литература

Акты Виленского магистрата и магдебургии, [в:] Акты, издаваемые Виленскою Археографическою комиссією: в 39 т. (1879), Вильна, т. 10, с. 592.

Акты, относящиеся къ истории Западной Россіи, собранные и изданные Археографическою комиссією (1848), Санкт-Петербург, т. 3, с. 261.

Акты о городах [в:] Архивъ Юго-Западной Россіи, издаваемый временною комиссією для разбора древних актов, высочайше учрежденною при Киевском, Подольском и Волынскомъ генерал-губернатором (1869), Киев, т. 1, ч. 5, с. 1-94.

Жалованная грамота городу Пинску на Магдебургское право, съ предоставленіемъ жителямъ его разныхъ преимуществъ и льготъ, 12.01.1581 г. [в:] Акты, относящиеся къ истории Западной Россіи, собранные и изданные Археографическою комиссією (1848), Санкт-Петербург, т. 3, с. 261-264.

Жалованная грамота жителямъ королевской Клещелязской отчины на хелмское право, съ освобождением новых поселенцевъ отъ взноса податей на десять лет, 22.03.1523 г. [в:] Акты, относящиеся къ истории Западной Россіи, собранные и изданные Археографическою комиссією (1848), Санкт-Петербург, т. 2, с. 153-154.

Жалованная грамота Минску на Магдебургское право, 14.03.1499 г. [в:] Дакументы і матэрыялы па гісторыі Беларусі ў сярэдня вякі (VI–XV ст.) (1998), Народная асвета, Мінск, с. 185-188.

Жалованная грамота Могилевскимъ мещанам, на магдебургское право, съ представлениемъ имъ разныхъ преимуществъ и льготъ въ судебной расправъ, ремеслахъ и проч., 28.01.1577 г. [в:] Акты, относящиеся къ истории Западной Россіи, собранные и изданные Археографическою комиссією (1848), Санкт-Петербург, т. 3, с. 202-206.

**Каминская Н.В.**, Магдебургское право в истории украинской государственности, робране z: <http://pidruchniki.ws/15970122/pravo/magdeburzke>.

**Копыцкий З.Ю.** (1975), Социально-политическое развитие городов Белоруссии в XVI–XVII в., Наука и техника, Минск, с. 192.

**Пичета В.И.** (1958), Аграрная реформа Сигизмунда-Августа в Литовско-Русском государстве, Академия наук СССР, Москва, с. 548.

Подтвердительная грамота жителям Полоцка на Магдебургское право и другія преимущества, 27.08.1510 г. [в:] Акты, относящиеся къ истории Западной России, собранные и изданные Археологическою комиссіею (1848), Санкт-Петербург, т. 2, с. 75-79.

Свод законов земли Лельчицкой, Статуты о насилиях и «Статьи магдебургского права» Бартоломея Гроицкого [в:] Хрестоматия памятников феодального государства и права стран Европы (под. ред. В.М. Корецкого) (1961), Гос. изд-во юридической литературы, Москва, с. 766-776.

**Тарановский Ф.В.** (1897), Обзоръ памятниковъ магдебургскаго права западнорусскихъ городовъ литовской эпохи: Историко-юридическое исследование, Варшава, с. 204.

Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона, pobrane z: <http://www.runivers.ru/bookreader/book10179/#page/3/mode/1up>.

## Literatura

Akty Vilenskogo magistrata i magdeburgii [v:] Akty, izdavaemye Vilenskoj Arheografičeskoj komisziej: v 39 t. (1879), Vilna, t. 10, s. 592.

Akty, odnosâšiesâ k istorii Zapadnoj Rossii, sobrannye i izdannye Arheografičeskoj komisziej (1848), Sankt-Peterburg, t. 3, s. 261.

Akty o gorodah [v:] Arhiv Ūgo-Zapadnoj Rossii, izdavaemyj vremennoj komisziej dlâ razbora drevnih aktov, vysočajše utverždënojj pri Kievskom, Podolskom i Volynskom general-gubernatorom (1869), Kiev, t.1 č. 5, s. 1-94.

Žalovannaâ gramota gorodu Pinsku na Magdeburgskoe pravo, s predstavleniem žitelâm ego raznyh preimušestv i lgot, 12.01.1581g. [v:] Akty, odnosâšiesâ k istorii Zapadnoj Rossii, sobrannye i izdannye Arheografičeskoj komisziej (1848), Sankt-Peterburg, t. 3, s. 261-264.

Žalovannaâ gramota žitelâm korolevskej Klešelâzskoj otčiny na helmskoe pravo, s osvoboždeniem novyh poselencev ot vznosa podatej na desât let, 22.03.1523 g. [v:] Akty, odnosâšiesâ k istorii Zapadnoj Rossii, sobrannye i izdannye Arheografičeskoj komisziej (1848), Sankt-Peterburg, t. 3, s. 153-154.

Žalovannaâ gramota Minsku na magdeburgskoe pravo, 14.03.1499 g. [v:] Dokumenty i matëryâly pa gistoryi Belarusi ũ sârëdñiâ vâki (Vl–XV st.) (1998), Narodnaâ asveta, Minsk, s. 185-188.

Žalovannaâ gramota Mogilëvskim mešanam, na magdeburgskoe pravo, s predstavleniem im raznyh preimušestv i lgot v sudebnoj rasprave, remëslah i proč., 28.01.1577 g. [v:] Akty, odnosâšiesâ k istorii Zapadnoj Rossii, sobrannye i izdannye Arheografičeskoj komisziej (1848), Sankt-Peterburg, t. 3, s. 202-206.

**Kaminskaâ N.V.**, Magdeburgskoe pravo v istorii ukrainskoj gosudarstvennosti, pobrane z: <http://pidruchniki.ws/15970122/pravo/magdeburzke>.

**Kopysskij Z.Ū.** (1975), Socialno-političeskoe razvitie gorodov Belorussii v XVI–XVII v., Nauka i tehnika, Minsk, s. 192.

**Пи́чета В.И.** (1958), Аграрнаâ реформа Сигизмунда-Августа в Литовско-Русском gosudarstve, Akademia nauk SSSR, Moskva, s. 548.

Podtverditelnaâ gramota žitelâm Polocka na Magdeburgskoe pravo i drugie preimušestva, 27.08.1510 g. [v:] Akty, odnosâšiesâ k istorii Zapadnoj Rossii, sobrannye i izdannye Arheografičeskoj komisziej (1848), Sankt-Peterburg, t. 2, s. 75-79.

Svod zakonov zemli Lelčickoj, Statuty o nasiliâh i «Stati magdeburgskogo prava» Bartolomeâ Groickogo [v:] Hrestomatia pamâtnikov feodalnogo gosudarstva i prava stran Evropy (pod. red. V.M. Koreckogo) (1961), Gos. Izd-vo ũridičeskoj literatury, Moskva, s. 766-776.

**Taranovkij F.V.** (1897), Obzor pamâtnikov magdeburgskogo prava zapadnorusskih gorodov litovskoj èpohi: Istoriko-ûridičeskoe issledovanie, Varšava, s. 204.

Ènciklopedičeskij slovar Brokgauza i Efrona, pobrane z: <http://www.runivers.ru/bookreader/book10179/#page/3/mode/1up/>.

Дина Скютте

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛИ- ТИЧЕСКИХ ПРАВ ЖЕНЩИН В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

### CONSTITUTIONAL AND LEGAL SUPPORT AND IMPLE- MENTATION OF WOMEN'S POLITICAL RIGHTS IN THE REPUBLIC OF BELARUS: THEORY AND PRACTICE

#### АННОТАЦИЯ

Цель исследования – выявление особенностей конституционно-правового обеспечения политических прав женщин и их реализации в Республике Беларусь в контексте общемировой и национальной правовой теории и практики и выработка на этой основе предложений по совершенствованию национального законодательства и правореализационной практики. Использовались диалектический метод познания, общенаучные и частнонаучные методы (системный, исторический, общелогические методы, формально-юридический, сравнительно-правовой, математический методы). На основе изучения нормативных, доктринальных и статистических источников сделаны теоретические выводы в области дальнейшей разработки института политических прав женщин и предложения по совершенствованию действующего законодательства Республики Беларусь. Социальные последствия: применение результатов исследования позволит отразить интересы и потребности женщин как социальной группы в национальном законодательстве и государственной политике и содействовать достижению принципа социальной справедливости. Экономические последствия: реализация сформулированных предложений и рекомендаций по совершенствованию законодательства и правореализационной практики будет способствовать повышению эффективности работы национального механизма обеспечения гендерной политики и экономии финансовых ресурсов в законодательном процессе при корректировке соответствующих нормативных правовых актов.

#### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

международные стандарты прав женщин, конституция, правореализация, политические права женщин, равные права, равные возможности, гендерное равенство

#### ABSTRACT

The purpose of the study is to identify the features of the constitutional and legal provision of women's political rights and their implementation in the Republic of Belarus in the context of global and national legal theory and practice, and to develop proposals for improving national legislation and legal practice on this basis. The dialectical method of cognition, general scientific and private scientific methods (system, historical, general logical methods, formal legal, comparative legal, mathematical methods) were used. Based on the study of normative, doctrinal and statistical sources, theoretical conclusions are made in the field of further development of the institute of women's political rights and proposals for improving the current legislation of the Republic of Belarus. Social consequences: applying the results of the study will help to reflect the interests and needs of women as a social group in national legislation and public policy and contribute to the achievement of the principle of social justice. Economic consequences: implementation of the formulated proposals and recommendations for improving legislation and legal implementation practices will contribute to improving the effectiveness of the national mechanism for ensuring gender policy and saving financial resources in the legislative process when adjusting the relevant regulations.

*Translated by Dina N. Skuittie*

#### KEYWORDS

international standards for women's rights, Constitution, realization of law, political rights of women, equal rights, equal opportunities, gender equality

## ВВЕДЕНИЕ

БССР и Республика Беларусь, присоединяясь к основным международным соглашениям в области прав женщин, взяли на себя обязательства по их законодательному обеспечению, реализации и защите от дискриминации. В настоящее время наше государство, следуя своим договоренностям, в рамках проводимой гендерной политики уделяет отдельное внимание решению задачи активизации роли женщин в общественно-политической жизни и участия в принятии важных для общества и государства решений. Указанная проблема нашла отражение в ряде национальных документов концептуального характера. В пятом Национальном плане действий по обеспечению гендерного равенства Республики Беларусь на 2017–2020 гг. отмечается, что «важными аспектами гендерного равенства являются расширение участия женщин в принятии решений, реализация их лидерского потенциала»<sup>1</sup>. Гендерное равенство определено в качестве «необходимого условия устойчивого развития общества и одной из современных задач в области реализации прав человека и обеспечения социальной справедливости» в Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 г.<sup>2</sup> Достижению этой цели, согласно тексту документа, призвано способствовать создание условий для расширения представительства женщин в сферах управления и принятия стратегических решений, а также развитие национального законодательства с целью совершенствования правовых условий реализации принципов гендерного равенства.<sup>3</sup>

Республика демонстрирует прогресс в указанном направлении и занимает высокие места в международных рейтингах, включающих показатели обеспечения равной репрезентативности женщин в работе директивных органов и участия в принятии стратегических решений. Согласно Докладу ООН о человеческом развитии, в рейтинге по индексу гендерного неравенства она занимает 31-е место среди 188 государств.<sup>4</sup> По критерию гендерного разрыва Беларусь находится на 28-м месте из 149 стран мира<sup>5</sup>, а также входит в число стран, превысивших планку в 30% по показателю представленности женщин в парламенте (35-я позиция из 210).

<sup>1</sup> Nacionalnyj plan dejstvij po obespečeniju gendernogo ravenstva na 2017–2020 gg.: utv. postanovleniem Soveta Ministrov Respubliki Belarus 17 fevralâ 2017 g., № 49, Ministerstvo truda i socialnoj zašity Respubliki Belarus, režim dostupa: <http://mintrud.gov.by/system/extensions/spaw/uploads/files/Nats-plan.pdf>, data dostupa: 01.06.2019, s.3.

<sup>2</sup> Nacionalnaâ strategiâ ustojčivogo socialno-èkonomičeskogo razvitiâ Respubliki Belarus na period do 2030 goda: odobrena Prezidiumom Soveta Ministrov Respubliki Belarus 10 fevralâ 2015 g., Ministerstvo èkonomiki Respubliki Belarus, režim dostupa: <http://www.economy.gov.by/uploads/files/NSUR2030/Natsionalnaja-strategija-ustojchivogo-sotsialno-ekonomičeskogo-razvitija-Respubliki-Belarus-na-period-do-2030-goda.pdf>, data dostupa: 01.06.2019, s. 145.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Human Development Report 2018, UNDP, mode of access: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018\\_human\\_development\\_statistical\\_update.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf), date of access: 01.06.2019, p. 37.

<sup>5</sup> The Global Gender Gap Report 2018, World Economic Forum, mode of access: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2018.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2018.pdf), date of access: 01.06.2019, p. 25.

Однако это все еще недостаточные показатели для обеспечения паритетной демократии в белорусском обществе и равного участия мужчин и женщин в общественно-политических процессах. Субиндекс расширения политических прав и возможностей мужчин и женщин довольно низкий – 74-я позиция в мире (из 149), по показателю женщин на министерских должностях Республика Беларусь занимает последние места – 142-е, статистика по критерию женщин-глав государств отрицательная.<sup>6</sup> Женщины распределены в системе государственной службы по пирамидальному принципу: на высших государственных должностях присутствие женщин незначительно, на среднем, и особенно низшем звеньях, их количество растет. В программах действующих политических партий не уделяется должного внимания проблемам повышения статуса женщин как членов партий и кандидатов на выборные должности; отсутствуют юридические механизмы целенаправленного продвижения женщин на высшие уровни государственной службы. Как заключают отечественные специалисты в области прав человека, политические права женщин реализуются не в полной мере, существует дискриминация женщин в политической сфере (Котляр И.И. 2008, с. 168, 194).

Актуальность исследования политических прав женщин имеет также доктринальное значение, которое определяется необходимостью теоретической разработки понятийно-категориального аппарата и систематизации накопленных научных знаний в целях дальнейшей институционализации политических прав женщин. В конституционном праве Республики Беларусь проблема политических прав женщин в ее современном понимании пока изучена в недостаточной степени. Анализ имеющихся научных достижений показывает, что решение проблем теории и практики конституционно-правового обеспечения и реализации политических прав женщин в Республике Беларусь является актуальным и социально значимым и отражает важность проведения практикоориентированных исследований, направленных на повышение активности женщин в области общественно-политической жизнедеятельности. Комплексное юридическое исследование правового обеспечения политических прав женщин в законодательстве Республики Беларусь и практики их реализации позволят расширить понимание и правовое регулирование статуса женщин в целом.

## **1 ЭТАПЫ И ОСНОВНЫЕ ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ ЖЕНЩИН**

Рассмотрение проблем политических прав женщин представляется целесообразным начать с изучения генезиса политических прав женщин, которое позво-

<sup>6</sup> The Global Gender Gap Report 2018, World Economic Forum, mode of access: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2018.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2018.pdf), date of access: 01.06.2019, p. 25.

лит впоследствии более полно определить место Беларуси в происходящих общемировых процессах прошлого и современности.

Историко-правовой анализ и обобщение имеющихся научных подходов к развитию института прав человека послужили основанием для систематизации этапов и выделения историко-правовых тенденций конституционно-правового обеспечения и реализации политических прав женщин, опираясь на проведенные ранее автором исследования (Скютте Д.Н. 2017gg, с. 47-48, 58, 70, 122).

В развитии политических прав женщин автором выделены четыре этапа: 1) установление либеральных прав (с конца XVIII в.); 2) закрепление права на демократическое участие в управлении государством (вторая половина XIX – середина XX вв.); 3) формирование института международной защиты прав человека и международной защиты политических прав женщин как его составной части, интернационализация политических прав женщин (вторая половина XX в. – 1990-е гг.); 4) глобализация политических прав женщин (1990-е гг. – по настоящее время). На последнем этапе актуализируется проблема реализации женщинами уже установленных прав. Основными историко-правовыми тенденциями конституционно-правового обеспечения и реализации политических прав женщин в общемировом контексте являются: движение от фактического и юридического политического бесправия женщин через гендерное неравенство к гендерному равенству; движение от юридического закрепления политических прав женщин к решению вопросов о конкретной реализации уже закрепленных прав в социально-политической действительности; движение от частных инициатив, национальных течений за политические права женщин к общемировой координации вопросов их реализации.

При изучении источников права в историческом аспекте сделан вывод, что главную роль в закреплении политических прав женщин во внутригосударственном праве сыграл нормативный правовой акт. По мере интернационализации и глобализации общества большое значение приобретает международный договор (Скютте Д.Н. 2009z, с. 31; Скютте Д.Н. 2017gg, с. 48-52, 70, 122). Первые источники права, близкие к повседневной жизни (правовой обычай – быт, каноническое право – религия), как и доктрина, отражали патриархальность мышления человека, и по своей природе не способствовали продвижению идеи о женщине как носителе политических прав.

Таким образом, на основе систематизации этапов и выделения основных историко-правовых тенденций конституционно-правового обеспечения и реализации политических прав женщин научно обосновано влияние фактора эволюции источников права на процесс развития политических прав женщин. Научная новизна полученного результата состоит в установлении роли нормативного правового акта как источника права, способствовавшего утверждению политических прав женщин во внутригосударственном праве, и международного договора в качестве источника права, который в настоящее время определяет конституционно-правовую политику национальных государств в сфере регулирования политических прав женщин.

## 2 ПОНЯТИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ ЖЕНЩИН

Изучение доктринального блока исследуемой проблемы следует начать с рассмотрения и уточнения дефиниций отдельных понятий – «политические права женщин», «реализация политических прав женщин», – классификации политических права женщин и определения тех их исходных начал, на основе которых они осуществляются (принципы политических прав женщин).

Формулируя дефиницию понятия «политические права женщин», следует учесть, что в настоящее время, по нашему мнению, возникает потребность в расширении общетеоретического понимания политических прав женщин и включении в данную категорию как традиционно относимого туда перечня прав, закрепляемых национальными конституциями, так и политизированных прав, по своей юридической природе не являющихся таковыми – это экономические права, которые, на первый взгляд, не имеют политической составляющей (право на собственность (единоличную и совместно с другими), право на частное и коллективное предпринимательство, право на объединение в национальные и международные организации для защиты своих экономических интересов). Реализация женщинами своих экономических по содержанию прав и участие женщин в принятии решений на высоком экономическом уровне находятся в тесной связи с возможностями их участия в политике и управлении государством. Взаимовлияние и переплетение политики и экономики в современном мире особенно усилилось в связи с глобализационными процессами, на что нами неоднократно обращалось внимание в проведенных ранее исследованиях (Скютте Д.Н. 2012h, с. 449-450; Скютте Д.Н. 2011s; Скютте Д.Н. 2017gg, с. 37-38, 121-122). Помимо приведенных ранее аргументов в пользу данного тезиса, целесообразным представляется остановиться еще на нескольких моментах.

На определение направлений экономической политики и развития государства во всех странах влияют лидеры делового мира, бизнеса и промышленности, которые входят во властную элиту. В высших кругах политики и экономики их функции нередко переплетаются, получили распространение случаи взаимных кадровых перестановок. В число ключевых фигур в сфере экономики входят руководители национальных государственных органов, отвечающих за вопросы экономики, работники центральных управленческих звеньев международных и региональных финансовых учреждений, предприятий, профессиональных и деловых ассоциаций, руководители профсоюзов. Ни одно государство уже не может игнорировать факт интегрирования мировой экономики и, соответственно, необходимость учета этого при разработке направлений внутренней и внешней политики.

Многие политические вопросы получили формат рассмотрения на уровне международных экономических форумов (Восточный экономический форум, Всемирный экономический форум, Международный экономический саммит России и стран – участниц Организации исламского сотрудничества и др.) и международных клубов («Большая двадцатка» (G20), «Большая семерка» (G7)). Яркий пример



симбиоза власти и экономики, влияющий на курс политики национальных государств, – Всемирный экономический форум в Давосе, который объединяет как членов правительств, высокопоставленных чиновников, так и крупных бизнесменов, консолидированных общей задачей создания благоприятных экономических условий для свободного передвижения капитала и корректировки с учетом этого государственной политики. В свою очередь, глобальные политические проблемы решаются, в основном, двумя клубами – «Большая семерка» и «Большая двадцатка». Причём второй касается преимущественно экономических проблем, что опять же отражает взаимопроникновение экономических и политических сфер глобализирующегося мира. Д.Н. Горшунов справедливо замечает, что «по сути, реальная политическая власть, то есть то, что касалось принятия важнейших решений для общества в целом, частично сместилась от государственных институтов к экономическим, образовав элитарно-олигархические структуры», «а сами государства все чаще делегируют реализацию и защиту своих национальных интересов транснациональным структурам» [Gorshunov DN 2007, s. 164].

Таким образом, принятие важных политических решений происходит при участии мировой экономической элиты, в которой пока еще мало женщин. Критики глобализма указывают на подчинение политической власти транснациональному капиталу, что ведет к неэффективному и несправедливому распределению мировых ресурсов, к присвоению узкой группой людей основной части всемирного богатства, нарушению прав (в том числе женщин).

Как повлияла глобализация на реализацию женщинами важнейших экономических прав, открывающих дорогу к процессу принятия директивных решений на высшем экономическом уровне и участию, тем самым, в политике в опосредованной форме? По мнению представителей различных отраслей научного знания, занимающихся проблемами женщин, она усилила гендерное неравенство. Происходит ограничение экономических возможностей женщин и вытеснение их из сферы высших эшелонов деловой активности и принятия решений на низовые уровни. Женщин по-прежнему мало среди лидеров делового мира, крупных собственников, глав транснациональных корпораций, способных влиять на политическую жизнь и формирование государственной политики, в различного рода списках самых богатых людей мира, на высших должностях в национальных руководящих органах в области политики и экономики и пр.

В исследованиях, посвященных проблемам прав женщин в условиях глобализации, делается вывод, что экономическая глобализация, реализуемая транснациональными финансовыми и политическими магнатами, не позволяет женщинам интегрироваться в политику. Это требует поиска принципиально иных механизмов экономической глобализации, предоставляющих возможность интеграции всех слоев населения в общественно-политические процессы; предлагается идея о признании в качестве нуждающихся в международно-правовой защите новых групп так называемых уязвимых женщин – женщин, подвергшихся процессам глобализации (Ушакова Т.Ю. 2005, с. 15).

Реализация социально-экономических и политических прав женщин также имеет определенный вектор взаимодействия. Гарантированность социально-экономических прав, наличие государственных социальных программ, направленных на поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, обеспечение достойного уровня жизни содействуют сокращению двойного бремени (совмещение женщиной профессиональных и семейных обязанностей) и высвобождают дополнительное свободное время. В п. 6 резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 66/130 «Женщины и участие в политической жизни» от 19 декабря 2011 г. признано, что «обеспечение применения мер, позволяющих сочетать семейную и профессиональную деятельность... может способствовать созданию благоприятных условий для участия женщин в политической жизни» (пп. l); необходимо «поощрение предоставления надлежащего отпуска по беременности и родам и отпуска по уходу за ребенком для отца, с тем чтобы способствовать участию женщин в политической жизни» (пп. m); равно как и «принятие активных мер в целях устранения факторов, сдерживающих или ограничивающих участие женщин в политике, таких как... нищета...» (пп. n)<sup>7</sup>.

Проведенный автором ретроспективный анализ понятия «политические права женщин», составляющего теоретико-правовую основу категории «реализация политических прав женщин», свидетельствует, что его содержание изменилось с учетом современных мировых процессов глобализации. С целью более полного раскрытия содержания данного понятия и отграничения его от понятия «права женщин в политической сфере» предложены следующие дефиниции:

- политические права женщин – обеспеченные законом возможности участия женщин в общественно-политической жизни и осуществлении государственной власти;
- права женщин в политической сфере – совокупность собственно политических прав, и тех прав, которые, не имея по своей природе политического характера, могут быть политизированы (Скютте Д.Н. 2009z, с. 28; Скютте Д.Н. 201gg, с. 121-122).

Учет и реализация данного теоретически аргументированного вывода о необходимости углубления понятия «политические права женщин» путем введения понятия «права женщин в политической сфере» и необходимости их различения с учетом предлагаемых дефиниций будут способствовать дальнейшей концептуализации института политических прав женщин и облегчат изучение связанных с политическими правами женщин проблем их конституционно-правового регулирования и разрешения в практической деятельности.

При этом следует принимать во внимание, что понятие «политические права женщин» не отражает какой-то самостоятельной совокупности прав, принадлежащих женщине: по своей юридической природе политические права одинаковы – различие между политическими правами мужчин и женщин заключается в их реализации.

<sup>7</sup> Ženšiny i učastie v političeskej žizni: rezolúciã Generalnoj Assamblei OON, 19 dekabrà 2011 g., № 66/130, OON, režim dostupa: <http://undocs.org/ru/A/RES/66/130>, data dostupa: 01.06.2019.

### 3 КЛАССИФИКАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ ЖЕНЩИН

Возрастание значимости политических прав в системе прав человека и расширение круга политических прав и свобод, признаваемых за женщинами, требуют их определенной группировки, которая содействовала бы дальнейшей систематизации понятийно-категориального аппарата политических прав женщин и более глубокому пониманию их сущности. Классификация может осуществляться по различным основаниям, однако необходимо иметь в виду, что нередко она условна, поскольку среди ученых нет единства даже по вопросу классификации прав человека в целом.

На основе изученных классификаций прав человека применительно к современным условиям разработана авторская классификация политических прав женщин по общетеоретическим и специфическим основаниям: уровень закрепления политических прав женщин; количество сторон, подписавших международный договор о политических правах женщин; позиция законодателя по гендерному вопросу; эффективность реализации политических прав женщин; характер субъектов политического права; роль государства в осуществлении политических прав; содержание прав; механизм (регулятивные особенности) регулирования.

Уточнив некоторые позиции, обусловленные анализом и поиском критериев подразделения многосторонних международных договоров, содержащих положения о политических правах женщин (Скютте Д.Н. 2018j, с. 162-163), изложенная авторская классификация может быть представлена следующим образом:

- а) В зависимости от уровня закрепления политических прав женщин: политические права, определенные в международных документах, и политические права, установленные в национальных конституциях. В зависимости от количества сторон, подписавших международный договор о политических правах женщин – политические права, закрепленные в двухсторонних договорах (между двумя государствами) и многосторонних (конвенции). В свою очередь, конвенции в зависимости от сферы действия подразделяются на универсальные, региональные и субрегиональные, в зависимости от предмета правового регулирования – конвенции общего характера и специальные конвенции (например, Конвенция о политических правах женщин 1952 г.).
- б) В зависимости от позиции законодателя по отношению к гендерному вопросу: политические права женщин в условиях позитивной (главным образом, квоты) или негативной (цензы) дискриминации со стороны внутригосударственного законодательства. Можно выделить несколько его типов в зависимости от правовой модели равенства мужчины и женщины, положенной в его основу, и способа решения вопроса о положительной/негативной дискриминации: патерналистский, смешанный, гендерно-нейтральный, гендерно-чувствительный типы.

- в) В зависимости от эффективности реализации политических прав женщин: легко реализуемые политические права и политические права, в осуществлении которых женщины испытывают затруднения.
- г) Исходя из общетеоретического деления:
- по характеру субъектов политического права – индивидуальные и коллективные политические права женщин;
  - в зависимости от роли государства в осуществлении политических прав позитивные и негативные политические права женщин;
  - по содержанию прав – собственно-политические и политизированные права женщин.
- д) В зависимости от механизма (регулятивным особенностям) регулирования: политические права женщин, регламентируемые различными социальными регуляторами: нормами морали, религиозными нормами, обычаями, корпоративными нормами, правовыми нормами (Скютте Д.Н. 2012h, с. 449-450; Скютте Д.Н. 2011 s; Скютте Д.Н. 2017gg, с. 41-46, 122).

#### 4 ПРИНЦИПЫ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ ЖЕНЩИН

В определении конституционно-правового статуса женщин в политической сфере важную роль, помимо самого факта и конкретного объема установленных политических прав, играют основные, базовые начала их осуществления. Данные начала представляют собой принципы политических прав женщин. Под принципами политических прав женщин можно понимать объективно обусловленные начала, исходные положения, которые составляют организационно-правовую основу реализации имеющихся у женщин юридических возможностей в сфере политики. Несмотря на то, что принципы политических прав женщин выполняют регулятивную функцию по отношению к процессу правореализации в политической сфере и влияют на него, данная проблема не поднималась ни в советском, ни в национальном правоведении.

В белорусской юридической науке изучение проблемы принципов прав человека начало складываться в 1990-е гг., со второй половины 2000-х гг. отечественные исследователи предпринимают попытки определить принципы как определенной группы прав человека, так и принципы отдельных видов прав. Е.В. Сягровец по отношению к институту международной защиты прав женщин обосновала несколько специальных принципов: принцип равноправия мужчин и женщин и недискриминации по признаку пола; принцип особой защиты и применения специальных мер; принцип должной распорядительности государства (Сягровец Е.В. 2009, с. 35-36).

В российской юридической науке дискуссия в области выделения принципов международной защиты прав женщин развернулась с 2000-х гг. в рамках диссертационных исследований. Помимо признания авторами установленного в международных соглашениях принципа равноправия мужчин и женщин и запрета дис-

криминации по признаку пола, были предприняты попытки обосновать новые положения. Так, Н.Н. Шаповаловой аргументирована необходимость нормативного оформления специального принципа в отрасли международного права – международной защиты прав человека – принципа уважения и защиты прав женщин (Шаповалова Н.Н. 2003, с. 15). И.Е. Рубина отмечает, что особое место в институте международной защиты прав женщин занимает принцип права на развитие, отраженный в новой конвенции социального развития ООН: предоставление женщинам возможности развивать свои способности является основной целью развития (Рубина И.Е. 2001, с. 13).

Ранее нами предпринимались попытки сформулировать общие и особенные принципы политических прав женщин. Обосновывалось выделение в качестве общих принципов демократизма, гуманизма, равноправия, в качестве особенных принципов – принципа всеобщности и принципа конкретной реализации задекларированного права (Скютте Д.Н. 2013г, с. 102-103; Скютте Д.Н. 2017gg, с. 40-41, 70, 122). Позднее перечень общих принципов был дополнен принципами демократизма, гуманизма, неотчуждаемости, свободы, защиты, равноправия и т.д. (Скютте Д.Н. 2017gg, с. 40-41, 69, 122). С учетом проведения новых исследований данной проблемы указанная классификация требует пересмотра и дополнительного теоретического обоснования.

Итак, по отношению к политическим правам женщин представляется возможным выделить общие и особенные принципы. Общие принципы (принципы прав человека) относятся ко всем группам конституционных прав. Это принципы демократизма, гуманизма, неотчуждаемости, свободы, защиты, равенства и равноправия, недискриминации, всеобщности и др. Вышеуказанные принципы прав человека, закрепленные в правовых актах Республики Беларусь – в первую очередь в Конституции, по оценке правоведов, представляют собой единую систему (Шупицкая О.Н. 2015, с. 99).

Среди них особое место занимает принцип равноправия и недискриминации по признаку пола. Идея равенства людей имеет древние корни, однако применительно к женщинам она стала принципом недавно, а законодательно закреплена лишь во второй половине XX в. Принцип равноправия и недискриминации по признаку пола вытекает из общего принципа равенства всех перед законом и запрета дискриминации и воспроизводится в Уставе ООН (п. 3 ст. 1)<sup>8</sup>, Международном билле о правах человека, специальных конвенциях по правам женщин. В юридической науке, как отечественной, так и зарубежной, обобщен и проанализирован доктринальный и нормативный материал по многим проблемам, связанным с равноправием мужчин и женщин, убедительно свидетельствующий о том, что этот принцип является неоспоримым императивом конституционного права развитых демократических стран. В конституциях практически всех государств провозглашается принцип равноправия мужчин и женщин и запрет дискриминации, в частности по признаку пола (Петрушина Е.А. 2000, с. 9). Отраженный в ст. 22

<sup>8</sup> Ustav ООН: podpisan 26 iúnâ 1945 g. (g. San-Francisko); vstupil v silu 24 oktâbrâ 1945 g., OON, režim dostupa: <http://www.un.org/ru/charter-united-nations/index.html>, data dostupa: 01.06.2019.

Конституции Республики Беларусь, он гласит: «Все равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов»<sup>9</sup>. Указанное положение прямо закрепляет принцип равенства и равноправия как базовую идею конституционно-правового статуса индивида (Шупицкая О.Н. 2015, с. 100); предполагает равенство конституционных прав и свобод человека независимо от физиологических различий (в том числе пола). Применительно к политическим правам он конкретизируется в ст. ст. 38, 39 Конституции и текущем законодательстве (избирательном законодательстве, законодательстве об общественных объединениях, о государственном службе и др.).

Вместе с тем законодательство многих государств, включая Республику Беларусь, может устанавливать особенности в применении определенных правовых норм к отдельным субъектам в зависимости от различных обстоятельств. Это касается женщин и иных категорий граждан, являющихся в некоторой степени социально зависимыми (Шупицкая О.Н. 2015, с. 102). В Конституции Республики Беларусь особо подчеркнута: «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...» (ч. 5 ст. 32). При отсутствии гарантирования прав уязвимых по различным показателям социальных групп снижаются возможности фактической реализации закрепленных за ними прав. Основная задача государства состоит в обеспечении практического осуществления этого конституционно-правового принципа. Учеными и представителями женского движения отмечается, что неостребованность в политике во многом связана с отсутствием механизма реализации базового принципа прав человека – равноправия, в данном случае – мужчин и женщин. Как следствие – разрыв между юридическим и фактическим равноправием является одним из главных препятствий широкого участия женщин политической жизни (Карпачева Н.И. 1991, с. 12).

Среди специальных принципов прав женщин, сформулированных в науке, считаем необходимым уточнить сущность принципа особой защиты и принятия специальных мер по отношению к политическим правам женщин, что обусловлено особым статусом политических прав по сравнению с другими правами человека.

Принцип особой защиты и принятия специальных мер в отношении женщин был закреплен в Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации 1979 г. (ст. 4) (далее – Конвенция 1979 г.)<sup>10</sup>, по оценке ученых, получил признание в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН, ЭКОСОС, Совета Безопасности ООН, итоговых документах международных конференций (Сягровец Е.В. 2009, с. 30), став международным стандартом. Конвенция 1979 г. в ч. 1 ст. 4 предусматривает право государств принимать временные специальные меры, направленные на ускорение установ-

<sup>9</sup> Konstitucijà Respubliki: Belarus: prinâta na respublikanskom referendumie 15 marta 1994 g., s izm. i dop. ot 24 noâbrâ 1996 g. i 17 oktâbrâ 2004 g., KonsultantPlûs: Belarus. Tehnologijâ 3000, ООО «Ûspektr», Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus, Minsk, 2019.

<sup>10</sup> Konvencijâ o likvidacii vseh form diskriminacii v otnošenii ženšin: prinâta rezolûcijej 34/180 Generalnoj Assamblei ООН ot 18 dekabrà 1979 g., ООН, režim dostupa: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/cedaw.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw.shtml), data dostupa: 01.06.2019.

ления фактического равенства между мужчинами и женщинами. Эти меры не должны расцениваться как дискриминационные и подлежат отмене, когда будут достигнуты цели равенства возможностей и равноправного отношения.

Принцип особой защиты и принятия специальных мер осуществляется путем положительной дискриминации, которая заключается в наделении тех уязвимых социальных групп, которые объективно лишены возможностей достижения равенства с другими индивидами, особыми правами и привилегиями. Современные ученые-правоведы справедливо полагают, что закрепленный в конституции принцип равенства двух полов предполагает проведение политики равных возможностей, которая направлена на выравнивание правового и фактического положения женщины в общественных отношениях, и при необходимости государство может прибегать к установлению запретов, мер и механизмов посредством изменения действующих актов законодательства и сложившейся дискриминационной практики (Правовые гарантии и реализация принципов гендерного равенства 2018, с. 44). Всеобщее признание и устойчивая практика применения квотирования в качестве основного примера таких мер в зарубежных странах позволяют утверждать о применимости названного принципа в отношении политических прав женщин. В этом аспекте он направлен на обеспечение реального равенства мужчин и женщин в политической сфере, равной возможности осуществления политических прав человека путем принятия позитивных мер.

В настоящее время в мировой практике выделяются разнообразные типы квотирования («жесткая квота», «мягкое квотирование», «гендерно-нейтральные квоты» (Иванова Н.А. 2005, с. 75) и методы квотирования (установление законом квот, определяющих минимальный процент избранных женщин-представительниц; закрепление законом о выборах норм, обязующих партии представлять определенное число женщин-кандидатов; одобрение политическими партиями неформальных квот для женщин-кандидатов в парламент (Куватова А.А. 2002, Шведова Н.А. 2001а), которые позволяют максимально деликатно, с учетом национально-культурных особенностей и конкретно-исторической ситуации подойти к вопросу о квотировании в отдельно взятом государстве. Существующие схемы квотирования могут быть применены как временная мера до тех пор, пока не будут устранены барьеры на пути женщин в политику.

В ч. 2 ст. 4 Конвенции 1979 г. установлено, что принятие государствами специальных мер, направленных на охрану материнства, не считается дискриминационным. Таким образом, специальные меры, направленные на охрану материнства, в силу формально-логического толкования нормы ч. 2 ст. 4, носят постоянный характер. Если специальные меры, которые вправе принимать государства в целях ускорения установления фактического равенства между мужчинами и женщинами в политической области, имеют действительно временный характер, то в силу того, что особенности женского организма и функция деторождения перманентны, специальные меры в отношении прав в социально-экономической сфере также будут постоянными (охрана труда беременных женщин и женщин, имеющих детей; запрет применения труда женщин на тяжелых работах и на рабо-

тах с вредными условиями труда, на работах, связанных с подъемом и перемещением тяжестей вручную, превышающих установленные предельные нормы и др.).

Обращает на себя внимание «охранительная» терминология первой составной части рассматриваемого принципа. На наш взгляд, принцип особой защиты актуален для прав женщин, связанных с материнской функцией. По отношению к политическим правам в большей степени необходимо содействие, чем защита.

На основе изложенного, по отношению к политическим правам женщин принцип особой защиты и применения специальных мер представляется более обоснованным именовать как «принцип применения временных специальных мер».

Таким образом, с учетом проведенного анализа научных подходов к определению принципов прав человека и принципов международной защиты прав женщин, отмечена особая роль принципа равноправия и недискриминации по признаку пола в качестве базовой основы обеспечения и реализации женщинами политических прав, выделен особенный принцип политических прав женщин – принцип применения временных специальных мер. В связи с этим предложено в Законе Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»<sup>11</sup> закрепить норму, устанавливающую принцип недопустимости дискриминации, изложив ее путем дополнения ст. 6 после слов «в соответствии с их способностями, профессиональными знаниями и образованием» следующими словами: «недопустимости каких-либо ограничений и (или) преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, социального происхождения, имущественного положения, отношения к религии, убеждений, а также принадлежности к политическим партиям и иным общественным объединениям, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь». Реализация данного предложения будет способствовать расширению гарантий обеспечения равного доступа мужчин и женщин к государственным должностям.

## 5 РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ ЖЕНЩИН: ПОНЯТИЕ И СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

В результате изучения положений теории правореализации отмечена недостаточная степень ее разработанности в отечественной юридической науке. Основы современных знаний о реализации политических прав женщин заложены советской юридической наукой, делавшей акцент на борьбу за данные права, а не на их реализацию. В связи с этим сделан вывод о необходимости введения в понятийно-категориальный аппарат института политических прав женщин понятия «реализация политических прав женщин», которое следует определить как обусловленный комплексом юридических и социально-психологических факторов международного и национального характера, равный с мужчинами процесс

<sup>11</sup> О государственной службе в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь, 14 июня 2003 г., № 204-Z: в ред. Закона Республики Беларусь от 09.01.2017 г., № 14-Z, KonsultantPlus: Belarus. Tehnologija 3000, ООО «Ūrspektr», Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus, Minsk, 2019.



использования правовых предписаний в отношениях, связанных с политической властью, в конкретный исторический период (Скютте Д.Н. 2012dd, с. 161-162; Скютте Д.Н. 2017gg, с. 35, 121).

Следует особо подчеркнуть, что содержание реализации политических прав человека (мужчины и женщины) теоретически полностью совпадает, реальное же существование неравенства полов в политической сфере заключается не в неравенстве прав, а в особенностях фактической реализации политических прав человека женщинами, то есть в неравенстве исходных возможностей мужчин и женщин.

Одним из ключевых вопросов теории и практики реализации политических прав женщин выступает вопрос о факторах, влияющих на правореализацию. Выделенный комплекс факторов, которые напрямую связаны и обуславливают реализацию прав женщин в политической сфере, можно подразделить на две группы: факторы международного и факторы национального характера. К первой группе мы отнесли контроль мирового сообщества за реализацией, соблюдением и защитой политических прав женщин, систему международной защиты этих прав, международные документы по проблеме, их ратификацию национальными государствами, международные конференции по политическим правам женщин (или рассмотрение их в контексте прав женщин, прав человека), научно-образовательные связи, контакты, программы и институты, международные женские организации и их деятельность и т.д. Национальные факторы, в свою очередь, могут быть подразделены на объективные и субъективные. К факторам объективного характера необходимо отнести организационно-правовые, политические, экономические, научно-концептуальные факторы. Субъективные факторы реализации можно подразделить на следующие: политическая и правовая культура; политическое и правовое сознание; общественное мнение; национальный менталитет (Скютте Д.Н. 2014к; Скютте Д.Н. 2008о; Скютте Д.Н. 2008у, с. 311-313; Скютте Д.Н. 2012dd, с. 156-160; Скютте Д.Н. 2017gg, с. 27-30, 121).

На основе анализа доктринальных источников и обобщенных эмпирических данных доказано, что среди выделенных международных и национальных факторов реализации политических прав детерминирующее значение имеют субъективные (социально-психологические) факторы. Отсутствует однозначная прямая зависимость между степенью представленности женщин на высших постах и уровнем социально-экономического развития страны, образованием, периодом закрепления политических прав во внутригосударственном законодательстве и другими факторами (Скютте Д.Н. 2009р, с. 163; Скютте Д.Н. 2008q; Скютте Д.Н. 2018w; Скютте Д.Н. 2008у, с. 313-317; Скютте Д.Н. 2012dd, с. 159-160; Скютте Д.Н. 2019ee; Скютте Д.Н. 2017gg, с. 30-31, 62-65, 71, 123).

В попытках сформулировать современные тенденции реализации политических прав женщин (Скютте Д.Н. 2011m; Скютте Д.Н. 2009р, с. 163; Скютте Д.Н. 2015ff, с. 201; Скютте Д.Н. 2017gg, с. 69, 71, 122-123) представляется обоснованным прийти к обобщающему выводу: выявлена современная общемировая тенденция неуклонного роста представительства женщин на высших государственных должно-

стях, для которой характерна положительная динамика. Речь идет о должностях президента, премьер-министра, парламентария (включая европарламентариев), судьи, министра, постах международного ранга. Названная тенденция характерна также для постсоветских стран. Увеличивается доля женщин в парламентах мира: за последние 70 лет (1945–2015 гг.) число женщин в нижней палате возросло в 7 раз, в верхней – почти в 10 раз. Среди постсоветских стран лидерство принадлежит Республике Беларусь. Начиная с 1980-х гг. значительно увеличивается число женщин – премьер-министров и президентов, особенно активно этот процесс наблюдается в начале XXI в. Однако по критерию представленности женщин на высших должностях исполнительной власти Республики Беларусь не демонстрирует прогресс (единичные эпизоды). Доступ женщин к высшим должностям международного уровня активизируется в 1990–2000-е гг.

Обоснование и выявление современной общемировой тенденции неуклонного роста представительства женщин на высших государственных должностях с анализом ее динамики на основе изучения научных концепций и обобщенных эмпирических данных позволило дать оценку опыта Республики Беларусь в данных процессах: для нашего государства также характерны названные общемировые тенденции. Названная тенденция характерна и для стран бывшего СССР. Республике Беларусь среди постсоветских стран принадлежит лидерство в вопросе женской репрезентативности в парламенте (Скютте Д.Н. 2016а, с. 48-49; Скютте Д.Н. 2015с; Скютте Д.Н. 2018т, с. 115; Скютте Д.Н. 2017gg, с. 65-66, 71, 123). В мировом рейтинге представительства женщин на министерских должностях Республика Беларусь занимает последние места, что также отражает общемировые закономерности распределения женщин по должностям различных ветвей государственной власти: исполнительная ветвь традиционно наименее феминизирована и доступна для женщин.

Правильное понимание предложенной категории (тенденция реализации политических прав женщин) позволит более точно уяснить юридическую природу политических прав женщин, повысить эффективность правового регулирования политических прав женщин и совершенствовать правоприменительную практику в указанной сфере.

## **6 ЭТАПЫ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ ЖЕНЩИН НА БЕЛОРУССКИХ ЗЕМЛЯХ И СОВРЕМЕННАЯ НАЦИОНАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ ЖЕНЩИН И ПРАВОРЕАЛИЗАЦИОННОЙ ПРАКТИКИ**

Изучение современного состояния политических прав женщин в Республике Беларусь требует обобщения и аналитического осмысления научных представлений об их формировании и развитии на территории Беларуси. Необходимость оценки национальной конституционной модели обеспечения политических прав женщин, степени ее преемственности с белорусскими конституциями, выявления ее положительных и отрицательных сторон с целью оптимальной корректировки действующего законодательства, обуславливают связь исследования с обособлением этапов конституционно-правового регулирования статуса женщин Беларуси в общественно-политической сфере.

В результате проведенного автором исследования проблемы систематизации этапов конституционализации политических прав женщин, проанализировав правовое положение женщин в общественно-политической жизни в различные исторические эпохи государственности на белорусских землях (с древности до настоящего времени) (Скютте Д.Н. 2013f; Скютте Д.Н. 2017gg, с. 52-58, 70, 72-80, 93, 122-123), научно обосновано выделение следующих этапов становления и развития политических прав женщин на белорусских землях: 1) доконституционный (до 1919 г.); 2) конституционный (1919 г. – по настоящее время), который подразделяется на два периода: советский (1919–1991 г.) и современный (1991 г. – по настоящее время). В рамках советского периода выделены: первый период – 1919–1927 гг.; второй период – 1927–1937 гг.; третий период – 1937–1978 гг.; четвертый период – 1978–1991 гг.).

Доконституционный этап в формировании института политических прав женщин характеризуется политическим бесправием женщин, которые все же оказывали некоторое влияние на политическую жизнь государства. Процесс начала юридического закрепления за женщинами политических прав в Российской империи был тесно связан с деятельностью Временного Правительства в 1917 г.

Формирование и развитие белорусского конституционного законодательства о политических правах женщин началось в 1919 г. с принятия Конституции ССРБ и на протяжении почти всего XX в. основывалось на законодательстве СССР. В советский период белорусской государственности конституционная модель обеспечения политических прав женщин основывалась на системе административных мер патерналистского, льготного, охранительного законодательства и идеологических установках Коммунистической партии, но характеризовалась дисбалансом реализации политических прав мужчин и женщин в пользу мужчин.

На первом его этапе (1919–1927 гг.) формируются основы политико-правового статуса женщин: провозглашаются принцип равенства всех граждан и ряд политических прав. Положения, касающиеся пола, в конституционно-правовых нормах отсутствуют. В период 1927–1937 гг. конституционно устанавливается элемент равноправия мужчин и женщин, которое оговаривалось применительно к избирательным правам, при сохранении в порядке преемственности многих положений предыдущей белорусской конституции. Особенностью третьего этапа (1937–1978 гг.) выступает закрепление систематизированного обширного перечня политических прав и гарантий их осуществления (в отдельной главе); предоставление женщине равных прав с мужчиной в общественно-политической жизни и гарантий их реализации. Четвертый период (1978–1994 гг.) характеризуется наиболее широким закреплением принципа равноправия и недискриминации (четыре статьи в отдельной главе): граждане провозглашаются равными перед законом независимо от пола; определяется принцип равноправия в политической жизни; особо оговаривается равенство прав мужчины и женщины; осуществление этих прав обеспечивается предоставлением женщинам равных с мужчинами возможностей, в том числе в общественно-политической сфере.

Современный конституционный этап правового обеспечения политических прав женщин (1994 г. – по настоящее время) обусловлен, прежде всего, принятием новой конституции – Конституции Республики Беларусь 1994 г. и коренной трансформацией модели регламентации прав человека. Действующая редакция Конституции Республики Беларусь формулирует принцип равных возможностей мужчин и женщин во всех сферах жизни, включая общественно-политическую (ст. 32). Политические права и свободы представлены в Основном Законе объемно и полно. Вектор генезиса конституционного законодательства, регулирующего политические права женщин, на современном этапе имеет ориентиром международные нормы и принципы, базирующиеся на идее гендерно-чувствительного подхода к регулированию прав женщин.

Важно заметить, что в советскую эпоху создание эффективного юридического механизма правореализации подменялось стратегией искусственного регулирования женского представительства в партийных и государственных выборных органах, что сформировало иллюзию реализованности принципа равноправия и конструирование феномена «гендерной пирамиды власти». Поэтому в постсоветский период на первый план вышли проблемы реализации уже задекларированных политических прав женщин.

Опираясь на исследование теоретических подходов и положений международно-правовых актов в области международных стандартов политических прав женщин и с учетом проведенной систематизации этапов конституционализации политических прав женщин в Беларуси обоснованы взаимосвязь и обусловленность состояния современной национальной модели конституционно-правового обеспечения политических прав женщин и правореализационной практики Республики Беларусь в области политических прав женщин методологическими установками и концептуальными положениями права советского периода, а также

международными стандартами. Правовое обеспечение политических прав женщин в Беларуси осуществлялось в контексте особенностей исторического развития страны и сохранения преемственности моделей конституционно-правового регулирования. Развитие представлений о статусе женщин в политике на белорусских землях шло в целом в общеевропейских рамках.

Анализ международных договоров, к которым присоединилась Республика Беларусь показал отсутствие оговорок в части норм материального права и достаточно полное восприятие модели регулирования политических прав женщин, сложившейся в рамках международного права. С учетом этого тип национального законодательства в сфере политических прав женщин определяется как гендерно-нейтральный с тенденцией к трансформации в направлении гендерно-чувствительного, а национальный механизм правового обеспечения политических прав женщин – как переходный и недостаточно эффективно функционирующий (Скютте Д.Н. 2013f, с. 56; Скютте Д.Н. 2018j, с. 173; Скютте Д.Н. 2017gg, с. 123).

Политические права, установленные на конституционном уровне, в достаточной степени защищены нормами отраслевого законодательства Республики Беларусь: Уголовного кодекса<sup>12</sup>, Кодекса об административных правонарушениях Республики Беларусь<sup>13</sup>, Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях<sup>14</sup> и Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь<sup>15</sup> (Скютте Д.Н. 2017gg, с. 81-83, 93; Скютте Д.Н. 2011hh).

## **7 ПРЕДЛОЖЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В ОБЛАСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ ЖЕНЩИН**

В результате изучения норм избирательного законодательства Республики Беларусь, законодательства Республики Беларусь о государственной службе в гендерном аспекте, а также с учетом положительного зарубежного опыта разработаны и научно обоснованы предложения и рекомендации по совершенствованию

<sup>12</sup> Ugolovnyj kodeks Respubliki Belarus, 9 iùlâ 1999 g., № 275-Z: prinât Palatoj predstavitelej 2 iùnâ 1999 g., odobren Sovetom Respubliki 24 iùnâ 1999 g.: v red. Zakona Respubliki Belarus ot 09.01.2019 g., № 171-Z, KonsultantPlùs: Belarus. Tehnologîâ 3000, ООО «Ûrspekt», Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus, Minsk, 2019.

<sup>13</sup> Kodeks Respubliki Belarus ob administrativnyh pravonarufeniâh, 21 aprilâ 2003 g., № 194-Z: prinât Palatoj predstavitelej 17 dekabrà 2002 g.; odobren Sovetom Respubliki 2 aprilâ 2003 g.: v red. Zakona Respubliki Belarus ot 09.01.2019 g., № 171-Z, KonsultantPlùs: Belarus. Tehnologîâ 3000, ООО «Ûrspekt», Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus, Minsk, 2019.

<sup>14</sup> Processualno-ispolnitelnyj kodeks Respubliki Belarus ob administrativnyh pravonarufeniâh, 20 dekabrà 2006 g., № 194-Z: prinât Palatoj predstavitelej 9 noâbrâ 2006 g., odobren Sovetom Respubliki 1 dekabrà 2006 g.: v red. Zakona Respubliki Belarus ot 09.01.2019 g., № 171-Z, KonsultantPlùs: Belarus. Tehnologîâ 3000, ООО «Ûrspekt», Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus, Minsk, 2019.

<sup>15</sup> Ugolovno-processualnyj kodeks Respubliki Belarus, 16 iùlâ 1999 g., № 295-Z: prinât Palatoj predstavitelej 24 iùnâ 1999 g., odobren Sovetom Respubliki 24 iùnâ 1999 g.: v red. Zakona Respubliki Belarus ot 09.01.2019 g., № 171-Z, KonsultantPlùs: Belarus. Tehnologîâ 3000, ООО «Ûrspekt», Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus, Minsk, 2019.

нию законодательства в целях расширения сферы имплементации действующих международных стандартов и совершенствования правового регулирования политических прав женщин путем внесения следующих дополнений в следующие нормативные правовые акты Республики Беларусь:

1. в Избирательном кодексе Республики Беларусь<sup>16</sup> в целях достижения сбалансированности женского представительства в руководящих органах:
  - ст. 6 дополнить ч. 4, содержащей предложения об осуществлении выборов и участия в референдуме на основе принципа гендерного равенства в следующей редакции:
  - «Выборы и участие в референдуме осуществляются на основе равноправия мужчин и женщин. Для мужчин и женщин создается равный правовой режим и равные возможности пользоваться своими правами для участия в выборах и референдуме»;
  - ч. 14 ст. 24, регламентирующую полномочия местных исполнительных, распорядительных и представительных органов, дополнить положением о возможности установления дополнительных условий реализации гражданами избирательного права: «Местные исполнительные и распорядительные, а также представительные органы могут устанавливать дополнительные условия реализации гражданином Республики Беларусь избирательного права, связанные с обеспечением равного доступа мужчин и женщин к избирательным мандатам»;
  - ст. 33, 39-42, 43, 44 дополнить положением, расширяющим полномочия Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, комиссий по выборам Президента Республики Беларусь, депутатов Палаты представителей, депутатов местных Советов депутатов, по референдуму, по проведению голосования об отзыве депутата: «вправе устанавливать дополнительные условия реализации гражданином Республики Беларусь избирательного права, связанные с обеспечением равного доступа мужчин и женщин к избирательным мандатам»;
  - ст. 62 дополнить ч. 5 и 6 о рекомендуемом минимальном 30-%-ном представительстве лиц одного пола при выдвижении кандидатов от политических партий следующего содержания: «При выдвижении кандидатов от политических партий рекомендуется не превышать число лиц одного пола в списках кандидатов свыше семидесяти процентов от общего числа кандидатов.

Данную пропорцию следует сохранять и в случае, если политическая партия исключает из списков, заверенных соответствующей избирательной комиссией, некоторых кандидатов в связи с их выбытием (отказом)» (Скютте Д.Н. 2009е; Скютте

<sup>16</sup> Izbiratel'nyj kodeks Respubliki Belarus, 11 fevralâ 2000 g., № 370-Z: prinât Palatoj predstavitelej, 24 ânv. 2000 g.; odobr. Sovetom Resp. 31 ânv. 2000 g.: v red. Zakona Resp. Belarus ot 04.11.2015 g., № 268-Z, KonsultantPlûs: Belarus. Tehnologîâ 3000, ООО «Ûrspektr», Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus, Minsk, 2019.

Д.Н. 2019аа, с. 180-181; Скютте Д.Н. 2016сс, с. 97; Скютте Д.Н. 2017gg, с. 84-66, 94, 124, 166-167).

Следует обратить внимание, что автор отказался от отдельных формулировок как слабо согласующихся с терминологией нормативных правовых актов и не несущих существенной смысловой нагрузки. В рекомендуемом дополнении к ст. 6 термин «гендерное равенство» был заменен категорией «равноправие мужчин и женщин»: «Выборы и участие в референдуме осуществляются на основе равноправия мужчин и женщин». Он в большей степени соответствует юридическому языку Конституции Республики Беларусь и, соответственно, основанному на ней действующему законодательству, а также всему конституционному-правовому опыту Беларуси, текстам современных европейских конституций. Ст. 22 Конституция Республики Беларусь закрепляет равенство всех перед законом и право без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов, а в специальной статье конкретизируется принцип равноправия: «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»; закрепляется норма о равноправии супругов (ст. 32). В Конституции 1978 г. также использовались формулировки «равные права», «одинаковые права», «равноправие», «равенство перед законом независимо от... пола...», «предоставление женщинам равных с мужчинами возможностей» (глава 5)<sup>17</sup>.

Пересмотр содержания ст. 6 с позиций юридической техники и привел к отказу от указания на «реальные возможности» в предлагаемой норме: «Для мужчин и женщин создается равный правовой режим и равные возможности пользоваться своими правами для участия в выборах и референдуме». Само себе указание на гарантирование равного правового режима и равенства возможностей в достаточной степени подразумевает перевод правовых предписаний в реальность.

При дополнении статей 24, 33, 39-42, 43, 44 Избирательного кодекса Республики Беларусь конструкцию «дополнительные условия реализации гражданином Республики Беларусь избирательного права, связанные с обеспечением равного доступа мужчин и женщин к избирательным мандатам» видится необходимым сократить, убрав ее окончание – слова «и выборным функциям» – как фразу, лишенную конкретного содержания и в большей степени присущую научной литературе, чем языку нормативного материала.

Важно отметить, что национальными стратегическими документами в области обеспечения гендерного равенства допускается возможность закрепления специальных дополнительных норм и мер, направленных на обеспечение фактиче-

<sup>17</sup> Konstitucijā (Osnovnoj zakon) Belorusskoj Sovetskoj Socialističeskoj Respubliki: prināta na vneočerednoj IX sessij Verhovnogo Soveta BSSR IX sozyva 14 aprelā 1978 g., Nacionalnġj centr pravovoj informacii Respubliki Belarus, režim dostupa: [http://www.pravo.by/lawhistory/konst\\_1978.htm](http://www.pravo.by/lawhistory/konst_1978.htm), data dostupa: 01.06.2019.

ского равенства мужчин и женщин<sup>18</sup>. В этом контексте принятие в ходе избирательных кампаний мер к обеспечению дополнительных юридических гарантий осуществления права мужчин и женщин быть избранными во исполнение конституционного принципа предоставления женщинам равных с мужчинами возможностей в общественно-политической сфере деятельности (ч. 2 ст. 32 Конституции) и на основе конвенциональных положений о временных специальных мерах (ч. 1 ст. 2 Конвенции 1979 г.) представляется обоснованным. На практике к числу таких дополнительных полномочий может быть отнесен контроль за соблюдением правил выдвижения кандидатов, проведения ими предвыборной агитации, подведением итогов голосования на предмет дискриминации по половому признаку; недопущение гендерных стереотипов в СМИ при освещении избирательной кампании, принятие своевременных мер реагирования в случае нарушения избирательных прав женщин по дискриминационным основаниям. Общий контроль за соблюдением данного процесса целесообразно возложить на Центральную комиссию Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов (вплоть до составления итогового отчета о соблюдении принципа равных прав и возможностей мужчин и женщин в ходе избирательной кампании); 2. в Законе Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»<sup>19</sup> в целях обеспечения равного доступа мужчин и женщин к государственным должностям:

- в ст. 6 дополнить принцип равного доступа граждан к должностям государственной службы положением о недопустимости дискриминации, изложив его в следующей редакции: «Государственная служба основывается на принципах... равного доступа граждан к любым должностям в государственной службе и продвижения по государственной службе в соответствии с их способностями, профессиональными знаниями и образованием, недопустимости каких-либо ограничений и (или) преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, социального происхождения, имущественного положения, отношения к религии, убеждений, а также принадлежности к политическим партиям и иным общественным объединениям, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь»;
- ст. 17 дополнить ч. 5, устанавливающей паритетное представительство мужчин и женщин при формировании резерва кадров государственных служащих, следующего содержания: «При формировании резерва кадров государственных служащих для выдвижения на вышестоящие государственные должности должно обеспечиваться выполнение положений части

<sup>18</sup> Nacionalnyj plan dejstvij po obespečenju gendernogo ravenstva na 2017–2020 gg.: utv. postanovleniem Soveta Ministrov Respubliki Belarus 17 fevralâ 2017 g., № 49, Ministerstvo truda i socialnoj zašity Respubliki Belarus, režim dostupa: <http://mintrud.gov.by/system/extensions/spaw/uploads/files/Nats-plan.pdf>, data dostupa: 01.06.2019.

<sup>19</sup> О государственной службе в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь, 14 iúnâ 2003 g, № 204-Z: v red. Zakona Respubliki Belarus ot 09.01.2017 g., № 14-Z, KonsultantPlus: Belarus. Tehnologiâ 3000, ООО «Ūrspektr», Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus, Minsk, 2019.



2 статьи 32 Конституции Республики Беларусь. Рекомендуется не превышать число лиц одного пола свыше пятидесяти процентов от общего числа государственных служащих, состоящих в резерве кадров»;

- ч. 2 ст. 28 дополнить положением, запрещающим объявление конкурсов для лиц одного пола, изложив ее в следующей редакции: «Конкурс проводится соответствующим государственным органом, имеющим вакантные должности. Конкурс может быть открытым или закрытым. Не допускается объявление конкурсов только для лиц одного пола» (Скютте Д.Н. 2019аа, с. 178-179).

Предложенные меры призваны содействовать укреплению действующих юридических механизмов обеспечения права равного доступа мужчин и женщин к государственным должностям;

3. в Законе Республики Беларусь «О политических партиях»<sup>20</sup> в целях расширения гарантий и стимулирования общественно-политической деятельности женщин:

- ст. 4 дополнить ч. 2–4 о рекомендуемом минимальном 30-%-ном представительстве лиц одного пола при выдвижении кандидатов от политических партий в целях обеспечения разумного баланса представительства мужчин и женщин в выборных органах; принципом создания равных возможностей мужчин и женщин для представительства на выборных должностях – следующего содержания: «Существующая избирательная система призвана обеспечивать разумный баланс представительства мужчин и женщин в выборных органах.

Политические партии должны создавать мужчинам и женщинам, являющимся членами политической партии, равные возможности для представительства в руководящих органах политической партии, в списках кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

При выдвижении кандидатов от политических партий рекомендуется не превышать число лиц одного пола в списках кандидатов свыше семидесяти процентов от общего числа кандидатов» (Скютте Д.Н. 2009е; Скютте Д.Н. 2012и, с. 47; Скютте Д.Н. 2019аа, с. 180-181; Скютте Д.Н. 2016сс, с. 97; Скютте Д.Н. 2017gg, с. 84-88, 94, 124, 168).

Определение в наибольшей степени подходящего для отечественной модели правового регулирования и правореализационной практики характера квотной нормы и способа ее изложения привело автора к изучению законодательного опыта стран ближнего зарубежья в регулировании аналогичных правоотношений и в итоге – к отказу от императивности в установлении пропорции представительства лиц одного пола при выдвижении кандидатов от политических партий.

Правореализационная практика в области права женщин быть избранными в Парламент и местные Советы депутатов Республики Беларусь подтверждает

<sup>20</sup> O političeskich partiâh: Zakon Respubliki Belarus, 5 oktâbrâ 1994 g., № 3266-XII: v red. Zakona Respubliki Belarus, ot 04.06.2015 g., № 268-Z, KonsultantPlus: Belarus. Tehnologîâ 3000, OOO «Ûrspektr», Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus, Minsk, 2019.

необходимость закрепления 30%-ной квоты в действующем законодательстве. 30%-ная рекомендательная квота представляется наиболее обоснованной, поскольку отражает сформировавшуюся положительную тенденцию женского представительства: начиная с третьего созыва Национального Собрания Республики Беларусь (2004 г.) установилась и сохраняется устойчивая динамика избрания 1/3 женщин: 29,1% (выборы 2004 г.), 31,8% (выборы 2008 г.), 26,6% (выборы 2012 г.), 34,5% (выборы 2016 г.) (по данным официального сайта Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь<sup>21</sup>); при формировании составов местных Советов депутатов процент женщин с 24-го созыва колеблется в пределах отметки в 40,0–50,0%: 28-й созыв (2018 г.) – 8729 женщин (48,20%), 27-й (2014 г.) – 8700 женщин (46,30%), 26-й (2010 г.) – 9695 (45,50%), 25-й (2007 г.) – 10346 (45,70%), 24-й (2003 г.) – 10422 (44,41%) (по статистическим данным Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов<sup>22</sup>).

Отечественными правоведами выдвигалась идея о возможности введения гендерно-нейтральных квот, основанных на пропорциональном представительстве мужчин и женщин в выборных органах власти (Барановская И.М. 2009, с. 84). Однако, по нашему мнению, механизм реализации данного предложения будет осложнен отсутствием опоры на социальную практику и поддержки населения ввиду высокой планки представительства (50% на 50%). Если на уровне местных представительных органов мы естественно-историческим образом приближаемся к указанному паритетному порогу, то на выборах в высший законодательный орган обеспечить ее в качественном формате будет невозможно. Рекомендуется постепенный переход от формирования минимального представительства (30%) к паритетному представительству полов в системе государственной власти (50%).

Идеи 30%-ного представительства женщин находят поддержку у высшего руководства страны. Президент А.Г. Лукашенко в своих выступлениях неоднократно отмечал необходимость большего включения женщин в политику. В Послании Парламенту страны в 2004 г. эта мысль прозвучала наиболее отчетливо: «... должны быть здесь представлены и ветераны, и молодежь, и особенно женщины. Женщин в Парламенте не должно быть меньше 30–40 процентов. Тогда Парламент будет стабильным и спокойным... Поэтому я буду всячески поддерживать тенденцию на большее присутствие в Парламенте женской части нашего общества...»<sup>23</sup>.

Научное сообщество также придерживается тезиса о минимальной планке женской репрезентативности в 30%. Как отмечает Н.А. Шведова, если в парламенте страны 20–30% мест принадлежит женщинам, можно надеяться на более быстрое

<sup>21</sup> Palata predstavitelej Nacionalnogo sobraniâ Respubliki Belarus, režim dostupa: <http://house.gov.by/>, data dostupa: 01.06.2019.

<sup>22</sup> Centralnaâ komissia Respubliki Belarus po izboram i provedeniû respublikanskih referendumov, režim dostupa: <http://www.rec.gov.by/>, data dostupa: 01.06.2019.

<sup>23</sup> Poslanie Prezidenta Belarusi Aleksandra Lukašenko Parlamentu, 14 aprilâ 2004 g., Press-služba Prezidenta Respubliki Belarus, režim dostupa: [http://president.gov.by/ru/news\\_ru/view/poslanie-prezidenta-belarusi-aleksandra-lukashenko-parlamentu-5831/](http://president.gov.by/ru/news_ru/view/poslanie-prezidenta-belarusi-aleksandra-lukashenko-parlamentu-5831/), data dostupa: 01.06.2019.

и реальное проведение в жизнь программ, отражающих интересы женщин. Сегодня система квот нацелена на обеспечение «критического меньшинства» в 30–40% (Шведова Н.А. 2001а). Мировая практика показала, что 30%-ное представительство той или иной социальной группы в выборном органе позволяет сформировать повестку дня и выразить свои интересы. В этой связи А.А. Куватова справедливо называет 30%-ное представительство в политических институтах «критической массой», которая позволяет женщинам оказывать существенное влияние на политику. Согласно рекомендациям Комиссии ООН по улучшению положения женщин (1990 г.), критический 30%-ный порог должен рассматриваться как минимальная доля должностей директивного характера, занимаемых женщинами на национальном уровне (Куватова А.А. 2002).

В вопросе продвижения женщин на выборные должности следует шире использовать потенциал политических партий и закрепить в этих целях в ст. 4 Закона Республики Беларусь «О политических партиях» как логическое продолжение и реализацию в текущем законодательстве положений ч. 2 ст. 32 Конституции Республики Беларусь норму-гарантию реализации пассивного избирательного права об обязанности политических партий создавать мужчинам и женщинам-членам партии, равные возможности для представительства в ее руководящих органах, в списках кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Абзацем вторым предлагаемой к введению нормы усиливается роль и ответственность политических партий по продвижению своих кандидатов – мужчин и женщин – в партийные руководящие органы и на иные выборные должности. Ввиду невысокой политической активности белорусских политических партий и мажоритарной системы в долгосрочной перспективе целесообразным представляется введение частичного использования партийных списков и постепенный переход к мажоритарно-пропорциональной системе.

Предложенные выше изменения и дополнения в Избирательный кодекс Республики Беларусь, Законы Республики Беларусь «О политических партиях», «О государственной службе» придадут им гендерно-чувствительный характер и увеличат перечень гарантий реализации политических прав, обеспечат комплексный, системный подход в правовом регулировании однородных отношений, а также логическую согласованность норм законов, возможности их единообразного применения на практике. Данные меры будут содействовать укреплению действующей конституционной модели равноправия мужчин и женщин в области политических прав за счет расширения сферы правового закрепления принципа равных прав и равных возможностей и запрета на дискриминацию по признаку пола.

Они не вступают в противоречие со ст. 21 Конституции Республики Беларусь о гарантировании государством прав и свобод граждан Беларуси, закрепленных в Конституции, законах и предусмотренных международными обязательствами. Рассматриваемые предложения можно трактовать как одну из таких гарантий. С точки зрения соответствия международным обязательствам, они корреспонди-

руют Конвенции 1979 г.: принятие государствами временных специальных мер, направленных на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами, не должно считаться дискриминацией. Эти меры должны быть отменены, когда будут достигнуты цели равенства возможностей и равноправного отношения (ст. 4). Конституционный Суд Республики Беларусь также обращает внимание на то, что «фундаментальный конституционный принцип равноправия (равных возможностей) мужчин и женщин распространяется на всю систему права, что в силу особенностей сфер правового регулирования предполагает не только возможность, но и необходимость закрепления в отдельных отраслях законодательства специальных механизмов его реализации», «при условии, что используемые для достижения этого правовые средства являются разумными и соразмерными защищаемым ценностям и целям»<sup>24</sup>;

4. для улучшения конституционно-правового обеспечения и реализации политических прав женщин на равной с мужчинами основе теоретически аргументирована важность разработки и принятия Закона Республики Беларусь «Об обеспечении равных прав и равных возможностей мужчин и женщин в Республике Беларусь», включающего раздел «Гарантии равных возможностей для реализации политических прав и свобод мужчин и женщин» (Скютте Д.Н. 2016b; Скютте Д.Н. 2014d; Скютте Д.Н. 2012l, с. 326-327; Скютте Д.Н. 2007v, с. 58; Скютте Д.Н. 2008x; Скютте Д.Н. 2017gg, с. 94, 90-92, 124). Нами разработан проект данного раздела (Скютте Д.Н. 2017gg, с. 169-170) и откорректирован с учетом необходимости согласования его положений с предлагаемыми автором выше изменениями и дополнениями в действующее законодательство Республики Беларусь и базируясь на изучении Модельного закона СНГ «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин»<sup>25</sup>, антидискриминационных законов Северных стран (Швеция<sup>26</sup>), стран бывшего СССР

<sup>24</sup> O равных гарантиях реализации права граждан на зашиту от безработицы: решение Конституционного Суда Республики Беларусь: принато на zasedanii Konstitucionnogo Suda Respubliki Belarus 23 marta 2010 g. № R-432/2010, Konstitucionnyj Sud Respubliki Belarus, režim dostupa: <http://www.kc.gov.by/document-18483>, data dostupa: 01.06.2019.

<sup>25</sup> O gosudarstvennyh garantiâh ravnyh prav i ravnyh vozmožnostej dlâ mužčin i ženšin: Modelnyj zakon SNG: prinât v g. Sankt-Peterburge 18.11.2005 g. postanovleniem 26-11 na 26-om plenarnom zasedanii Mežparlamentskoj Assamblei gosudarstv – učastnikovsng), KonsultantPlûs, režim dostupa: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=34345#07780630855420001>, data dostupa: 01.06.2019.

<sup>26</sup> O gendernoj politike: Zakon Korolevstva Šveciâ 1991 g.: po sost. Na 01.01.2001 g. [v:] Spravočnoe posobie dlâ ūristov (pod red. A. Sokolovoj, E. Gapovoj), (2004), razrabotano v ramkah Programmy razvitiâ OON v Respublike Belarus «Sodejstvie rasšireniju obšestvennogo vliâniâ ženšin v Respublike Belarus», «Ženskoe liderstvo», Amalfea, Minsk, s. 115-123.

- (Казахстан<sup>27</sup>, Кыргызстан<sup>28</sup>), Литва<sup>29</sup>, Таджикистан<sup>30</sup>, Туркменистан<sup>31</sup>, Узбекистан<sup>32</sup>, Украина<sup>33</sup>) и Восточной Европы (Болгария<sup>34</sup>, Румыния<sup>35</sup>), на анализе попыток разработки проектов законов о гендерном равенстве российских<sup>36</sup> и белорусских коллег<sup>37</sup>;
5. в целях содействия реализации женщинами политических прав и их защиты предусмотреть в действующем конституционном законодательстве Республики Беларусь на альтернативной основе институт Уполномоченного по

<sup>27</sup> O gosudarstvennyh garantiâh ravnyh prav i ravnyh vozmožnostej mužčin i ženšin: Zakon Respubliki Kazahstan, 8 dekabrà 2009 g., № 223-IV ZRK: v red. Zakona Resp. Kazahstan ot 03.07.2013 g., № 124-ZRK, Zakonodatelstvo stran SNG, režim dostupa: [https://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=29912](https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=29912), data dostupa: 01.06.2019.

<sup>28</sup> O gosudarstvennyh garantiâh ravnyh prav i ravnyh vozmožnostej dlâ mužčin i ženšin: Zakon Kyrgyzskoj Respubliki: prinât Žogorku Kenešem Kyrgyzskoj Respubliki, 5 iünâ 2008 g.: v red. Zakona Kyrgyzskoj Respubliki ot 14.07.2011 g., № 97, Zakonodatelstvo stran SNG, režim dostupa: [https://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=23962](https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=23962), data dostupa: 01.06.2019.

<sup>29</sup> On equal opportunities: Law of the Republic of Lithuania, 1 December 1998, No VIII-947: amended in 2004, [in:] Appendix E (2006), Analysis of the Law of Republic of Tajikistan on state guarantees of equal rights for men and women and equal opportunities in the exercise of such rights, Central European and Eurasian Law Initiative Legal Assessment Series, Washington, p. 102, mode of access: <https://www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/roli/tajikistan/tajikistan-gender-equality-law-2005.authcheckdam.pdf>, date of access: 01.06.2019.

<sup>30</sup> O gosudarstvennyh garantiâh ravnopraviâ mužčin i ženšin i ravnyh vozmožnostej ih realizacii: Zakon Respubliki Tadžikistan, 1 marta 2005 g., № 89, Zakonodatelstvo stran SNG, režim dostupa: [https://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=8064](https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=8064), data dostupa: 01.06.2019.

<sup>31</sup> O gosudarstvennyh garantiâh obespečeniâ ravnyh prav i ravnyh vozmožnostej ženšin i mužčin: Zakon Turkmenistana, 18 avgusta 2015 g., № 264-V: v red. Zakona Turkmenistana ot 25.11.2017 g., № 661-V, Zakonodatelstvo stran SNG, režim dostupa: [https://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=78372](https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=78372), data dostupa: 01.06.2019.

<sup>32</sup> O garantiâh ravnyh prav i vozmožnostej dlâ ženšin i mužčin: Zakon Respubliki Uzbekistan, 2 sentâbrâ 2019 g., № ZRU-562: prinât Zakonodatelnoj palatoj 17 avgusta 2019 g.; odobren Senatom 23 avgusta 2019 g., Zakonodatelstvo stran SNG, režim dostupa: [https://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=118580](https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=118580), data dostupa: 01.06.2019.

<sup>33</sup> Ob obespečenii ravnyh prav i vozmožnostej ženšin i mužčin: Zakon Ukrainy, 8 sentâbrâ 2005 g., № 2866-IV: v red. Zakona Ukrainy ot 07.12.2017 g., № 2229-VIII, Zakonodatelstvo stran SNG, režim dostupa: [https://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=16965](https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=16965), data dostupa: 01.06.2019.

<sup>34</sup> On protection against discrimination: Law of Bulgaria, Promulgated, SG No. 86/30.09.2003, amended, SG No. 105/29.12.2005, effective 1.01.2006, SG No. 30/11.04.2006, effective 12.07.2006, European Country of Origin Information Network, mode of access: [https://www.ecoi.net/en/file/local/1059433/1504\\_1216909824\\_protection-against-discrimination-act-as-amended-in-2006.pdf](https://www.ecoi.net/en/file/local/1059433/1504_1216909824_protection-against-discrimination-act-as-amended-in-2006.pdf), date of access: 01.06.2019.

<sup>35</sup> On equal opportunities between men and women: Law of the Republic of Romania 2002, [in:] Appendix F (2006), Analysis of the Law of Republic of Tajikistan on state guarantees of equal rights for men and women and equal opportunities in the exercise of such rights, Central European and Eurasian Law Initiative Legal Assessment Series, Washington, p. 102, mode of access: <https://www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/roli/tajikistan/tajikistan-gender-equality-law-2005.authcheckdam.pdf>, date of access: 01.06.2019.

<sup>36</sup> O gosudarstvennyh garantiâh ravnyh prav i svobod i ravnyh vozmožnostej mužčin i ženšin v Rossijskoj Federacii: Federacii: proekt Federalnogo Zakona № 284965-Z, Konsultant Plûs, režim dostupa: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?rnd=A0EFD5F97EBE40B8A70413F913BA762&req=d&oc&base=PRJ&n=15191&stat=refcode%3D16876%3Bindex%3D0#2nrtcy25wdk>, data dostupa: 01.06.2019.

<sup>37</sup> O gendernom ravenstve: Konceptiâ proekta Zakona Respubliki Belarus, SET «GWANET- Gender i voda v Centralnoj Azii», režim dostupa: [http://www.gender.cawater-info.net/publications/pdf/gender\\_belarus\\_rus.pdf](http://www.gender.cawater-info.net/publications/pdf/gender_belarus_rus.pdf), data dostupa: 01.06.2019.

обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин либо Уполномоченного по правам ребенка (Скютте Д.Н. 2012g; Скютте Д.Н. 2017gg, с. 92-94, 124).

Предложение об учреждении должности Уполномоченного по правам ребенка в Республике Беларусь в контексте повышения эффективности реализации женщинами политических прав требует дополнительного теоретического аргументирования, поскольку прямая связь между ними, на первый взгляд, отсутствует.

Введение в национальное законодательство института Уполномоченного по правам ребенка представляется перспективным в качестве одного из направлений по повышению эффективности реализации политических прав женщин с учетом того фактора, что основная забота о детях в белорусском концепте семьи возлагается на женщин. Соответственно, решение проблем реализации и защиты прав детей призвано снять с женщины часть нагрузки семейно-бытового характера. В пользу этого утверждения можно привести ряд доводов.

В ряде стран функционирует несколько омбудсменов, за каждым из которых закреплена определенная область деятельности (Белякович Н.Н. 2009, с. 322). Например, Россия, где одновременно с Уполномоченным по правам человека Российской Федерации функционирует Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка. В ряде Северных стран, где гендерная политика эффективно реализуется через целую систему органов, занимающихся проблемами равноправия мужчин и женщин, занимающихся гендерными проблемами, сохраняются должности омбудсменов по вопросам равноправия мужчин и женщин и прав ребенка. Этот институт более чем в 30 странах мира доказал свою эффективность<sup>38</sup>.

Современные ученые, как и представители советской науки, связывают проблему недостаточно полной реализации женщинами своих прав в политической сфере с состоянием социально-экономических прав женщин, наличием специальных государственных программ, материальной обеспеченностью семьи, проводимой социальной политикой, которые в совокупности могут либо облегчить условия быта и воспитания детей, сняв с женщин часть домашней нагрузки, либо, наоборот, затруднить возможность сочетать политическую активность и семейные обязанности (Кочетков А.В. 2009, с. 13-14; Шведова Н.А. 2001b; Шинелева Л.Т. 1990).

Так, А.В. Кочетков на основе изучения зарубежного и российского опыта пришел к выводу, что конституционные права женщин быть избранными в законодательные органы и реальные возможности их реализации зависят от социально-экономических условий, уровня благосостояния всех слоев населения, финансового положения семей (Кочетков А.В. 2009, с. 8). Существует также близкая точка зрения, в соответствии с которой для эффективной реализации женщинами политических прав необходимы политические решения по обеспечению выравнивания соци-

<sup>38</sup> V Belarusi celesoobrazno sozdat institut Upolnomocennogo po pravam rebenka (2011), Detskij pravovoj sajt, režim dostupa: <http://mir.pravo.by/library/news/essential/news-28-12-2011/>, data dostupa: 01.06.2019.

ально-экономических и бытовых условий жизни женщины (Правовые гарантии и реализация принципов гендерного равенства 2018, с. 50).

Реализация социально-экономических прав, наличие государственных социальных программ, направленных на поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, обеспечение достойного уровня жизни содействуют сокращению двойного бремени (совмещение женщиной профессиональных обязанностей с семейными) и высвобождают дополнительное время. В п. 6 резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 66/130 «Женщины и участие в политической жизни» от 19 декабря 2011 г. признано, что «обеспечение применения мер, позволяющих сочетать семейную и профессиональную деятельность... может способствовать созданию благоприятных условий для участия женщин в политической жизни» (пп. l)); необходимо «поощрение предоставления надлежащего отпуска по беременности и родам и отпуска по уходу за ребенком для отца, с тем чтобы способствовать участию женщин в политической жизни» (пп. m); равно как и «принятие активных мер в целях устранения факторов, сдерживающих или ограничивающих участие женщин в политике, таких как... нищета...» (пп. n)<sup>39</sup>.

Беларусь как страну с традиционным семейным укладом данная проблема затрагивает в серьезной степени. Президент А.Г. Лукашенко, отмечая важность роли женщины в обществе, указывал на необходимость создания условий, «чтобы женщина и при наличии детей могла... участвовать в общественной жизни и в управлении государством»<sup>40</sup>.

Как отмечено в Национальном плане действий по обеспечению гендерного равенства в Республике Беларусь на 2017–2020 гг., несмотря на постепенно изменяющуюся парадигму гендерных ролей в семье в сторону эгалитарности, совокупная нагрузка у женщин (профессиональные и семейные обязанности) значительно больше, чем у мужчин. По данным выборочного обследования домашних хозяйств на предмет использования суточного фонда времени населением, проведенного Белстатом в 2015 г., в семьях, имеющих детей, женщины затрачивают больше времени на ведение домашнего хозяйства, включая уход за детьми. Ежегодно отпуск по уходу за ребенком до достижения им возраста 3 лет оформляют около 1% мужчин от общего числа лиц, находящихся в таком отпуске<sup>41</sup>. Двойная домашняя загруженность (ведение домашнего хозяйства и воспитание детей) в дополнительной мере сужает возможности женщин участвовать в общественно-политической жизни.

<sup>39</sup> *Ženšiny i učastie v političeskoj žizni: rezolúciã Generalnoj Assamblei OON, 19 dekabrà 2011 g., № 66/130, OON, režim dostupa: <http://undocs.org/ru/A/RES/66/130>, data dostupa: 01.06.2019.*

<sup>40</sup> *Doklad Prezidenta Respubliki Belarus A.G. Lukašenko na tretjem Vsebeloruskom narodnom sobranii 2 marta 2006 g., Press-služba Prezidenta Respubliki Belarus, režim dostupa: [http://president.gov.by/ru/news\\_ru/view/doklad-prezidenta-respubliki-belarus-aglukashenko-na-tretjem-vsebeloruskom-narodnom-sobranii-5863/](http://president.gov.by/ru/news_ru/view/doklad-prezidenta-respubliki-belarus-aglukashenko-na-tretjem-vsebeloruskom-narodnom-sobranii-5863/), data dostupa: 01.06.2019.*

<sup>41</sup> *Nacionalnyj plan dejstvij po obespečeniju gendernogo ravenstva na 2017–2020 gg.: utv. postanovleniem Soveta Ministrov Respubliki Belarus 17 fevralà 2017 g., № 49, Ministerstvo truda i socialnoj zašity Respubliki Belarus, režim dostupa: <http://mintrud.gov.by/system/extensions/spaw/uploads/files/Nats-plan.pdf>, data dostupa: 01.06.2019.*

На практику применения нормативных положений в области брачно-семейного права в определенной мере, на наш взгляд, влияет фактор пола. Доля женщин в органах судебной власти Республики Беларусь составляет 67,9% (на 1 июля 2015 г.)<sup>42</sup>. Судебная практика при решении вопроса об определении места жительства детей фактически автоматически встает на сторону матери и демонстрирует механическое воспроизведение сложившегося прецедента, что необоснованно ущемляет в ряде случаев права отцов. В этой связи справедливо высказывание Т.Н. Наумович, что на основе советского брачно-семейного законодательства родился стереотип «У женщин – больше прав в семейных и послесемейных отношениях» (Наумович Т.В. 2004, с. 56). Уполномоченный по правам человека как дополнительный правозащитный механизм сможет содействовать гармонизации интересов мужчин и женщин и реагировать на допускаемые нарушения прав обоих полов, сбалансировать распределение родительских обязанностей в постбрачный период.

Положительной новеллой трудового законодательства Республики Беларусь, ориентированной на повышение поддержки женщин-работниц и изменение социальной модели семьи, стало введение т.н. отцовского отпуска: в течение шести месяцев после рождения ребенка по заявлению отца ему предоставляется обязательный для нанимателя отпуск сроком до 14 календарных дней<sup>43</sup>. Такого рода нормы законодательно установлены более, чем в 20 странах, и имеют гендерно-чувствительный характер. В перспективе можно прогнозировать увеличение продолжительности данного отпуска до 4-х недель с возможностью разбивки по времени – по хорошо зарекомендовавшему себя образцу практики ЮНИСЕФ, активным членом которой Беларусь является с 1953 г.

В Республике Беларусь вопрос об учреждении института Уполномоченного по правам ребенка активизировался при поддержке ЮНИСЕФ после рассмотрения Второго периодического отчета о реализации Конвенции о правах ребенка 1989 г. Рекомендация об учреждении детского омбудсмена как международного стандарта была озвучена Комиссией по правам ребенка. Вопрос перешел на уровень обсуждения Правительством, тем не менее, пока соответствующий проект закона не был принят. А.П. Морова считает целесообразным создание такого института в Беларуси и предлагает начать с пилотного проекта в одной из областей<sup>44</sup>. С учетом принципа экономической целесообразности в качестве социального эксперимента такое предложение видится вполне обоснованным. Введение института

<sup>42</sup> Vosmoj periodyčeskij doklad Respubliki Belarus ob osušeštvenii položenij Konvencii o likvidaciji vseh form diskriminacii, (2016), s. 48, Ministerstvo truda i socialnoj zašity Respubliki Belarus, režim dostupa: [http://mintrud.gov.by/system/extensions/spaw/uploads/files/8-periodičeskij\\_doklad.docx](http://mintrud.gov.by/system/extensions/spaw/uploads/files/8-periodičeskij_doklad.docx), data dostupa: 01.06.2019.

<sup>43</sup> Trudovoj kodeks Respubliki Belarus, 26 iûlâ 1999 g., № 296-Z: prinât Palatoj predstavitelej 8 iûnâ 1999 g.; odobren Sovetom Respubliki 30 iûnâ 1999 g.: v red. Zakona Respubliki Belarus ot 17.07.2018 g., № 124-Z, KonsultantPlus: Belarus. Tehnologija 3000, OOO «Ûrspekt», Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus, Minsk, 2019.

<sup>44</sup> V Belarusi celesoobrazno sozdat institut Upolnočočennogo po pravam rebenka (2011), Detskij pravovoj sajt, režim dostupa: <http://mir.pravo.by/library/news/essential/news-28-12-2011/>, data dostupa: 01.06.2019.



Уполномоченного по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин либо Уполномоченного по правам ребенка, на наш взгляд, в ближайшей перспективе следует основывать на принципе альтернативности в целях экономии организационных и финансовых затрат.

## **8 ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ПРАВОРЕАЛИЗАЦИОННОЙ ПРАКТИКИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В ОБЛАСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ ЖЕНЩИН**

На основе анализа доктринальных источников и обобщенного эмпирического материала обосновано влияние уровня правореализации на качество реализуемых женщинами политических прав и разработаны предложения по совершенствованию правореализационной практики в области политических прав женщин:

1. в целях создания единой концептуальной основы политики гендерного равенства в Республике Беларусь ускорить процесс принятия Концепции обеспечения гендерного равенства в Республике Беларусь. Разработанный автором проект Концепции стратегии действий по обеспечению реализации женщинами политических прав может быть использован при доработке проекта Концепции обеспечения гендерного равенства в Республике Беларусь, а также для закрепления в правотворческой деятельности органов власти и управления Республики Беларусь (Скютте Д.Н. 2017gg, с. 90, 119-121, 172-175). В его откорректированном виде проект Концепции основывается на целях и рекомендациях Пекинской Платформы действий 1995 г. и представляет собой документ, включающий четыре направления деятельности с указанием конкретных мероприятий, ожидаемого результата и исполнителей: «Обеспечение равного доступа женщин к участию в управлении государством и права на объединение», «Расширение имеющихся у женщин возможностей реализации политических прав», «Укрепление национального механизма по положению женщин», «Учет гендерных аспектов в рамках законодательства, государственной политики, программ и проектов». В проекте планируется объединить усилия всех ключевых субъектов, вовлеченных в процесс расширения возможностей женщин участвовать в общественно-политической жизни и управлении государством – высших и местных государственных органов власти и управления, Национального совета по обеспечению гендерного равенства при Совете Министров Республики Беларусь, политических партий, общественных объединений, женских организаций, профсоюзов, нанимателей, научно-исследовательских и учебных заведений, частного сектора.

Опыт разработки таких фундаментальных документов уже имеет ряд постсоветских стран – Концепция семейной и гендерной политики в Республике Казах-

стан до 2030 г.<sup>45</sup>, Концепция гендерной политики в Республике Казахстан 2003 г.<sup>46</sup>, Концепция улучшения положения женщин в Российской Федерации 1996 г.<sup>47</sup>, Концепция законотворческой деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин 1997 г. (Российская Федерация)<sup>48</sup>, Стратегия гендерного равенства в Республике Казахстан на 2006–2016 гг.<sup>49</sup>, Национальная стратегия активизации роли женщин в Республике Таджикистан на 2011–2020 гг.<sup>50</sup>, Национальная стратегия Кыргызской Республики по достижению гендерного равенства до 2020 г.<sup>51</sup>, Национальная стратегия действий в интересах женщин на 2017–2022 гг. (Российская Федерация)<sup>52</sup>, Государственная программа «Основные направления государственной политики по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин в Республике Таджикистан на 2001–2010 годы»<sup>53</sup>, Государственная программа «Воспитание подбор и расстановка руково-

<sup>45</sup> Konceptiã semejnoj i gendernoj politiki v Respublike Kazahstan do 2030 goda: utv. Ukazom Prezidenta Respubliki Kazahstan ot 6 dekabrà 2016 g., № 384, Informacionno-pravovaã sistema normativnyh pravovyh aktov Respubliki Kazahstan / Ministerstvo ũsticii Respubliki Kazahstan, Institut zakonodatelstva i pravovoj informacii, režim dostupa: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U160000384>, data dostupa: 01.06.2019.

<sup>46</sup> Konceptiã gendernoj politiki v Respublike Kazahstan: odobrena postanovleniem Pravitelstva Respubliki Kazahstan ot 27 noãbrã 2003 g., № 1190 (utrãtalo silu postanovleniem Pravitelstva Respubliki Kazahstan ot 30.09.2010 g., № 994), ũčet.zakonodatelstvo, režim dostupa: [https://zakon.uchet.kz/rus/docs/P030001190\\_#](https://zakon.uchet.kz/rus/docs/P030001190_#), data dostupa: 01.06.2019.

<sup>47</sup> Konceptiã uluãšeniã poloŕeniã ŕenšin v Rossijskoj Federacii: utv. postanovleniem Pravitelstva Rossijskoj Federacii ot 8 ãnarã 1996 g.: v red. Postanovleniã Pravitelstva Rossijskoj Federacii ot 26.07.2004 g., № 6, KonsultantPlũs, režim dostupa: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?from=231740-27&rnd=A0EFDA5F97EBE40B8A70413F913BA762&req=doc&base=EXP&n=332982&REFDOC=231740&REFBASE=EXP#2j16da0meno>, data dostupa: 01.06.2019.

<sup>48</sup> Konceptiã zakonotvorãeskoj deãtelnosti po obespeãeniũ ravnym prav i ravnym vozmoŕnostej muŕãin i ŕenšin: utv. Postanovleniem Gosudarstvennoj Dumy Federalnogo Sobraniã Rossijskoj Federacii ot 20 noãbrã 1997 g., №1929-II GD, KonsultantPlũs, režim dostupa: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=208254#06872426117244568>, data dostupa: 01.06.2019.

<sup>49</sup> Strategiã gendernogo ravenstva v Respublike Kazahstan na 2006–2016 gody: utv. Ukazom Prezidenta Respubliki Kazahstan ot 29 dekabrà 2005 g. № 1677: v red. Ukaza Prezidenta Respubliki Kazahstan ot 15.05.2008 g., № 593, Informacionno-pravovaã sistema normativnyh pravovyh aktov Respubliki Kazahstan, Ministerstvo ũsticii Respubliki Kazahstan, Institut zakonodatelstva i pravovoj informacii, režim dostupa: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/U050001677\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/U050001677_), data dostupa: 01.06.2019.

<sup>50</sup> Nacionalnaã strategiã aktivizacii roli ŕenšin v Respublike Tadžikistan na 2011–2020 gody: utv. postanovleniem Pravitelstva Respubliki Tadžikistan ot 29 maã 2010 g., № 269, Zakonodatelstvo stran SNG, režim dostupa: [https://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=80464](https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=80464), data dostupa: 01.06.2019.

<sup>51</sup> O Nacionalnoj strategii Kyrgyzskoj Respubliki podostizeniũ gendernogo ravenstva do 2020 goda i Nacionalnom plane dejstvij po dostizeniũ gendernogo ravenstva v Kyrgyzskoj Respublike na 2012–2014 gody: postanovlenie Pravitelstva Kyrgyzskoj Respubliki ot 27 iũnã 2012 g., № 443: v red. postanovleniã pravitelstva Kyrgyzskoj Respubliki ot 19.11.2018 g., № 537, Centralizovannyj bank dannyh pravovoj informacii, Ministerstvo ũsticii Kyrgyzskoj Respubliki, režim dostupa: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93343?cl=ru-ru>, data dostupa: 01.06.2019.

<sup>52</sup> Nacionalnaã strategiã dejstvij v interesah ŕenšin na 2017–2022 gody: utv. rasporeãeniem Pravitelstva Rossijskoj Federacii ot 8 marta 2017 g., № 410-r, KonsultantPlus, režim dostupa: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=213740&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.489139133261947#07622286287898852>, data dostupa: 01.06.2019.

<sup>53</sup> Osnovnye napravleniã gosudarstvennoj politiki po obespeãeniũ ravnym prav i ravnym vozmoŕnostej muŕãin i ŕenšin v Respublike Tadžikistan na 2001–2010 gody: Gosudarstvennaã programma: odobrena postanovleniem Pravitelstva Respubliki Tadžikistan ot 6 avgusta 2001 g., № 391: v red. postanovleniã Pravitelstva Respubliki Tadžikistan ot 30.04.2004 g., № 196, Centralizovannyj bank pravovoj informacii Respubliki Tadžikistan «ADLIA», režim dostupa: [http://www.adlia.tj/show\\_doc.fwx?rgn=12883](http://www.adlia.tj/show_doc.fwx?rgn=12883), data

дящих кадров Республики Таджикистан из числа способных женщин и девушек на 2007–2016 годы»<sup>54</sup> и т. д. В Республике Беларусь работа над Концепцией обеспечения гендерного равенства ведется с 2014 г. Авторский проект Концепции стратегии действий по обеспечению реализации женщинами политических прав содержательно выступает как возможный элемент Концепции обеспечения гендерного равенства в Республике Беларусь в части политических прав и свобод.

2. в связи с необходимостью совершенствования деятельности институциональных механизмов обеспечения реализации политических прав женщин в Республике Беларусь:

– в Положение о Национальном совете по гендерной политике при Совете Министров Республики Беларусь<sup>55</sup> в целях повышения эффективности функционирования указанного Национального совета внести следующие дополнения:

- ч. 1 п. 3 дополнить положениями, уточняющими состав Национального совета: после слов «Администрации Президента Республики Беларусь» словами «Конституционного Суда»; после слов «работников Аппарата Совета Министров Республики Беларусь, республиканских органов государственного управления» – словами «Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь», изложив ч. 1 п. 3 в следующей редакции:

«3. Национальный совет формируется из представителей Национального собрания Республики Беларусь, Администрации Президента Республики Беларусь, Конституционного Суда, Верховного Суда, руководителей республиканских органов государственного управления и (или) их заместителей, работников Аппарата Совета Министров Республики Беларусь, республиканских органов государственного управления, Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, местных исполнительных и распорядительных органов, неправительственных организаций, ученых, занимающихся вопросами гендерного равенства»;

- в подп. 4.3 п. 4 основные задачи Национального совета дополнить указанием на расширение числа субъектов выработки стратегии, направленной на обеспечение выполнения положений Конвенции ООН 1979 г. и Факультативного протокола, за счет привлечения средств массовой информации: дополнить после слов «общественных объединений» словами «средств массовой информации», изложив подп. 4.3 в п. 4 в следующей редакции:

dostupa: 01.06.2019.

<sup>54</sup> Vospitanie, podbor i rasstanovka rukovodaših kadrov Respubliki Tadžikistan iz čisla sposobnyh ženšin i devušek na 2007–2016 gody: Gosudarstvennaâ programma: utv. postanovleniem Pravitelstva Respubliki Tadžikistan ot 10.02.2016 g. № 66, Zakonodatelstvo stran SNG, režim dostupa: [https://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=82865](https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=82865), data dostupa: 01.06.2019.

<sup>55</sup> O Nacionalnom sovete po gendernoj politike pri Sovete Ministrov Respubliki Belarus: položenie, utv. postanovleniem Soveta Ministrov Respubliki Belarus 30 iünâ 2012 g., № 613, Ministerstvo truda i socialnoj zašity Respubliki Belarus, režim dostupa: <http://mintrud.gov.by/system/extensions/spaw/uploads/files/Polozhenie-o-Natsionalnom-sovete.pdf>, data dostupa: 01.06.2019.

- «выработка согласованной стратегии действий республиканских органов государственного управления, иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, местных исполнительных и распорядительных органов (далее – государственные органы и организации), общественных объединений, средств массовой информации, направленных на обеспечение выполнения положений Конвенции и Факультативного протокола»;
- п. 5 дополнить подп. 5.8 и 5.9, расширяющими компетенцию Национального совета по гендерной политике путем закрепления полномочий по даче консультаций и рекомендаций участникам избирательного процесса, а также заслушиванию отчетов экспертных рабочих групп, следующего содержания:
  - «5.8. дает консультации и рекомендации участникам избирательного процесса о порядке обеспечения равных прав и равных возможностей мужчин и женщин при применении избирательного законодательства Республики Беларусь»;
  - 5.9. заслушивает отчеты экспертных рабочих групп о выполнении годовых планов работы по обеспечению гендерного равенства»;
- подп. 6.3, 6.4 в п. 6, устанавливающими права Национального совета, дополнить нормами о привлечении к его работе представителей средств массовой информации: после слов «других организаций» добавить словами «средств массовой информации» и изложить подп. 6.3, 6.4 в следующей редакции:
  - «6.3. запрашивать у государственных органов и организаций, других организаций, средств массовой информации информацию, необходимую для деятельности Национального совета»;
  - 6.4. создавать рабочие группы для подготовки и рассмотрения соответствующих вопросов с привлечением в их состав представителей государственных органов и организаций, средств массовой информации общественных объединений и других организаций»;
- п. 10 дополнить абзацами, содержащими положения, которые уточняют процедуру работы Национального совета по гендерной политике, следующего характера:
  - «В случае равенства голосов право решающего голоса принадлежит председателю Национального совета.

В случае несогласия с принятым решением член Национального совета вправе изложить в письменном виде свое мнение, которое подлежит обязательному приобщению к протоколу заседания» (Скютте Д.Н. 2018i; Скютте Д.Н. 2017bb; Скютте Д.Н. 2017gg, с. 89);

– разработать и принять единое для экспертных рабочих групп по вопросам гендерного равенства при областных исполнительных комитетах Положение об экспертных гендерных группах.

Потребность в модернизации национального механизма обеспечения гендерного равенства в Республике Беларусь на республиканском уровне, аргументированная ранее, закономерно выносит на повестку дня вопрос об организации и функционировании его локальных звеньев. На местном уровне с 2012 г. государственную гендерную политику во всех регионах страны реализуют экспертные рабочие группы при областных исполнительных комитетах и Минском городском исполнительном комитете (далее – ЭРГ). В настоящее время отсутствует единая правовая основа организации и деятельности ЭРГ. Положения об ЭРГ разрабатываются разрозненно на уровне каждой отдельной области и утверждаются решением облисполкомов. Для решения задачи повышения эффективности функционирования указанных групп требуется усовершенствовать нормативно-правовую основу их деятельности путем разработки Типового положения об ЭРГ – общего для всех групп – и согласования его норм с Положением о Национальном совете по гендерной политике. В первую очередь, следует урегулировать характер взаимодействия ЭРГ с Национальным советом по гендерной политике; ввести процедуру выступления руководителей областных ЭРГ с ежегодными отчетами на заседаниях Национального совета в целях установления обратной связи, позволяющей обеспечить оценку результативности ЭРГ и ее последующей корректировки на основе широкого анализа и обсуждения;

3. в целях повышения уровня компетентности государственных служащих в Положении о квалификационном экзамене для лиц, впервые поступающих на государственную службу<sup>56</sup> внести изменения дополнения:

- ч. 2 п. 5 дополнить предложением о сдаче квалификационного экзамена для лиц, впервые поступающих на государственную службу, по «Основам гендерных знаний»: после слова «делопроизводства» дополнить словами «основ гендерных знаний», изложив его в следующей редакции:

«Вопросы квалификационного экзамена составляются с учетом требований знания Конституции Республики Беларусь, а также основ:

- государственной службы в Республике Беларусь;
- государственной кадровой политики;
- идеологии белорусского государства;
- государственного регулирования экономики;
- делопроизводства;
- основ гендерных знаний»;
- в Приложении 2 к Положению изменить форму 2 «Протокол заседания экзаменационной комиссии» (Скютте Д.Н. 2018n).

Введение квалификационного экзамена по «Основам гендерных знаний» для лиц, впервые поступающих на государственную службу (и, соответственно, изменение бланка протокола заседания экзаменационной комиссии) будет способст-

<sup>56</sup> O kwalifikacjonnom êkzamene dlâ lic, wperwyje postupaûših na gosudarstvennuû službu: Položenie, utv. Ukazom Prezidenta Respubliki Belarus ot 17 marta 2005 g., № 139; v red. Ukaza Prezidenta Respubliki Belarus ot 24.01.2014 g., № 49, KonsultantPlûs: Belarus. Tehnologîa 3000, OOO «Ûrspektr», Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus, Minsk, 2019.

водить повышению уровня гендерных знаний государственных служащих как необходимого условия соблюдения прав и свобод человека, обеспечения права равного доступа мужчин и женщин к должностям государственной службы; преодолению гендерных стереотипов при приеме на государственную службу и гарантировать соблюдение принципа подбора кадров на основе их способностей и профессиональной подготовки.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, достижение гендерного равенства в общественно-политической сфере должно прочно войти в число приоритетов национальной гендерной политики. Проведенное комплексное исследование теории, истории и практики конституционно-правового обеспечения и реализации политических прав женщин в Республике Беларусь показало, что институт политических прав женщин требует дальнейшей теоретической разработки, а отечественное законодательство и правореализационная практика имеют значительный потенциал для укрепления наметившихся положительных тенденций участия женщин в общественно-политической жизни.

## Литература

**Барановская И.М.** (2009), Конституционная защита прав женщин в Республике Беларусь: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02, Минск, с. 135.

**Белякович Н.Н.** (2009), Права человека и политика: философско-правовые основы, Амалфея, Минск, с. 412.

В Беларуси целесообразно создать институт Уполномоченного по правам ребенка (2011), Детский правовой сайт, режим доступа: <http://mir.pravo.by/library/news/essential/news-28-12-2011/>, дата доступа: 01.06.2019.

Воспитание подбор и расстановка руководящих кадров Республики Таджикистан из числа способных женщин и девушек на 2007–2016 годы: Государственная программа: утв. постановлением Правительства Республики Таджикистан от 1 ноября 2006 г. № 496: в ред. постановления Правительства Республики Таджикистан от 10.02.2016 г. № 66, Законодательство стран СНГ, режим доступа: [https://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=82865](https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=82865), дата доступа: 01.06.2019.

Восьмой периодический доклад Республики Беларусь об осуществлении положений Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации (2016), 48 с., Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь, режим доступа: [http://mintrud.gov.by/system/extensions/spaw/uploads/files/8-periodicheskiy\\_doklad.docx](http://mintrud.gov.by/system/extensions/spaw/uploads/files/8-periodicheskiy_doklad.docx), дата доступа: 01.06.2019.

**Горшунов Д.Н.** (2007), Влияние процессов глобализации на правовые системы России и Беларуси, «Проблемы управления», № 3 (24), с. 162-166].

Доклад Президента Республики Беларусь А.Г.Лукашенко на третьем Всебелорусском народном собрании 2 марта 2006 г., Пресс-служба Президента Республики Беларусь, режим доступа: [http://president.gov.by/ru/news\\_ru/view/doklad-prezidenta-respubliki-belarus-aglukashenko-na-tretjem-vsebelorusskom-narodnom-sobranii-5863/](http://president.gov.by/ru/news_ru/view/doklad-prezidenta-respubliki-belarus-aglukashenko-na-tretjem-vsebelorusskom-narodnom-sobranii-5863/), дата доступа: 01.06.2019.

Женщины и участие в политической жизни: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН, 19 декабря 2011 г., № 66/130, ООН, режим доступа: <http://undocs.org/ru/A/RES/66/130>, дата доступа: 01.06.2019.

**Иванова Н.А.** (2005), Гендерное неравенство в системе политической власти: дис. ... канд. соц. наук: 23.00.02, Санкт-Петербург, с. 193.

Избирательный кодекс Республики Беларусь, 11 февраля 2000 г., № 370-З: принят Палатой представителей 24 янв. 2000 г.; одобр. Советом Респ. 31 янв. 2000 г.: в ред. Закона Респ. Беларусь от 04.11.2015 г., № 268-З, Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000, ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, Минск, 2019.

**Карпачева Н.И.** (1991), Политические права женщин: проблемы теории и современная практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01, Акад. обществ. наук при ЦК КПСС, Москва, с. 20.

Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, 21 апреля 2003 г., № 194-З: принят Палатой представителей 17 декабря 2002 г.; одобрен Советом Республики 2 апреля 2003 г.: в ред. Закона Республики Беларусь от 09.01.2019 г., № 171-З, Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000, ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, Минск, 2019.

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин: принята резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1979 г., ООН, 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: 01.06.2019.

Конституция (Основной закон) Белорусской Советской Социалистической Республики: принята на внеочередной IX сессии Верховного Совета БССР IX созыва 14 апреля 1978 г., Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, режим доступа: [http://www.pravo.by/lawhistory/konst\\_1978.htm](http://www.pravo.by/lawhistory/konst_1978.htm), дата доступа: 01.06.2019.

Конституция Республики Беларусь: принята на республиканском референдуме 15 марта 1994 г., с изм. и доп. от 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г., Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000, ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, Минск, 2019.

Концепция гендерной политики в Республике Казахстан: одобрена постановлением Правительства Республики Казахстан от 27 ноября 2003 г., № 1190 (утратило силу постановлением Правительства Республики Казахстан от 30.09.2010 г., № 994, Учет. законодательство, режим доступа: [https://zakon.uchet.kz/rus/docs/P030001190\\_#](https://zakon.uchet.kz/rus/docs/P030001190_#), дата доступа: 01.06.2019.

Концепция законотворческой деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин: утв. Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 20 ноября 1997 г., № 1929-II ГД, КонсультантПлюс, режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=208254#06872426117244568>, дата доступа: 01.06.2019.

Концепция семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года: утв. Указом Президента Республики Казахстан от 6 декабря 2016 г., № 384, Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан, Министерство юстиции Республики Казахстан, Институт законодательства и правовой информации, режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1600000384>, дата доступа: 01.06.2019.

Концепция улучшения положения женщин в Российской Федерации: утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 8 января 1996 г.: в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 26.07.2004 г., № 6, КонсультантПлюс, режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?from=231740-27&rnd=A0EFDA5F97E8E40B8A70413F913BA762&req=doc&base=EXP&n=332982&REFDOC=231740&REFBASE=EXP#2jl6da0meno>, дата доступа: 01.06.2019.

**Котляр И.И.** (2008), Права человека: учеб. пособие для студ. высших учеб. заведений, 3-е изд., Тесей, Минск, с. 316.

**Кочетков А.В.** (2009), Конституционно-правовые основы обеспечения гендерно сбалансированного представительства в законодательных органах Российской Федерации и зарубежных стран: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02, Рос. акад. правосудия, Москва, с. 23.

**Куватова А.А.** (2002), Квоты для женщин, [в:] Словарь гендерных терминов (под ред. А. Денисовой), Региональная общественная организация «Восток-Запад: Женские Инновационные Проекты», Информация XXI век, с. 256, Open Women Line, режим доступа: <http://www.owl.ru/gender/334.htm>, дата доступа: 01.06.2019.

**Наумович Т.В.** (2004), Гендерный анализ законодательства о браке и семье Республики Беларусь, [в:] Справочное пособие для юристов (под ред. А. Соколовой, Е. Гаповой), разработано в рамках Программы развития ООН в Республике Беларусь «Содействие расширению общественного влияния женщин в Республике Беларусь», «Женское лидерство», Амалфея, Минск, с. 55-61.

Национальная стратегия активизации роли женщин в Республике Таджикистан на 2011–2020 годы: утв. постановлением Правительства Республики Таджикистан от 29 мая 2010 г., № 269, Законодательство стран СНГ, режим доступа: [https://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=80464](https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=80464), дата доступа: 01.06.2019.

Национальная стратегия действий в интересах женщин на 2017–2022 годы: утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 марта 2017 г., № 410-р, КонсультантПлюс, режим доступа: [http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=213740&fld=134&ds\\_t=1000000001,0&rnd=0.489139133261947#0762228628789885](http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=213740&fld=134&ds_t=1000000001,0&rnd=0.489139133261947#0762228628789885), дата доступа: 01.06.2019.

Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года: одобрена Президиумом Совета Министров Республики Беларусь 10 февраля 2015 г., Министерство экономики Республики Беларусь, режим доступа: <http://www.economy.gov.by/uploads/files/NSUR2030/Natsionalnaja-strategija-ustojchivogo-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitija-Respubliki-Belarus-na-period-do-2030-goda.pdf>, дата доступа: 01.06.2019.

Национальный план действий по обеспечению гендерного равенства на 2017–2020 гг.: утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь 17 февраля 2017 г., № 49, Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь, режим доступа: <http://mintrud.gov.by/system/extensions/spaw/uploads/files/Nats-plan.pdf>, дата доступа: 01.06.2019.

О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин: Закон Республики Узбекистан, 2 сентября 2019 г., № ЗРУ-562: принят Законодательной палатой 17 августа 2019 г.; одобрен Сенатом 23 августа 2019 г., Законодательство стран СНГ, режим доступа: [https://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=118580](https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=118580), дата доступа: 01.06.2019.

О гендерной политике: Закон Королевства Швеция 1991 г.: по сост. на 01.01.2001 г., [в:] Справочное пособие для юристов (под ред. А. Соколовой, Е. Гаповой), (2004), разработано в рамках Программы развития ООН в Республике Беларусь «Содействие расширению общественного влияния женщин в Республике Беларусь», «Женское лидерство», Амалфея, Минск, с. 115-123.

О гендерном равенстве: Концепция проекта Закона Республики Беларусь, СЕТЬ «GWANET – Гендер и вода в Центральной Азии», режим доступа: [http://www.gender.cawater-info.net/publications/pdf/gender\\_belarus\\_rus.pdf](http://www.gender.cawater-info.net/publications/pdf/gender_belarus_rus.pdf), дата доступа: 01.06.2019.

О государственной службе в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь, 14 июня 2003 г., № 204-З: в ред. Закона Республики Беларусь от 09.01.2017 г., № 14-З, Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000, ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, Минск, 2019.

О государственных гарантиях обеспечения равных прав и равных возможностей женщин и мужчин: Закон Туркменистана, 18 августа 2015 г., № 264-V: в ред. Закона Туркменистана от 25.11.2017 г., № 661-V, Законодательство стран СНГ, режим доступа: [https://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=78372](https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=78372), дата доступа: 01.06.2019.



О государственных гарантиях равноправия мужчин и женщин и равных возможностей их реализации: Закон Республики Таджикистан, 1 марта 2005 г., № 89, Законодательство стран СНГ, режим доступа: [https://base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=8064](https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=8064), дата доступа: 01.06.2019.

О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин: Закон Кыргызской Республики: принят Жогорку Кенешем Кыргызской Республики, 5 июня 2008 г.: в ред. Закона Кыргызской Республики от 14.07.2011 г., № 97, Законодательство стран СНГ, режим доступа: [https://base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=23962](https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=23962), дата доступа: 01.06.2019.

О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин: Модельный закон СНГ: принят в г. Санкт-Петербурге 18.11.2005 г. постановлением 26-11 на 26-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ), КонсультантПлюс, режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=34345#07780630855420001>, дата доступа: 01.06.2019.

О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей мужчин и женщин: Закон Республики Казахстан, 8 декабря 2009 г., № 223-IV ЗРК: в ред. Закона Респ. Казахстан от 03.07.2013 г., № 124-V ЗРК, Законодательство стран СНГ, режим доступа: [https://base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=29912](https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=29912), дата доступа: 01.06.2019.

О государственных гарантиях равных прав и свобод и равных возможностей мужчин и женщин в Российской Федерации: проект Федерального Закона № 284965-3 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?rnd=A0EFD5F97EBE40B8A70413F913BA762&req=doc&base=PRJ&n=15191&stat=refcode%3D16876%3Bindex%3D0#2nrtcy25wdk>. – Дата доступа: 01.06.2019.

О квалификационном экзамене для лиц, впервые поступающих на государственную службу: Положение, утв. Указом Президента Республики Беларусь от 17 марта 2005 г., № 139; в ред. Указа Президента Республики Беларусь от 24.01.2014 г., № 49, КонсультантПлюс: Беларусь, ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, Минск, 2019.

О Национальной стратегии Кыргызской Республики по достижению гендерного равенства до 2020 года и Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2012–2014 годы: постановление Правительства Кыргызской Республики от 27 июня 2012 г., № 443: в ред. постановления Правительства Кыргызской Республики от 19.11.2018 г., № 537, Централизованный банк данных правовой информации, Министерство юстиции Кыргызской Республики, режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93343?cl=ru-ru>, дата доступа: 01.06.2019.

О Национальном совете по гендерной политике при Совете Министров Республики Беларусь: положение, утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь 30 июня 2012 г., № 613, Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь, режим доступа: <http://mintrud.gov.by/system/extensions/spaw/uploads/files/Polozhenie-o-Natsionalnom-sovete.pdf>, дата доступа: 01.06.2019.

О политических партиях: Закон Республики Беларусь, 5 октября 1994 г., № 3266-XII: в ред. Закона Республики Беларусь от 04.06.2015 г., № 268-З, Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000, ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, Минск, 2019.

О равных гарантиях реализации права граждан на защиту от безработицы: решение Конституционного Суда Республики Беларусь: принято на заседании Конституционного Суда Республики Беларусь 23 марта 2010 г., № P-432/2010, Конституционный Суд Республики Беларусь, режим доступа: <http://www.kc.gov.by/document-18483>, дата доступа: 01.06.2019.

Об обеспечении равных прав и возможностей женщин и мужчин: Закон Украины, 8 сентября 2005 г., № 2866-IV: в ред. Закона Украины от 07.12.2017 г., № 2229-VIII, Законодательство стран СНГ, режим доступа: [https://base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=16965](https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=16965), дата доступа: 01.06.2019.

Основные направления государственной политики по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин в Республике Таджикистан на 2001–2010 годы: Государственная программа: одобрена постановлением Правительства Республики Таджикистан от 6 августа 2001 г., № 391: в ред. постановления Правительства Республики Таджикистан от 30.04.2004 г., № 196, Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «ADLIA», режим доступа: [http://www.adlia.tj/show\\_doc.fwx?rgn=12883](http://www.adlia.tj/show_doc.fwx?rgn=12883), дата доступа: 01.06.2019.

Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь, режим доступа: <http://house.gov.by/>, дата доступа: 01.06.2019.

**Петрушина Е.А.** (2000), Институт прав женщин: соотношение международно-правового и внутригосударственного регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10, Казан. гос. ун-т, Казань, с. 22.

Послание Президента Беларуси Александра Лукашенко Парламенту, 14 апреля 2004 г., Пресс-служба Президента Республики Беларусь, режим доступа: [http://president.gov.by/ru/news\\_ru/view/poslanie-prezidenta-belarusi-aleksandra-lukashenko-parlamentu-5831/](http://president.gov.by/ru/news_ru/view/poslanie-prezidenta-belarusi-aleksandra-lukashenko-parlamentu-5831/), дата доступа: 01.06.2019.

Правовые гарантии и реализация принципов гендерного равенства: практ. пособие (под ред. С.А. Балашенко, В.В. Саскевич), (2018), Изд. центр БГУ, Минск, с. 126.

Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, 20 декабря 2006 г., № 194-З: принят Палатой представителей 9 ноября 2006 г., одобрен Советом Республики 1 декабря 2006 г.: в ред. Закона Республики Беларусь от 09.01.2019 г., № 171-З, Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000, ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, Минск, 2019.

**Рубина И.Е.** (2001), Международная защита прав женщин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10, Санкт-Петербургский гос. ун-т, Санкт-Петербург, с. 24.

**Скютте Д.Н.** (2016а), Выборы в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь 2016 г.: женское представительство, [в:] Новеллы права и политики 2016: сборник научных трудов по материалам международной научно-практической конференции (г. Гатчина, 23 ноября 2016 г.): в 2 т., т. 1, Изд-во ГИЭФПТ, Гатчина, с. 48-51.

**Скютте Д.Н.** (2016b), Гендерное законодательство Республики Беларусь и Украины: сравнительный анализ, [в:] Актуальні проблеми юридичної науки: збірник тез Міжнародної наукової конференції «П'ятнадцяті осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 21–22 жовтня 2016 року): у 2-х част., частина друга, Хмельницький університет управління та права, Хмельницький, с. 204-206.

**Скютте Д.Н.** (2015с), Женское парламентское представительство как элемент правовой культуры (обзор практики постсоветских государств), [в:] Правовая культура общества: теория и практика: мат. науч.-метод. семинара (г. Гродно, 20 марта 2015 г.) (редколл.: Л.К. Сокол, И.А. Белова), БИП, Гродно, с. 63-73.

**Скютте Д.Н.** (2014d), Закон о гендерном равенстве в Республике Беларусь: быть или не быть?, [в:] Современные технологии сельскохозяйственного производства: сб. мат. XVII Международной научно-практической конференции (г. Гродно, 16 мая 2014 г.) (отв. за выпуск В.В. Пешко), ГГАУ, Гродно, с. 309-311.

**Скютте Д.Н.** (2009е), Избирательное законодательство Республики Беларусь в области прав женщин и его реализация: проблемы и пути совершенствования, [в:] Молодежь и наука: реальность и будущее: сб. мат. II межд. заочной науч.-практ. конф. студ., аспирант. и молодых ученых (г. Невинномысск, 3 марта 2009 г.) (редколл.: В.А. Кузьмищев и др.): в 9 т., т. V: Юридические науки; Невинномысский институт экономики, управления и права, НИЭУП, Невинномысск, с. 347-349.

**Скютте Д.Н.** (2013f), История формирования и развития на белорусских землях представлений о политических правах женщин и их реализации (IX – конец XX вв.), «Вестник ГрГУ. Сер. 4. Правоведение», № 3 (155), с. 50-58.

**Скютте Д.Н.** (2012g), К вопросу о должности омбудсмана по правам женщин в Республике Беларусь, [в:] Роль гражданского общества, социального и правового государства в защите и реализации прав человека: мат. Второй межвузовской научно-практической конференции (г. Гродно, 24 мая 2012 г.) (редкол.: С.И. Викторова и др.), Экоперспектива, Гродно, с. 89-91.

**Скютте Д.Н.** (2012h), К вопросу о принципах и основаниях классификации политических прав женщин, [в:] От гражданского общества – к правовому государству»: тез. докл. VII Междунар. науч. Интернет-конф. студ. и молодых ученых (г. Харьков, 27 мая 2012 г.) (под ред. Т.Е. Кагановской (гл. ред.) и др.), ХНУ им. В.Н. Каразина, Харьков, с. 445-451.

**Скютте Д.Н.** (2018i), К вопросу о совершенствовании правового механизма реализации гендерной политики в Республике Беларусь, [в:] Совершенствование механизма реализации права как условие обеспечения эффективности правового регулирования общественных отношений и защиты национальных интересов в Республике Беларусь: научно-методологический семинар (г. Гродно, 1 декабря 2017 г.) (редколл.: Л.К. Сокол, И.А. Белова), БИП, Гродно, с. 68-74.

**Скютте Д.Н.** (2018j), Международные стандарты политических прав женщин, «Equilibrium», № 2 (3), с. 160-176.

**Скютте Д.Н.** (2014k), Механизм реализации политических прав женщин (теоретический аспект), [в:] Роль гражданского общества, социального и правового государства в защите и реализации прав человека: мат. Четвертой межвуз. науч.-практ. конф. (г. Гродно, 10 апреля 2014 г.) (отв. ред. И.А. Белова), ГрГМУ, Гродно, с. 82-86.

**Скютте Д.Н.** (2012l), О государственной гендерной политике в области политических прав женщин и их реализации в Республике Беларусь, [в:] Через гендерное равенство – к участию в общественной и политической жизни общества: мат. II междунар. научно-практической конференции (д. Путишки, 15 июня 2012 г.) (ред. колл. Л.В. Кашенкова и др.), Белый ветер, Мозырь, с. 325-328.

**Скютте Д.Н.** (2011m), О женском представительстве в Европейском Парламенте, [в:] Роль гражданского общества, социального и правового государства в защите и реализации прав человека: мат. V межвуз. науч.-практ. конф. (г. Гродно, 19 мая 2011 г.) (ред. кол. С.И. Викторова и др.), Ламарк, Гродно, с. 12-14.

**Скютте Д.Н.** (2018n), О некоторых вопросах гендерного просвещения в Республике Беларусь, [в:] Образование в современном мире: горизонты и перспективы: сб. науч. ст. (под науч. ред. С.Я. Кострицы и др.), ЮрСаПринт, Гродно, с. 231-235.

**Скютте Д.Н.**, (2008o), О некоторых вопросах реализации политических прав женщин (теоретический аспект), [в:] Механизм правового регулирования общественных отношений: мат. между. науч.-практ. конф. (г. Гродно, 4–5 апреля 2008 г.) (редколл.: Р.Н. Ключко (отв. ред.) и др.), ГрГУ, Гродно, с. 70-73.

**Скютте Д.Н.** (2009p), О некоторых вопросах реализации политических прав женщин в современном мире, «Сацыяльна-эканамічныя і прававыя даследаванні», № 2 (16), с. 152-166.

**Скютте Д.Н.** (2008q), О некоторых факторах реализации права женщин на участие в управлении государством, [в:] X Республиканская научно-методическая конференция молодых ученых: сб. тез. докл. (г. Брест, 15–16 мая 2008 г.) (под общ. ред. К. Красовского), БрГУ, Брест, с. 136.

**Скютте Д.Н.** (2013r), О принципах политических прав женщин, [в:] Роль гражданского общества, социального и правового государства в защите и реализации прав человека: мат. Третьей межвуз. науч.-практ. конф. (г. Гродно, 28 марта 2013 г.) (редколл.: А.В. Разницын и др.), ЮрСаПринт, Гродно, с. 99-104.

**Скютте Д.Н.** (2011s), О реализации женщинами основных экономических прав в условиях глобализации (краткий обзор мировой практики), [в:] Культура, наука, образование в современном мире: мат. V Межд. науч. конф. (г. Гродно, 28 апреля 2011 г.) (редкол.: Л.Л. Мельникова и др.), ГГАУ, Гродно, с. 205-210.

**Скютте Д.Н.** (2018t), О реализации права женщин быть избранными в Парламент (Национальное собрание) Республики Беларусь, «Сацыяльна-эканамічныя і прававыя даследаванні», № 1, с. 113-123.

**Скютте Д.Н.** (2012u), О реализации права женщин на объединение в Республике Беларусь, «Вестник Гродн. гос. ун-та. Сер. 4. Правоведение», № 3 (132), с. 39-50.

**Скютте Д.Н.** (2007v), О совершенствовании законотворческой деятельности в области гендерной политики в Республике Беларусь, [в:] Теория и практика правотворчества и правоприменения: Республика Беларусь в условиях интеграционных процессов: тез. докл. межд. науч.-практ. конф. (г. Гродно, 13–14 апр. 2007 г.) (редкол.: И.Э. Мартыненко (отв. ред.) и др.), ГрГУ, Гродно, с. 56-58.

**Скютте Д.Н.** (2018w), О субъективных факторах реализации права женщин на доступ к государственной службе, [в:] Актуальные проблемы правовых, экономических и гуманитарных наук: материалы VIII международной научной конференции профессорско-преподавательского состава, аспирантов, магистрантов и студентов (г. Минск, 24 апреля 2018 г.) (ред. кол. С.Ф. Сокол и др.): в 4 ч., ч. 1, БИП, Минск, с. 41-42.

**Скютте Д.Н.** (2008x), Опыт реализации «Закона о политическом паритете» Франции, [в:] Женщина. Общество. Образование: мат. междисц. науч.-практ. конф. (г. Минск, 14–15 дек. 2007 г.), Жен. ин-т «ЭНВИЛА», Минск, с. 374-377.

**Скютте Д.Н.** (2008y), Политические права женщин Беларуси и России: проблемы и факторы их реализации, [в:] Актуальные вопросы социально-гуманитарных наук: межвуз. науч. сб., вып. 6, Научная книга, Воронеж, с. 309-319.

**Скютте Д.Н.** (2009z), Политические права женщин в свете источников права, «Вестник ГрГУ. Сер. 4. Правоведение», № 4 (75), с. 28-33.

**Скютте Д.Н.** (2019aa), Право равного доступа к должностям в государственных органах по законодательству Республики Беларусь: основные направления совершенствования национально-правового регулирования (гендерный аспект), «Сацыяльна-эканамічныя і прававыя даследаванні», № 2, с. 172-183.

**Скютте Д.Н.** (2017bb), Правовой статус Национального совета по гендерной политике при Совете Министров Республики Беларусь, [в:] XI Машеровские чтения: материалы международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых (г. Витебск, 18 октября 2017 г.) (редкол.: И.М. Прищепа (гл. ред.) и др.), ВГУ имени П.М. Машерова, Витебск, с. 418-420.

**Скютте Д.Н.** (2016cc), Правореализационная практика женского представительства в законодательных и представительных органах власти Республики Беларусь как фактор определения направлений совершенствования действующего законодательства, [в:] Совершенствование законодательства как основное условие повышения эффективности правового регулирования общественных отношений в Республике Беларусь: мат. научно-методол. семинара (г. Гродно, 1 декабря 2016 г.) (редкол.: Л.К. Сокол, И.А. Белова), БИП, Минск, с. 91-99.

**Скютте Д.Н.** (2012dd), Правореализация в политической сфере: сущность, основные подходы и понятия, [в:] Современные проблемы права и управления: сб. докладов 2-й Международной конференции (г. Тула, 14–15 мая 2012 г.): в 3-х ч., ч. 1, вып. 2, Папирус, Тула, с. 152-163.

**Скютте Д.Н.** (2019ee), Правосознание как фактор реализации политических прав женщин, [в:] Формирование национальных правовых традиций и правосознание граждан как условие повышения эффективности правового регулирования общественных отношений в Республике

Беларусь: мат. научно-методол. семинара (г. Гродно, 30 ноября 2018 г.) (ред. колл.: Л.К. Сокол, И.А. Белова), БИП, Минск, с. 49-55.

**Скютте Д.Н.** (2015ff), Реализация пассивного избирательного права женщин: краткий обзор парламентского представительства в современном мире, «Сацыяльна-эканамічныя і прававыя даследаванні», № 2, с. 196-203.

**Скютте Д.Н.** (2017gg), Реализация политических прав женщин в Республике Беларусь: монография, БИП, Минск, с. 204.

**Скютте Д.Н.** (2011hh), Уголовная ответственность за нарушение политических прав в Республике Беларусь, [в:] Вклад молодых ученых в развитие правовой науки Республики Беларусь: мат. II Межд. науч. конф. (г. Минск, 25 ноября 2011 г.) (ред. колл. В.И. Семенов (гл. ред.) и др.), Бизнесофсет, Минск, с. 460-465.

Стратегия гендерного равенства в Республике Казахстан на 2006-2016 годы: утв. Указом Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2005 г. № 1677: в ред. Указа Президента Республики Казахстан от 15.05.2008 г., № 593, Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан, Министерство юстиции Республики Казахстан, Институт законодательства и правовой информации, режим доступа: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/U050001677\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/U050001677_), дата доступа: 01.06.2019.

**Сягровец Е.В.** (2009), Участие Республики Беларусь в формировании института международной защиты прав женщин: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10, Минск, с. 149.

Трудовой кодекс Республики Беларусь, 26 июля 1999 г., № 296-З: принят Палатой представителей 8 июня 1999 года; одобрен Советом Республики 30 июня 1999 г.: в ред. Закона Республики Беларусь от 17.07.2018 г., № 124-З, Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000, ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, Минск, 2019.

Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь, 16 июля 1999 г., № 295-З: принят Палатой представителей 24 июня 1999 г., одобрен Советом Республики 24 июня 1999 г.: в ред. Закона Республики Беларусь от 09.01.2019 г., № 171-З, Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000, ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, Минск, 2019.

Уголовный кодекс Республики Беларусь, 9 июля 1999 г., № 275-З: принят Палатой представителей 2 июня 1999 г., одобрен Советом Республики 24 июня 1999 г.: в ред. Закона Республики Беларусь от 09.01.2019 г., № 171-З, Консультант Плюс: Беларусь. Технология 300, ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, Минск, 2019.

Устав ООН: подписан 26 июня 1945 г. (г. Сан-Франциско); вступил в силу 24 октября 1945 г., ООН, режим доступа: <http://www.un.org/ru/charter-united-nations/index.html>, дата доступа: 01.06.2019.

**Ушакова Т.Ю.** (2005), Проблемы гендерного равенства в условиях глобализации: политологический анализ: автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02, Ин-т сравнит. политологии РАН, Москва, с. 25.

Центральная комиссия Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, режим доступа: <http://www.rec.gov.by/>, дата доступа: 01.06.2019.

**Шаповалова Н.Н.** (2003), Международно-правовые стандарты по защите прав женщин и их имплементация в европейских странах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10, Моск. гос. юрид. акад., Москва, с. 26.

**Шведова Н.А.** (2001a), Квоты: благо или новые проблемы?, Open Women Line, режим доступа: <http://www.owl.ru/win/books/policy/quota.htm#5>, дата доступа: 01.06.2019.

**Шведова Н.А.** (2001b), Гендерный подход как фактор политической культуры: текст лекции [в:] Гендерный калейдоскоп: курс лекций (под общ. ред. М.М. Малышевой), Academia, Москва, с. 271-291, Open Women Line, режим доступа: <http://www.owl.ru/library/048t.htm>, дата доступа: 01.06.2019.

**Шинелева Л.Т.** (1990), Введение, [в:] Опыт партийных комитетов по изучению социально-политических проблем женщин: сборник исследовательских документов (под ред. Т.А. Мельниковой), АОН при ЦК КПСС, Москва, с. 3-17, Региональная организация «Женщины и информация», режим доступа: <http://www.a-z.ru/women/texts/shinelrd-e.htm>, дата доступа: 01.06.2019.

**Шупицкая О.Н.** (2015), Конституционные принципы основных прав и свобод, [в:] Права человека: учеб. пособие (науч. ред.: С.А. Балашенко, Е.А. Дейкало), Юнипак, Минск, с. 98-112.

Human Development Report 2018, UNDP, mode of access: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018\\_human\\_development\\_statistical\\_update.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf), date of access: 01.06.2019.

On equal opportunities: Law of the Republic of Lithuania, 1 December 1998, No VIII-947: amended in 2004, [in:] Appendix E (2006), Analysis of the Law of Republic of Tajikistan on state guarantees of equal rights for men and women and equal opportunities in the exercise of such rights, Central European and Eurasian Law Initiative Legal Assessment Series, Washington, p. 102, mode of access: <https://www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/roli/tajikistan/tajikistan-gender-equality-law-2005.authcheckdam.pdf>, date of access: 01.06.2019.

On equal opportunities between men and women: Law of the Republic of Romania 2002, [in:] Appendix F (2006), Analysis of the Law of Republic of Tajikistan on state guarantees of equal rights for men and women and equal opportunities in the exercise of such rights, Central European and Eurasian Law Initiative Legal Assessment Series, Washington, p. 102, mode of access: <https://www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/roli/tajikistan/tajikistan-gender-equality-law-2005.authcheckdam.pdf>, date of access: 01.06.2019.

On protection against discrimination: Law of Bulgaria, Promulgated, SG No. 86/30.09.2003, amended, SG No. 105/29.12.2005, effective 1.01.2006, SG No. 30/11.04.2006, effective 12.07.2006, European Country of Origin Information Network, mode of access: [https://www.ecoi.net/en/file/local/1059433/1504\\_1216909824\\_protection-against-discrimination-act-as-amended-in-2006.pdf](https://www.ecoi.net/en/file/local/1059433/1504_1216909824_protection-against-discrimination-act-as-amended-in-2006.pdf), date of access: 01.06.2019.

Percentage of women in national parliaments, Inter-Parliamentary Union Official Site, mode of access: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=10&year=2019>, date of access: 01.06.2019.

The Global Gender Gap Report 2018, World Economic Forum, mode of access: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2018.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2018.pdf), date of access: 01.06.2019.

## Literatura

**Baranovskaâ I.M.** (2009), *Konstitucionaâ zašita prav ženšin v Respublike Belarus*: dis. ... kand. ũrid. nauk: 12.00.02, Minsk, s. 135.

**Belâkovič N.N.** (2009), *Prava človeka i politika: filozofsko-pravovye osnovy*, Amalfeâ, Minsk, s. 412.

V Belarusi celesoobrazno sozdat institut Upolnomočennogo po pravam rebenka (2011), Detskij pravovoj sajt, režim dostupa: <http://mir.pravo.by/library/news/essential/news-28-12-2011/>, data dostupa: 01.06.2019.

Vospitanie, podbor i rasstanovka rukovodâših kadrov Respubliki Tadžikistan iz čisla sposobnyh ženšin i devušek na 2007–2016 gody: Gosudarstvennaâ programma: utv. postanovleniem Pravitelstva Respubliki Tadžikistan ot 10.02.2016 g. № 66, Zakonodatelstvo stran SNG, režim dostupa: [https://base.spin-form.ru/show\\_doc.fwx?rgn=82865](https://base.spin-form.ru/show_doc.fwx?rgn=82865), data dostupa: 01.06.2019.

Vosmoj periodičeskij doklad Respubliki Belarus ob osušestvlenii položenij Konvencii o likvidacii vseh form diskriminacii, (2016), s. 48, Ministerstvo truda i socialnoj zašity Respubliki Respubliki Belarus, režim dostupa: [http://mintrud.gov.by/system/extensions/spaw/uploads/files/8-periodičeskij\\_doklad.docx](http://mintrud.gov.by/system/extensions/spaw/uploads/files/8-periodičeskij_doklad.docx), data dostupa: 01.06.2019.

**Goršunov D.N.** (2007), *Vliânie processov globalizacii na pravovye sistemy Rossii i Belarusi*, «Problemy upravleniâ», № 3 (24), s. 162-166.

Doklad Prezidenta Respubliki Belarus A.G. Lukašenko na tretjem Vsebeloruskom narodnom sobranii 2 marta 2006 g., Press-služba Prezidenta Respubliki Belarus, režim dostupa: [http://president.gov.by/ru/news\\_ru/view/doklad-prezidenta-respubliki-belarus-aglukashenko-na-tretjem-vsebeloruskom-narodnom-sobranii-5863/](http://president.gov.by/ru/news_ru/view/doklad-prezidenta-respubliki-belarus-aglukashenko-na-tretjem-vsebeloruskom-narodnom-sobranii-5863/), data dostupa: 01.06.2019.

Ženšiny i učastie v političeskoj žizni: rezolūciâ Generalnoj Assamblei OON, 19 dekabrà 2011 g., № 66/130, OON, režim dostupa: <http://undocs.org/ru/A/RES/66/130>, data dostupa: 01.06.2019.

**Ivanova N.A.** (2005), *Gendernoe neravenstvo v sisteme političeskoj vlasti: dis. ...* kand. soc.nauk: 23.00.02, Sankt-Peterburg, s. 193.

Izbiratelnyj kodeks Respubliki Belarus, 11 fevralâ 2000 g., № 370-Z: prinât Palatoj predstavitelej, 24 ânv. 2000 g.; odobr. Sovetom Resp. 31 ânv. 2000 g.: v red. Zakona Resp. Belarus ot 04.11.2015 g., № 268-Z, KonsultantPlûs: Belarus. Tehnologijâ 3000, OOO «Ūrspektr», Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus, Minsk, 2019.

**Karpačeva N.I.** (1991), *Političeskie prava ženšin: problemy teorii i sovremennââ praktika: avtoref. dis. ...* kand. ūrid. nauk: 12.00.01, Akad. obšestv. nauk pri CK KPSS, Moskva, s. 20.

Kodeks Respubliki Belarus ob administrativnyh pravonarušeniâh, 21 aprilâ 2003 g., № 194-Z: prinât Palatoj predstavitelej 17 dekabrà 2002 g.; odobren Sovetom Respubliki 2 aprilâ 2003 g.: v red. Zakona Respubliki Belarus ot 09.01.2019 g., № 171-Z, KonsultantPlûs: Belarus. Tehnologijâ 3000, OOO «Ūrspektr», Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus, Minsk, 2019.

Konvenciâ o likvidacii vseh form diskriminacii v otnošenii ženšin: prinâta rezolūciej 34/180 Generalnoj Assamblei OON ot 18 dekabrà 1979 g., OON, režim dostupa: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/cedaw.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw.shtml), data dostupa: 01.06.2019.

Konstituciâ (Osnovnoj zakon) Beloruskoj Sovetskoj Socialističeskoj Respubliki: prinâta na vneočerednoj IX sessii Verhovnogo Soveta BSSR IX sozyva 14 aprilâ 1978 g., Nacionalnyj centr pravovoj informacii Respubliki Belarus, režim dostupa: [http://www.pravo.by/lawhistory/konst\\_1978.htm](http://www.pravo.by/lawhistory/konst_1978.htm), data dostupa: 01.06.2019.

Konstituciâ Respubliki: Belarus: prinâta na respublikanskom referendum 15 marta 1994 g., s izm. i dop. ot 24 noâbrâ 1996 g. i 17 oktâbrâ 2004 g., KonsultantPlûs: Belarus. Tehnologijâ 3000, OOO «Ūrspektr», Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus, Minsk, 2019.

Koncepciâ gendernoj politiki v Respublike Kazahstan: odobrena postanovleniem Pravitelstva Respubliki Kazahstan ot 27 noâbrâ 2003 g., № 1190 (utratiło silu postanovleniem Pravitelstva Respubliki Kazahstan ot 30.09.2010 g., № 994), Učet.zakonodatelstvo, režim dostupa: [https://zakon.uchet.kz/rus/docs/P030001190\\_#](https://zakon.uchet.kz/rus/docs/P030001190_#), data dostupa: 01.06.2019.

Koncepciâ zakonotvorčeskoj deâtelnosti po obespečeniû ravnih prav i ravnih vozmožnostej mužčin i ženšin: utv. Postanovleniem Gosudarstvennoj Dumy Federalnogo Sobranijâ Rossijskoj Federacii ot 20 noâbrâ 1997 g., №1929-II GD, KonsultantPlûs, režim dostupa: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=208254#06872426117244568>, data dostupa: 01.06.2019.

Koncepciâ semejnoj i gendernoj politiki v Respublike Kazahstan do 2030 goda: utv. Ukazom Prezidenta Respubliki Kazahstan ot 6 dekabrà 2016 g., № 384, Informacionno-pravovââ sistema normativnyh pravovyh aktov Respubliki Kazahstan / Ministerstvo ūsticii Respubliki Kazahstan, Institut zakonodatelstva i pravovoj informacii, režim dostupa: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1600000384>, data dostupa: 01.06.2019.

Koncepciâ ulučeniâ položenijâ ženšin v Rossijskoj Federacii: utv. postanovleniem Pravitelstva Rossijskoj Federacii ot 8 ânvarâ 1996 g.: v red. Postanovlenijâ Pravitelstva Rossijskoj Federacii ot 26.07.2004 g., № 6, KonsultantPlûs, režim dostupa: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?from=231740-27&rnd=A0EFDA5F97EBE40B8A70413F913BA762&req=doc&base=EXP&n=332982&REFDOC=231740&REFBASE=EXP#2j16da0meno>, data dostupa: 01.06.2019.

**Kotlâr I.I.** (2008), *Prava čeloveka: učeb. posobie dlâ stud. vyšših učeb. zavedenij*, 3-e izd., Tesej, Minsk, s. 316.

**Kočetkov A.V.** (2009), *Konstitucionno-pravovye osnovy obespečeniâ genderno sbalansirovannogo predstavitelstva v zakonodatelnyh organah Rossijskoj Federacii i zarubežnyh stran: sravnitelno-pravovoi ssledovanie*: avtoref. dis. ... kand. ūrid. nauk: 12.00.02, Ros. akad. pravosudiâ, Moskva, s. 23.

**Kuvatova A.A.** (2002), *Kvoty dlâ ženšin*, [v:] Slovar gendernyh terminov (pod red. A. Denisovoj), Regionalnââ obšestvennââ organizaciâ «Vostok-Zapad: Ženskije Innovacionnye Proekty», Informaciâ XXI vek, Moskva, s. 256, Open Women Line, režim dostupa: <http://www.owl.ru/gender/334.htm>, data dostupa: 01.06.2019.

**Naumovič T.V.** (2004), *Gendernyj analiz zakonodatelstva o brake i seme Respubliki Belarus*, [v:] Spravočnoe posobie dlâ ūristov (pod red. A. Sokolovoj, E. Gapovoj), razrabotano v ramkah Programmy razvitiâ OON v Respublike Belarus «Sodejstvie rassšireniŭ obšestvennogo vliâniâ ženšin v Respublike Belarus», «Ženskoe liderstvo», Amalfeâ, Minsk, s. 55-61.

Nacionalnââ strategiâ aktivizacii roli ženšin v Respublike Tadžikistan na 2011–2020 gody: utv. postanovleniem Pravitelstva Respubliki Tadžikistan ot 29 maâ 2010 g., № 269, Zakonodatelstvo stran SNG, režim dostupa: [https://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=80464](https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=80464), data dostupa: 01.06.2019.

Nacionalnââ strategiâ dejstvij v interesah ženšin na 2017–2022 gody: utv. rasporâženiem Pravitelstva Rossijskoj Federacii ot 8 marta 2017 g., № 410-r, KonsultantPlus, režim dostupa: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=213740&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.489139133261947#07622286287898852>, data dostupa: 01.06.2019.

Nacionalnââ strategiâ ustojčivogo socialno-ekonomičeskogo razvitiâ Respubliki Belarus na period do 2030 goda: odobrena Prezidiumom Soveta Ministrov Respubliki Belarus 10 fevralâ 2015 g., Ministerstvo ekonomiki Respubliki Belarus, režim dostupa: <http://www.economy.gov.by/uploads/files/NSUR2030/Natsionalnaja-strategija-ustojchivogo-sotsialno-ekonomičeskogo-razvitiija-Respubliki-Belarus-na-period-do-2030-goda.pdf>, data dostupa: 01.06.2019.

Nacionalnyj plan dejstvij po obespečeniŭ gendernogo ravenstva na 2017–2020 gg.: utv. postanovleniem Soveta Ministrov Respubliki Belarus 17 fevralâ 2017 g., № 49, Ministerstvo truda i socialnoj zašity Respubliki Belarus, režim dostupa: <http://mintrud.gov.by/system/extensions/spaw/uploads/files/Nats-plan.pdf>, data dostupa: 01.06.2019.

O garantiâh ravnih prav i vozmožnostej dlâ ženšin i mužčin: Zakon Respubliki Uzbekistan, 2 sentâbrâ 2019 g., № ZRU-562: prinât Zakonodatelnoj palatoj 17 avgusta 2019 g.; odobren Senatom 23 avgusta 2019 g., Zakonodatelstvo stran SNG, režim dostupa: [https://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=118580](https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=118580), data dostupa: 01.06.2019.

O gendernoj politike: Zakon Korolevstva Šveciâ 1991 g.: po sost. Na 01.01.2001 g., [v:] Spravočnoe posobie dlâ ūristov (pod red. A. Sokolovoj, E. Gapovoj), (2004), razrabotano v ramkah Programmy razvitiâ OON v Respublike Belarus «Sodejstvie rassšireniŭ obšestvennogo vliâniâ ženšin v Respublike Belarus» / «Ženskoe liderstvo», Amalfeâ, Minsk, s. 115-123.

O gendernom ravenstve: Konceptiâ proekta Zakona Respubliki Belarus, SET «GWANET– Gender i voda v Centralnoj Azii», režim dostupa: [http://www.gender.cawater-info.net/publications/pdf/gender\\_belarus\\_rus.pdf](http://www.gender.cawater-info.net/publications/pdf/gender_belarus_rus.pdf), data dostupa: 01.06.2019.

O gosudarstvennoj službe v Respublike Belarus: Zakon Respubliki Belarus, 14 iŭnâ 2003 g., № 204-Z: v red. Zakona Respubliki Belarus ot 09.01.2017 g., № 14-Z, KonsultantPlŭs: Belarus. Tehnologiâ 3000, OOO «Ūrspekt», Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus, Minsk, 2019.

O gosudarstvennyh garantiâh obespečeniâ ravnih prav i ravnih vozmožnostej ženšin i mužčin: Zakon Turkmenistana, 18 avgusta 2015 g., № 264-V: v red. Zakona Turkmenistana ot 25.11.2017 g., № 661-V, Zakonodatelstvo stran SNG, režim dostupa: [https://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=78372](https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=78372), data dostupa: 01.06.2019.



O gosudarstvennyh garantiâh ravnopraviâ mužčin i ženšin i ravnih vozmožnostej ih realizacii: Zakon Respubliki Tadžikistan, 1 marta 2005 g., № 89, Zakonodatelstvo stran SNG, režim dostupa: [https://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=8064](https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=8064), data dostupa: 01.06.2019.

O gosudarstvennyh garantiâh ravnih prav i ravnih vozmožnostej dlâ mužčin i ženšin: Zakon Kyrgyzskoj Respubliki: prinât Žogorku Kenešem Kyrgyzskoj Respubliki, 5 iûnâ 2008 g.: v red. Zakona Kyrgyzskoj Respubliki ot 14.07.2011 g., № 97, Zakonodatelstvo stran SNG, režim dostupa: [https://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=23962](https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=23962), data dostupa: 01.06.2019.

O gosudarstvennyh garantiâh ravnih prav i ravnih vozmožnostej dlâ mužčin i ženšin: Modelnyj zakon SNG: prinât v g. Sankt-Peterburge 18.11.2005 g. postanovleniem 26-11 na 26-om plenarnom zasedanii Mežparlamentskoj Assamblei gosudarstv – učastnikovsng), KonsultantPlûs, režim dostupa: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=34345#07780630855420001>, data dostupa: 01.06.2019.

O gosudarstvennyh garantiâh ravnih prav i ravnih vozmožnostej mužčin i ženšin: Zakon Respubliki Kazahstan, 8 dekabrá 2009 g., № 223-IV ZRK: v red. Zakona Resp. Kazahstan ot 03.07.2013 g., № 124-ZRK, Zakonodatelstvo stran SNG, režim dostupa: [https://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=29912](https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=29912), data dostupa: 01.06.2019.

O gosudarstvennyh garantiâh ravnih prav i svobod i ravnih vozmožnostej mužčin i ženšin v Rossijskoj Federacii: Federacii: proekt Federalnogo Zakona № 284965-Z, Konsultant Plûs, režim dostupa: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?rnd=A0EFDAS5F97EBE40B8A70413F913BA762&req=doc&base=PRJ&n=15191&stat=refcode%3D16876%3Bindex%3D0#2nrtyc25wdk>, data dostupa: 01.06.2019.

O kvalifikacionnom êkzamene dlâ lic, vperve postupaúših na gosudarstvennuú službu: Položenie, utv. Ukazom Prezidenta Respubliki Belarus ot 17 marta 2005 g., № 139; v red. Ukaza Prezidenta Respubliki Belarus ot 24.01.2014 g., № 49, KonsultantPlûs: Belarus. Tehnologîâ 3000, OOO «Ûrspektr», Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus, Minsk, 2019.

O Nacionalnoj strategii Kyrgyzskoj Respubliki podostiženiu gendernogo ravenstva do 2020 goda i Nacionalnom plane dejstvij po dostiženiu gendernogo ravenstva v Kyrgyzskoj Respublike na 2012–2014 gody: postanovlenie Pravitelstva Kyrgyzskoj Respubliki ot 27 iûnâ 2012 g., № 443; v red. postanovleniâ pravitelstva Kyrgyzskoj Respubliki ot 19.11.2018 g., № 537, Centralizovannyj bank dannyh pravovoj informacii, Ministerstvo ũsticii Kyrgyzskoj Respubliki, režim dostupa: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93343?cl=ru-ru>, data dostupa: 01.06.2019.

O Nacionalnom sovete po gendernoj politike pri Sovete Ministrov Respubliki Belarus: položenie, utv. postanovleniem Soveta Ministrov Respubliki Belarus 30 iûnâ 2012 g., № 613, Ministerstvo truda i socialnoj zašity Respubliki Belarus, režim dostupa: <http://mintrud.gov.by/system/extensions/spaw/uploads/files/Polozhenie-o-Natsionalnom-sovete.pdf>, data dostupa: 01.06.2019.

O političeskich partiâh: Zakon Respubliki Belarus, 5 oktâbrâ 1994 g., № 3266-XII: v red. Zakona Respubliki Belarus, ot 04.06.2015 g., № 268-Z, KonsultantPlûs: Belarus. Tehnologîâ 3000, OOO «Ûrspektr», Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus, Minsk, 2019.

O ravnih garantiâh realizacii prava graždan na zašitu ot bezraboticy: rešenje Konstitucionnogo Suda Respubliki Belarus: prinâto na zasedanii Konstitucionnogo Suda Respubliki Belarus 23 marta 2010 g. № R-432/2010, Konstitucionnyj Sud Respubliki Belarus, režim dostupa: <http://www.kc.gov.by/document-18483>, data dostupa: 01.06.2019.

Ob obespečenii ravnih prav i vozmožnostej ženšin i mužčin: Zakon Ukrainy, 8 sentâbrâ 2005 g., № 2866-IV: v red. Zakona Ukrainy ot 07.12.2017 g., № 2229-VIII, Zakonodatelstvo stran SNG, režim dostupa: [https://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=16965](https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=16965), data dostupa: 01.06.2019.

Osnovnye napravleniâ gosudarstvennoj politiki po obespečeniu ravnih prav i ravnih vozmožnostej mužčin i ženšin v Respublike Tadžikistan na 2001–2010 gody: Gosudarstvennaâ programma: odobrena postanovleniem Pravitelstva Respubliki Tadžikistan ot 6 avgusta 2001 g., № 391: v red. postanovleniâ Pravitelstva Respubliki Tadžikistan ot 30.04.2004 g., № 196, Centralizovannyj bank pravovoj informacii

Respubliki Tadžikistan «ADLIA», režim dostupa: [http://www.adlia.tj/show\\_doc.fwx?rgn=12883](http://www.adlia.tj/show_doc.fwx?rgn=12883), data dostupa: 01.06.2019.

Palata predstavitelej Nacionalnogo sobraniâ Respubliki Belarus, režim dostupa: <http://house.gov.by/>, data dostupa: 01.06.2019.

**Petrušina E.A.** (2000), *Institut prav ženšin: sootnošenie meždunarodno-pravovogo i vnutrigosudarstvennogo regulirovaniâ*: avtoref. dis. ... kand. ũrid. nauk: 12.00.10, Kazan. gos. un-t, Kazan, s. 22.

Poslanie Prezidenta Belarusi Aleksandra Lukašenko Parlamentu, 14 aprilâ 2004 g., Press-sluŕba Prezidenta Respubliki Belarus, režim dostupa: [http://president.gov.by/ru/news\\_ru/view/poslanie-prezidenta-belarusi-aleksandra-lukashenko-parlamentu-5831/](http://president.gov.by/ru/news_ru/view/poslanie-prezidenta-belarusi-aleksandra-lukashenko-parlamentu-5831/), data dostupa: 01.06.2019.

*Pravovye garantii i realizaciâ principov gendernogo ravenstva*: prakt. posobie (pod red. S.A. Balašenko, V.V. Saskevič) (2018), Izd. centr BGU, Minsk, s. 126.

Processualno-ispolnitelnyj kodeks Respubliki Belarus ob administrativnyh pravonarušeniâh, 20 dekabrá 2006 g., № 194-Z: prinât Palatoj predstavitelej 9 noâbrâ 2006 g., odobren Sovetom Respubliki 1 dekabrá 2006 g.: v red. Zakona Respubliki Belarus ot 09.01.2019 g., № 171-Z, KonsultantPlũs: Belarus. Tehnologiiâ 3000, OOO «ũrspekt», Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus, Minsk, 2019.

**Rubina I.E.** (2001), *Meždunarodnâ zašita prav ženšin*: avtoref. dis. ... kand. ũrid. nauk: 12.00.10, Sankt-Peterburgskij gos. un-t, Sankt-Peterburg, s. 24.

**Skũtte D.N.** (2016a), *Vybory v Palatu predstavitelej Nacionalnogo sobraniâ Respubliki Belarus 2016 g.: ŕenskoe predstavitelstvo*, [v:] Novelly prava i politiki 2016: sbornik naučnyh trudov po materialam meždunarodnoj naučno-praktičeskoj konferencii (g. Gatčina, 23 noâbrâ 2016 g.): v 2 t., t. 1, Izd-vo GIĖFPT, Gatčina, s. 48-51.

**Skũtte D.N.** (2016b), *Gendernoe zakonodatelstvo Respubliki Belarus i Ukrainy: sravnitelnyj analiz*, [v:] Aktualni problemi ũridičnoĭ nauki: zbirnik tez Miŕnarodnoĭ naukovoi konferencii «P`âtnadcâti osinni ũridični čitannâ» (m. Hmelnickij, 21–22 ŕovtnâ 2016 roku): u 2-h čast., častina druga, Hmelnickij unĭversitet upravlinnâ ta prava, Hmelnickij, s. 204-206.

**Skũtte D.N.** (2015c), *ŕenskoe parlamentskoe predstavitelstvo kak èlement pravovoj kultury (obzor praktiki postsovetskih gosudarstv)*, [v:] Pravovaâ kultura obšestva: teoriâ i praktika: mat. nauč.-metod. seminarâ (g. Grodno, 20 marta 2015 g.) (redkoll.: L.K. Sokol, I.A. Belova), BIP, Grodno, s. 63-73.

**Skũtte D.N.** (2014d), *Zakon o gendernom ravenstve v Respublike Belarus: byt ili ne byt?*, [v:] Sovremennye tehnologii selskohozâjstvennogo proizvodstva: sb. mat. XVII Meždunarodnoj naučno-praktičeskoj konferencii (g. Grodno, 16 maâ 2014 g.) (otv. za vypusk V.V. Peško), GGAU, Grodno, s. 309-311.

**Skũtte D.N.** (2009e), *Izbiratelnoe zakonodatelstvo Respubliki Belarus v oblasti prav ženšin i ego realizaciâ: problemy i puti soveršenstvovaniâ*, [v:] Molodeŕ i nauka: realnost i buduše: sb. mat. II meŕd. zaočnoj nauč.-prakt. konf. stud., aspir. i molodyh učenyh (g. Nevinnomysk, 3 marta 2009 g.) (redkol.: V.A. Kuzmišev i dr.): v 9 t., t. V: ũridičeskie nauki, NIĖUP, Nevinnomysk, s. 347-349.

**Skũtte D.N.** (2013f), *Istoriâ formirovaniâ i razvitiâ na belorusskikh zemlâh predstavlenij o političeskikh pravah ženšin i ih realizacii (IX – konec XX vv.)*, «Vestnik GrGU. Ser. 4. Pravovedenie», № 3(155), s. 50-58.

**Skũtte D.N.** (2012g), *K voprosu o dolŕnosti ombudsmena po pravam ženšin v Respublike Belarus*, [v:] Rol graŕdanskogo obšestva, socialnogo i pravovogo gosudarstva v zašite i realizacii prav čeloveka: mat. Vtoroj meŕvuzovskoj naučno-praktičeskoj konferencii (g. Grodno, 24 maâ 2012 g.) (redkol.: S.I. Viktorova i dr.), Ėkoperspektiva, Grodno, s. 89-91.

**Skũtte D.N.** (2012h), *K voprosu o principah i osnovaniâh klassifikacii političeskikh prav ženšin*, [v:] Ot graŕdanskogo obšestva – k pravovomu gosudarstvu: tez. dokl. VII Meŕdunar. nauč. Internet-konf. stud. i molodyh učenyh (g. Harkov, 27 maâ 2012 g.) (pod red. T.E. Kaganovskoj (gl. red.) i dr.), HNU im. V.N. Karazina, Harkov, s. 445-451.

**Skũtte D.N.** (2018i), *K voprosu o soveršenstvovanii pravovogo mehanizma realizacii gendernoj politiki v Respublike Belarus*, [v:] Soveršenstvovanie mehanizma realizacii prava kak uslovie obespečeniâ

èffektivnosti pravovogo regulirovaniâ obšestvennyh otnošenij i zašity nacionalnyh interesov v Respublike Belarus: naučno-metodologičeskij seminar (g. Grodno, 1 dekabrà 2017 g.) (redkoll.: L.K. Sokol, I.A. Belova), BIP, Grodno, s. 68-74.

**Skùtte D.N.** (2018j), *Meždunarodnye standarty političeskich prav ženšin*, «Equilibrium», № 2(3), s. 160-176.

**Skùtte D.N.** (2014k), *Mehanizm realizacii političeskich prav ženšin (teoretičeskij aspekt)*, [v:] Rolgraždanskogo obšestva, socialnogo i pravovogo gosudarstva v zašite i realizacii prav čeloveka: mat. Četvertoj mežvuz. nauč.-prakt.konf. (g. Grodno, 10 aprilâ 2014 g.) (otv. red. I.A. Belova), GrGMU, Grodno, s. 82-86.

**Skùtte D.N.** (2012l), *O gosudarstvennoj gendernoj politike v oblasti političeskich prav ženšin i ih realizacii v Respublike Belarus*, [v:] Čerez gendernoe ravenstvo – k učastiû v obšestvennoj i političeskoy žizni obšestva: mat. II meždunar. naučno-praktičeskoy konferencii (d. Putriški, 15 iûnâ 2012 g.) (red. koll. L.V.Kašenkova i dr.), Belyj veter, Mozyr, s. 325-328.

**Skùtte D.N.** (2011m), *O ženskom predstavitelstve v Evropejskom Parlamente*, [v:] Rol graždanskogo obšestva, socialnogo i pravovogo gosudarstva v zašite i realizacii prav čeloveka: mat. V mežvuz. nauč.-prakt. konf. (g. Grodno, 19 maâ 2011 g.) (red. kol. S.I. Viktorova i dr.), Lamark, Grodno, s. 12-14.

**Skùtte D.N.** (2018n), *O nekotoryh voprosah gendernogo prosvěšeniâ v Respublike Belarus*, [v:] Obrazovanie v sovremennom mire: gorizonty i perspektivy: sb. nauč. st. (pod nauč. red. S.Â. Kostricy i dr.), Ūrsaprint, Grodno, s. 231-235.

**Skùtte D.N.** (2008o), *O nekotoryh voprosah realizacii političeskich prav ženšin (teoretičeskij aspekt)*, [v:] Mehanizm pravovogo regulirovaniâ obšestvennyh otnošenij: mat. mežd. nauč.-prakt. konf. (g. Grodno, 4–5 aprilâ 2008 g.) (redkoll.: R.N. Klùčko (otv. red.) i dr.), GrGU, Grodno, s. 70-73.

**Skùtte D.N.** (2009p), *O nekotoryh voprosah realizacii političeskich prav ženšin v sovremennom mire*, «Sacyâlno-èkanamičnyâ ì pravavyâ dasledavanni», № 2 (16), s. 152-166.

**Skùtte D.N.** (2008q), *O nekotoryh faktorah realizacii prava ženšin na učastie v upravlenii gosudarstvom*, [v:] X Respublikanskaâ naučno-metodičeskaâ konferenciâ molodyh učenyh: sb. tez. dokl. (g. Brest, 15–16 maâ 2008 g.) (pod obš. red. K. Krasovskogo), BrGU, Brest, s. 136.

**Skùtte D.N.** (2013r), *O principah političeskich prav ženšin*, [v:] Rol graždanskogo obšestva, socialnogo i prav pravovogo gosudarstva v zašite i realizacii prav čeloveka: mat. Tretej mežvuz. nauč.-prakt. konf. (g. Grodno, 28 marta 2013 g.) (redkol.: A.V. Raznycyn i dr.), Ūrsaprint, Grodno, s. 99-104.

**Skùtte D.N.** (2011s), *O realizacii ženšinami osnovnyh èkonomičeskich prav v usloviâh globalizacii (kratkij obzor mirovoj praktiki)*, [v:] Kultura, nauka, obrazovanie v sovremennom mire: mat. V Mežd. nauč. konf. (g. Grodno, 28 aprilâ 2011 g.) (redkol.: L.L. Melnikova i dr.), GGAU, Grodno, s. 205-210.

**Skùtte D.N.** (2018t), *O realizacii prava ženšin byt izbrannymi v Parlament (Nacionalnoe sobranie) Respubliki Belarus*, «Sacyâlno-èkanamičnyâ ì pravavyâ dasledavanni», № 1, s. 113-123.

**Skùtte D.N.** (2012u), *O realizacii prava ženšin na obedinenie v Respublike Belarus*, «Vestnik Grodn. gos. un-ta. Ser. 4. Pravovedenie», № 3 (132), s. 39-50.

**Skùtte D.N.** (2007v), *O soveršenstvovanii zakonotvorčeskoy deâtelnosti v oblasti gendernoj politiki v Respublike Belarus* [v:] Teoriâ i praktika pravotvorčestva i pravoprimeneniâ: Respublika Belarus v usloviâh integracionnyh processov: tez. dokl.mežd. nauč.-prakt. konf. (g. Grodno, 13–14 apr. 2007 g.), (redkoll.: I.È. Martynenko (otv.red.) i dr.), GrGU, Grodno, s. 56-58.

**Skùtte D.N.** (2018w), *O subektivnyh faktorah realizacii prava ženšin na dostup k gosudarstvennoj službe*, [v:] Aktualnye problemy pravovyh, èkonomičeskich i gumanitarnykh nauk: materialy VIII meždunarodnoj naučnoj konferencii professorsko-prepodavatel'skogo sostava, aspirantov, magistrantov i studentov (g. Minsk, 24 aprilâ 2018 g.) (red.kol. S.F. Sokol i dr.): v 4 č., č. 1, BIP, Minsk, s. 41-42.

**Skùtte D.N.** (2008x), *Opyt realizacii «Zakona o političeskom paritete» Francii*, [v:] Ženšina. Obšestvo. Obrazovanie: mat. meždisc. nauč.-prakt. konf. (g. Minsk, 14–15 dek. 2007 g.), Žen. in-t «ÈNVILA», Minsk, s. 374-377.

**Skûtte D.N.** (2008y), *Političeskie prava ženšin Belarusi i Rossii: problemy i faktory ih realizacii* [v:] Aktualnye voprosy socialno-gumanitarnykh nauk: mežvuz. nauč. sb., vyp. 6, Naučnaâ kniga, Voronež, s. 309-319.

**Skûtte D.N.** (2009), *Političeskie prava ženšin v svete istočnikov prava* «Vestnik Grgu. Ser. 4. Pravovedenie», № 4 (75), s. 28-33.

**Skûtte D.N.** (2019aa), *Pravo ravnogo dostupa k dołžnostâm v gosudarstvennykh organakh po zakonodatelstvu Respubliki Belarus*, «Sacyâlna-èkanamičnyâ ì pravavyâ dasledavanni», № 2, s. 172-183.

**Skûtte D.N.** (2017bb), *Pravovoj status Nacionalnogo sovetapo gendernoj politike pri Sovete Ministrov Respubliki Belarus*, [v:] XI Mašerovskie čtenîa: materialy meždunarodnoj naučno-praktičeskoj konferencii studentov, aspirantov i molodyh učenykh (g. Vitebsk, 18 oktâbrâ 2017 g.) (redkol.: I.M. Prišepa (gl. red.) i dr.), VGU imeni P.M. Mašerova, Vitebsk, s. 418-420.

**Skûtte D.N.** (2016cc), *Pravorealizacionnaâ praktika ženskogo predstavitelstva v zakonodatelnykh i predstavitelnykh organakh*, [v:] Soveršenstvovanie zakonodatelstva kak osnovnoe uslovie povyšeniâ èffektivnosti pravovogo regulirovaniâ obšestvennykh otnošenij v Respublike Belarus: mat. naučno-metodol. Seminara (g. Grodno, 1 dekabrá 2016 g.) (redkoll.: L.K. Sokol, I.A. Belova), BIP, Minsk, s. 91-99.

**Skûtte D.N.** (2012dd), *Pravorealizaciâ v političeskoj sfere: sušnost, osnovnye podhody i ponâtiâ*, [v:] Sovremennye problemy prava i upravleniâ: sb. dokladov 2-j Meždunarodnoj konferencii (g. Tula, 14–15 maâ 2012 g.): v 3-h č., č. 1., vyp. 2, Papirus, Tula, s. 152-163.

**Skûtte D.N.** (2019ee), *Pravosoznanie kak faktor realizacii političeskih prav ženšin*, [v:] Formirovanie nacionalnykh pravovykh tradicij i pravosoznanie graždan kak uslovie povyšeniâ èffektivnosti pravovogo regulirovaniâ obšestvennykh otnošenij v Respublike Belarus: mat. naučno-metodol. Seminara (g. Grodno, 30 noâbrâ 2018 g.) (red. koll.: L.K. Sokol, I.A. Belova), BIP, Minsk, s. 49-55.

**Skûtte D.N.** (2015ff), *Realizaciâ passivnogo izbiratel'nogo prava ženšin: kratkij obzor parlamentskogo predstavitelstva*, «Sacyâlna-èkanamičnyâ ì pravavyâ dasledavanni», № 2, s. 196-203.

**Skûtte D.N.** (2017gg), *Realizaciâ političeskih prav ženšin v Respublike Belarus*: monografiâ, BIP, Minsk, s. 204.

**Skûtte D.N.** (2011hh), *Ugolovnaâ otvetstvennost za narušenie političeskih prav v Respublike Belarus* [v:] Vklad molodyh učenykh v razvitie pravovoj nauki Respubliki Belarus: mat. II Mežd. nauč. konf. (g. Minsk, 25 noâbrâ 2011 g.) (red. koll. V.I. Semenov (gl. red.) i dr.), Biznesofset, Minsk, s. 460-465.

Strategiâ gendernogo ravenstva v Respublike Kazahstan na 2006–2016 gody: utv. Ukazom Prezidenta Respubliki Kazahstan ot 29 dekabrá 2005 g. № 1677: v red. Ukaza Prezidenta Respubliki Kazahstan ot 15.05.2008 g., № 593, Informacionno-pravovaâ sistema normativnykh pravovykh aktov Respubliki Kazahstan, Ministerstvo ũsticii Respubliki Kazahstan, Institut zakonodatelstva i pravovoj informacii, režim dostupa: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/U050001677\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/U050001677_), data dostupa: 01.06.2019.

**Sâgrovec E.V.** (2009), *Učastie Respubliki Belarus v formirovanii instituta meždunarodnoj zašity prav ženšin*: dis. ... kand. ũrid. nauk: 12.00.10, Minsk, s. 149.

Trudovoj kodeks Respubliki Belarus, 26 iũlâ 1999 g., № 296-Z: prinât Palatoj predstavitelej 8 iũnâ 1999 g.; odobren Sovetom Respubliki 30 iũnâ 1999 g.: v red. Zakona Respubliki Belarus ot 17.07.2018 g., № 124-Z, KonsultantPlũs: Belarus. Tehnologiâ 3000, OOO «ũrspektr», Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus, Minsk, 2019.

Ugolovno-processualnyj kodeks Respubliki Belarus, 16 iũlâ 1999 g., № 295-Z: prinât Palatoj predstavitelej 24 iũnâ 1999 g., odobren Sovetom Respubliki 24 iũnâ 1999 g.: v red. Zakona Respubliki Belarus ot 09.01.2019 g., № 171-Z, KonsultantPlũs: Belarus. Tehnologiâ 3000, OOO «ũrspektr», Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus, Minsk, 2019.

Ugolovnyj kodeks Respubliki Belarus, 9 iũlâ 1999 g., № 275-Z: prinât Palatoj predstavitelej 2 iũnâ 1999 g., odobren Sovetom Respubliki 24 iũnâ 1999 g.: v red. Zakona Respubliki Belarus ot 09.01.2019 g., № 171-Z, KonsultantPlũs: Belarus. Tehnologiâ 3000, OOO «ũrspektr», Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus, Minsk, 2019.

Ustav OON: podpisan 26 iunâ 1945 g. (g. San-Francisko); vstupil v silu 24 oktâbrâ 1945 g., OON, režim dostupa: <http://www.un.org/ru/charter-United-Nations/index.html>, data dostupa: 01.06.2019.

**Ušakova T.Ū.** (2005), *Problemy gendernogo ravenstva v usloviâh globalizacii*: politologičeskij analiz: avtoref. dis. ... kand. polit. nauk: 23.00.02, In-t sravnit. politologii RAN, Moskva, s. 25.

Centralnaâ komissiâ Respubliki Belarus po vyboram i provedeniû respublikanskih referendumov, režim dostupa: <http://www.rec.gov.by/>, data dostupa: 01.06.2019.

**Šapovalova N.N.** (2003), *Meždunarodno-pravovye standarty po zaštite prav ženšin i ih implementacii v evropejskih stranah*: avtoref. dis.... kand. ūrid. nauk: 12.00.10, Mosk. gos. ūrid. akad., Moskva, s. 26.

**Švedova N.A.** (2001a), *Kvoty: blago ili novye problemy?*, Open Women Line, režim dostupa: <http://www.owl.ru/win/books/policy/quota.htm#5>, data dostupa: 01.06.2019.

**Švedova N.A.** (2001b), *Gendernyj podhod kak faktor političeskoj kultury: tekst lekcii*, [v:] Gendernyj kalejdoskop: kurs lekcij (pod obš. red. M.M. Malyševoj), Academia, Moskva, s. 271–291, Open Women Line, režim dostupa: <http://www.owl.ru/library/048t.htm>, data dostupa: 01.06.2019.

**Šineleva L.T.** (1990), *Vvedenie*, [v:] Opyt partijnyh komitetov po izučeniû socialno-političeskich problem ženšin: sbornik issledovatel'skich dokumentov (pod red. T.A. Melnikovoj), AON pri CK KPSS, Moskva, s. 3-17, Regionalnaâ organizaciâ «Ženšiny i informaciâ», režim dostupa: <http://www.a-z.ru/women/texts/shinelrd-e.htm>, data dostupa: 01.06.2019.

**Šupickaâ O.N.** (2015), *Konstitucionnye principy osnovnyh prav i svobod*, [v:] Prava čeloveka: učeb. Posobie (nauč. red.: S.A. Balašenko, E.A. Dejkalo), Ūnipak, Minsk, s. 98-112.

Human Development Report 2018, UNDP, mode of access: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018\\_human\\_development\\_statistical\\_update.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf), date of access: 01.06.2019.

On equal opportunities: Law of the Republic of Lithuania, 1 December 1998, No VIII-947: amended in 2004, [in:] Appendix E (2006), Analysis of the Law of Republic of Tajikistan on state guarantees of equal rights for men and women and equal opportunities in the exercise of such rights, Central European and Eurasian Law Initiative Legal Assessment Series, Washington, p. 102, mode of access: <https://www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/roli/tajikistan/tajikistan-gender-equality-law-2005.authcheckdam.pdf>, date of access: 01.06.2019.

On equal opportunities between men and women: Law of the Republic of Romania 2002, [in:] Appendix F (2006), Analysis of the Law of Republic of Tajikistan on state guarantees of equal rights for men and women and equal opportunities in the exercise of such rights, Central European and Eurasian Law Initiative Legal Assessment Series, Washington, p. 102, mode of access: <https://www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/roli/tajikistan/tajikistan-gender-equality-law-2005.authcheckdam.pdf>, date of access: 01.06.2019.

On protection against discrimination: Law of Bulgaria, Promulgated, SG No. 86/30.09.2003, amended, SG No. 105/29.12.2005, effective 1.01.2006, SG No. 30/11.04.2006, effective 12.07.2006, European Country of Origin Information Network, mode of access: [https://www.ecoi.net/en/file/local/1059433/1504\\_1216909824\\_protection-against-discrimination-act-as-amended-in-2006.pdf](https://www.ecoi.net/en/file/local/1059433/1504_1216909824_protection-against-discrimination-act-as-amended-in-2006.pdf), date of access: 01.06.2019.

Percentage of women in national parliaments, Inter-Parliamentary Union Official Site, mode of access: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=10&year=2019>, date of access: 01.06.2019.

The Global Gender Gap Report 2018, World Economic Forum, mode of access: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2018.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2018.pdf), date of access: 01.06.2019.

## Wykaz autorów EQUILIBRIUM 2019 | nr 2(5)

**Irina Antonowna Bielowa**, dr, docent

Kierownik Katedry Teorii i Historii Prawa  
Białoruski Instytut Prawoznawstwa (BIP) Filia w Grodnie  
i.belova2010@mail.ru

**Leonid Davydenko**, prof. dr hab.

Białoruski Państwowy Uniwersytet w Mińsku  
davidenkot@yandex.ru

**Tatiana Filipczik**, dr

Białoruski Instytut Prawoznawstwa (BIP) Filia w Grodnie  
grotanya@mail.ru

**Agnieszka Grzybowska**, dr

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa  
im. prof. Edwarda F. Szczepanika w Suwałkach  
aagrybowska@gmail.com

**Jurij Kriworotko**, prof. dr hab.

Białoruski Instytut Prawoznawstwa (BIP) w Mińsku,  
Kierownik Katedry Rachunkowości Analizy i Audytu  
kriff55@gmail.com

**Natalia Misarewicz**, dr, docent

Kierownik Katedry Specjalnych Dyscyplin Prawnych  
Białoruski Instytut Prawoznawstwa (BIP) Filia w Grodnie  
nvms@mail.ru

**Dina Skjutte**, mgr

Białoruski Instytut Prawoznawstwa (BIP) Filia w Grodnie  
corrispondenza567@yandex.ru

**Dymitrij Sokol**, dr

Białoruski Instytut Prawoznawstwa (BIP) w Mińsku  
disokol@gmail.com

